

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2003-IX

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

CARL HEYMANNS VERLAG KG · KÖLN · BERLIN · 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

2005 ISBN 3-452-25904-8
Printed in Germany

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

Note on citation

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

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

Examples

Judgment on the merits delivered by a Chamber

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

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

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

Decision on admissibility delivered by a Chamber

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

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

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

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

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

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

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

Judgment on revision delivered by a Chamber

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

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

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

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

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

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

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

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

Note concernant la citation des arrêts et décisions

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

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

Exemples

Arrêt rendu par une chambre sur le fond

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

Arrêt rendu par la Grande Chambre sur le fond

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

Décision rendue par une chambre sur la recevabilité

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

Décision rendue par la Grande Chambre sur la recevabilité

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

Arrêt rendu par une chambre sur des exceptions préliminaires

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

Arrêt rendu par une chambre sur la satisfaction équitable

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

Arrêt de révision rendu par une chambre

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

Arrêt d'interprétation rendu par une chambre

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

Arrêt rendu par une chambre rayant l'affaire du rôle

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

Arrêt rendu par une chambre sur un règlement amiable

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

Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Subject matter/Objet des affaires</i>	VII
<i>Murphy v. Ireland</i> , no. 44179/98, judgment of 10 July 2003 (extracts)	I
<i>Murphy c. Irlande</i> , n° 44179/98, arrêt du 10 juillet 2003 (extraits)	33
<i>Efstathiou et Michaïlidis & C^o Motel Amerika c. Grèce</i> , n° 55794/00, arrêt du 10 juillet 2003	65
<i>Efstathiou and Michailidis & Co. Motel Amerika v. Greece</i> , no. 55794/00, judgment of 10 July 2003	79
<i>Luordo c. Italie</i> , n° 32190/96, arrêt du 17 juillet 2003	93
<i>Luordo v. Italy</i> , no. 32190/96, judgment of 17 July 2003	117
<i>Perry v. the United Kingdom</i> , no. 63737/00, judgment of 17 July 2003 (extracts)	141
<i>Perry c. Royaume-Uni</i> , n° 63737/00, arrêt du 17 juillet 2003 (extraits)	155
<i>Y.F. v. Turkey</i> , no. 24209/94, judgment of 22 July 2003	171
<i>Y.F. c. Turquie</i> , n° 24209/94, arrêt du 22 juillet 2003	185
<i>Karner v. Austria</i> , no. 40016/98, judgment of 24 July 2003	199
<i>Karner c. Autriche</i> , n° 40016/98, arrêt du 24 juillet 2003	219
<i>Smirnova v. Russia</i> , nos. 46133/99 and 48183/99, judgment of 24 July 2003 (extracts)	241
<i>Smirnova c. Russie</i> , n°s 46133/99 et 48183/99, arrêt du 24 juillet 2003 (extraits)	253
<i>Ryabykh v. Russia</i> , no. 52854/99, judgment of 24 July 2003	265
<i>Riabykh c. Russie</i> , n° 52854/99, arrêt du 24 juillet 2003	281
<i>Morel c. France</i> (déc.), n° 54559/00, 3 juin 2003	297
<i>Morel v. France</i> (dec.), no. 54559/00, 3 June 2003	305

<i>Reuther c. Allemagne</i> (déc.), n° 74789/01, 5 juin 2003	313
<i>Reuther v. Germany</i> (dec.), no. 74789/01, 5 June 2003	323
<i>Garaudy c. France</i> (déc.), n° 65831/01, 24 juin 2003 (extraits)	333
<i>Garaudy v. France</i> (dec.), no. 65831/01, 24 June 2003 (extracts) ..	369
<i>Lyons and Others v. the United Kingdom</i> (dec.), no. 15227/03, 8 July 2003	405
<i>Lyons et autres c. Royaume-Uni</i> (déc.), n° 15227/03, 8 juillet 2003 ..	419

Subject matter/Objet des affaires

Article 6

Article 6 § 1

- Applicability of Article 6 to tax surcharge for failure to submit tax return
Morel v. France (dec.), p. 305
- Applicabilité de l'article 6 à une majoration d'impôt pour omission de déclaration de revenus
Morel c. France (déc.), p. 297
- Advance for costs required by Constitutional Court before considering appeal
Reuther v. Germany (dec.), p. 323
- Cour constitutionnelle exigeant le versement d'une provision avant de statuer
Reuther c. Allemagne (déc.), p. 313
- Supervisory review of final and binding judgment
Ryabykh v. Russia, p. 265
- Supervision d'un jugement définitif et contraignant
Riabykh c. Russie, p. 281
- Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt
Luordo v. Italy, p. 117
- Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue
Luordo c. Italie, p. 93

Article 8

- Compulsory gynaecological examination of detainee
Y.F. v. Turkey, p. 171
- Examen gynécologique forcé d'une détenue
Y.F. c. Turquie, p. 185
- Covert filming of suspect at police station for identification purposes
Perry v. the United Kingdom, p. 141
- Filmage subreptice à des fins d'identification d'un suspect à l'intérieur d'un commissariat
Perry c. Royaume-Uni, p. 155

Refusal to return identity document on release from detention on remand
Smirnova v. Russia, p. 241

Refus de restituer une pièce d'identité à l'issue d'une détention provisoire
Smirnova c. Russie, p. 253

Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt
Luordo v. Italy, p. 117

Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue
Luordo c. Italie, p. 93

Article 10

Prohibition on religious advertising on television and radio
Murphy v. Ireland, p. 1

Interdiction de la diffusion d'annonces à caractère religieux à la télévision et à la radio
Murphy c. Irlande, p. 33

Conviction of a writer for denial of crimes against humanity
Garaudy v. France (dec.), p. 369

Condamnation d'un écrivain pour contestation de crimes contre l'humanité
Garaudy c. France (déc.), p. 333

Article 14

Refusal to recognise homosexual as "life companion" entitled to take over deceased's partner's lease
Karner v. Austria, p. 199

Refus de reconnaître à un homosexuel le statut de «compagnon de vie» ayant droit à la transmission du bail de son partenaire défunt
Karner c. Autriche, p. 219

Article 17

Conviction of a writer for denial of crimes against humanity
Garaudy v. France (dec.), p. 369

Condamnation d'un écrivain pour contestation de crimes contre l'humanité
Garaudy c. France (déc.), p. 333

Article 35

Article 35 § 1

Advance for costs required by Constitutional Court before considering appeal

Reuther v. Germany (dec.), p. 323

Cour constitutionnelle exigeant le versement d'une provision avant de statuer

Reuther c. Allemagne (déc.), p. 313

Article 37

Article 37 § 1

Continued examination of application following death of applicant and in the absence of heirs wishing to pursue the application

Karner v. Austria, p. 199

Poursuite de l'examen d'une requête après le décès du requérant et en l'absence d'héritiers entendant maintenir la requête

Karner c. Autriche, p. 219

Article 46

Refusal to order retrial following a finding by the European Court of Human Rights of a violation of the right to a fair hearing

Lyons and Others v. the United Kingdom (dec.), p. 405

Refus d'ordonner la réouverture d'une procédure à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme constatant une violation du droit à un procès équitable

Lyons et autres c. Royaume-Uni (déc.), p. 419

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

Presumption of benefit accruing from expropriation

Efstathiou and Michailidis & Co. Motel Amerika v. Greece, p. 79

Présomption selon laquelle un profit est tiré d'une expropriation

Efstathiou et Michailidis & C^{ie} Motel Amerika c. Grèce, p. 65

Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt

Luordo v. Italy, p. 117

Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue

Luordo c. Italie, p. 93

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

Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt

Luordo v. Italy, p. 117

Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue

Luordo c. Italie, p. 93

MURPHY v. IRELAND
(Application no. 44179/98)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 10 JULY 2003¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Prohibition on religious advertising on television and radio****Article 10**

Freedom of expression – Freedom to communicate information – Prohibition on religious advertising – Refusal to authorise broadcasting on radio of advertisement publicising screening of religious video – Interference – Prevention of disorder – Public safety – Protection of the rights of others – Necessary in a democratic society – Duties and responsibilities – Duty to respect religious sensibilities – Margin of appreciation – Absence of European consensus with regard to protection of religious sensibilities – Prohibition on religious advertising limited to broadcast media – Impact of broadcast media – Distinction between advertisement and neutral programmes – Relevant and sufficient reasons

*
* * *

The applicant is a pastor attached to the Irish Faith Centre, which in 1995 submitted to an independent local radio station for transmission an advertisement publicising the showing of a video with a religious theme. The broadcast was stopped by the Independent Radio and Television Commission on the basis of section 10(3) of the Radio and Television Act 1988, which prohibits the broadcasting of advertisements for religious or political ends. In judicial review proceedings, the High Court found that the provision was a reasonable limitation on the right to communicate. The Supreme Court dismissed the applicant's appeal, considering that the prohibition was in the public interest and proportionate.

Held

Article 10: The matter at issue concerned primarily the regulation of the means of expression and not the profession or manifestation of religion and therefore fell to be examined under Article 10 rather than under Article 9. There had clearly been an interference with the right to freedom of expression. The interference was prescribed by law and there was no reason to doubt that the aims of the legislation were public order and safety, together with the protection of the rights of others. As to the necessity of the interference, the exercise of freedom of expression carries with it duties and responsibilities which, in the context of religious beliefs, include a duty to avoid as far as possible expression that is gratuitously offensive to others. While there is little scope under Article 10 for restrictions on political speech or on debate of questions of public interest, States enjoy a wider margin of appreciation in relation to matters liable to offend intimate personal convictions in the sphere of morals or, especially, religion.

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

There is no uniform European conception in that respect and the State authorities are in principle in a better position than the Court to give an opinion on the necessity of restrictions. It is nevertheless for the Court to give a final ruling on the compatibility of the restriction with the Convention and in that respect its task is to determine whether the reasons given were relevant and sufficient. In the present case, the Government mainly relied on the particular religious sensitivities in Irish society to justify the prohibition. In that connection, Article 10 did not as such envisage that an individual should be protected from exposure to religious views simply because they were not his own, but it was not to be excluded that an expression which was not on the face of it offensive could have an offensive impact in certain circumstances. The domestic courts had considered that the government was entitled to take the view that religious advertising might cause offence and indeed the impugned provision was designed to respond to such concerns. The prohibition concerned only the audiovisual media and in the Court's view the State was entitled to be particularly wary of the potential for offence in the broadcasting context, such media having a more immediate, invasive and powerful impact. The applicant was free to advertise in the printed media or at public meetings and the prohibition related only to advertising, reflecting a reasonable distinction between purchasing broadcasting time for advertising and coverage of religious matters through programmes. Since advertising tends to have a distinctly partial objective, it cannot be subject to the principle of impartiality applicable to such programmes. There were thus highly relevant reasons justifying the prohibition. As to the sufficiency of the reasons, the Court considered persuasive the Government's argument that a complete or partial relaxation would sit uneasily with the nature and level of religious sensitivities and with the principle of neutrality in broadcasting. Firstly, a provision allowing one religion and not another to advertise would be difficult to justify, while a provision allowing filtering by an authority on a case-by-case basis of unacceptable religious advertising would be difficult to apply fairly, objectively and coherently. Secondly, it was reasonable for the State to consider it likely that even a limited freedom to advertise would benefit a dominant religion. Thirdly, allowing limited religious advertising would result in unequal consequences for the national and independent broadcasters. Fourthly, the dilution of the provision by a 2001 amendment did not undermine the State's view of religious sensitivities in 1988. Finally, there appeared to be no clear consensus among Contracting States in this field. Given the State's margin of appreciation, relevant and sufficient reasons had been given justifying the interference.

Conclusion: no violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

- Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24
Barthold v. Germany, judgment of 25 March 1985, Series A no. 90
Lingens v. Austria, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103
Castells v. Spain, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236
Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239
Otto-Preminger-Institut v. Austria, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A
Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298

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

United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom (dec.), no. 44802/98, 7 November 2000

VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, no. 24699/94, ECHR 2001-VI

In the case of Murphy v. Ireland,

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

Mr G. RESS, *President*,

Mr L. CAFLISCH,

Mr P. KÜRIS,

Mr R. TÜRMEN,

Mr B. ZUPANČIĆ,

Mr J. HEDIGAN,

Mrs H.S. GREVE, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 7 November 2002 and 19 June 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 44179/98) against 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 an Irish national, Mr Roy Murphy (“the applicant”), on 31 July 1998.

2. The applicant was represented by Mr F.H. O’Reilly, a solicitor practising in Dublin. The Irish Government (“the Government”) were represented by their Agent, Ms D. McQuade, of the Department of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged that the prohibition of the broadcasting of his advertisement pursuant to section 10(3) of the Radio and Television Act 1988 constituted a violation of his rights under Articles 9 and 10 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). It 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. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Third Section (Rule 52 § 1).

5. The application was declared admissible on 9 July 2002 and the parties filed observations on the merits (Rule 59 § 1).

6. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 7 November 2002 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Ms D. McQUADE, Department of Foreign Affairs,	<i>Agent,</i>
Mr D. O'DONNELL, Senior Counsel,	
Mr B. MURRAY, Senior Counsel,	<i>Counsel,</i>
Mr C. O'TOOLE,	<i>Adviser;</i>

(b) *for the applicant*

Mr J. FINLAY, Senior Counsel,	
Mr G. HOGAN, Senior Counsel,	<i>Counsel,</i>
Mr F.H. O'REILLY,	<i>Solicitor.</i>

The applicant was also present.

The Court heard addresses by each of the counsel present.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1949 and lives in Dublin. He is a pastor attached to the Irish Faith Centre, a Bible-based Christian ministry in Dublin.

8. In early 1995 the Irish Faith Centre submitted an advertisement to an independent, local and commercial radio station for transmission. The text of the advertisement read as follows:

“What think ye of Christ? Would you, like Peter, only say that he is the son of the living God? Have you ever exposed yourself to the historical facts about Christ? The Irish Faith Centre are presenting for Easter week an hour long video by Dr Jean Scott PhD on the evidence of the resurrection from Monday 10 to Saturday 15 April every night at 8.30 and Easter Sunday at 11.30 a.m. and also live by satellite at 7.30 p.m.”

9. The radio station was prepared to broadcast the advertisement. However, in March 1995 the Independent Radio and Television Commission (IRTC) stopped the broadcast pursuant to section 10(3) of the Radio and Television Act 1988 (“the 1988 Act”). This ruling did not affect the later transmission of the video by satellite.

10. The applicant applied for leave to take judicial review proceedings. He cited the IRTC and the Attorney General as respondents and submitted that the IRTC had wrongly construed section 10(3) and, alternatively and mainly, that, if the IRTC had correctly applied section 10(3) of the 1988 Act, that provision was unconstitutional.

11. By a judgment delivered on 25 April 1997, the High Court found that the IRTC had not infringed section 10(3) of the 1988 Act. It further

considered that the unspecified right to communicate guaranteed by Article 40 § 3 (1) of the Constitution was at issue since the advertisement had, as its principal purpose, the communication of information. However, it found that section 10(3) was a reasonable limitation on the right to communicate and that there were good reasons in the public interest for the ban.

12. In so concluding, the High Court judge stated as follows:

“I think that it would have been reasonable for [Parliament] to take the view that in Irish society religious advertising on commercial radio might be undesirable in the public interest. ... It is sufficient, in my view, if there were good reasons in the public interest for the ban. Irish people with religious beliefs tend to belong to particular Churches and that being so religious advertising coming from a different Church can be offensive to many people and might be open to the interpretation of proselytising. Religion has been a divisive factor in Northern Ireland and this is something which [Parliament] may well have taken into account. ... a person listening to commercial radio is for all practical purposes compelled to listen to the advertisements. That being so, it is legitimate for any [parliament] to have regard to the type of advertisements which might be permitted. The impugned section enjoys the presumption of constitutionality. It is not obvious to me that a restriction on religious advertising is not a reasonable restriction in the interest of the common good on this particular form of exercise of the right to communicate.

Of course it has been suggested on behalf of the applicant that a blanket restriction is not proportional and that even if some restriction would be reasonable it would have to be less draconian. The absolute restriction according to the argument of counsel for the applicant infringes the doctrine of proportionality. I cannot accept this view. On the legislation as it stands there are very few limitations on the right to advertise and in that sense proportionality has already been taken into account. But at any rate, I do not think that one could subdivide religious advertising. Once a reasonable view can be put forward that religious advertising might be undesirable in the public interest, it would be impossible in practice to devise a wording that might have the effect of permitting certain alleged categories of innocuous religious advertising. It is the fact that the advertisement is directed towards a religious end and not some particular aspect of a religious end which might be potentially offensive to the public.”

13. The Supreme Court dismissed the applicant’s appeal in a judgment of 28 May 1998. The judgment began by noting:

“One can best glean the policy of the Act of 1988 by looking at the three kinds of prohibited advertisement collectively. One might get a false impression by singling out one kind of banned advertisement and ignoring the others. All three kinds of banned advertisement relate to matters which have proved extremely divisive in Irish society in the past. [Parliament] was entitled to take the view that the citizens would resent having advertisements touching on these topics broadcast into their homes and that such advertisements, if permitted, might lead to unrest. Moreover, [Parliament] may well have thought that in relation to matters of such sensitivity, rich men should not be able to buy access to the airwaves to the detriment of their poorer rivals.”

14. The Supreme Court considered that religion was a private and a public affair and that the impugned provision was a restriction of the

applicant's right to communicate freely and of his right to freedom of expression (Articles 40 § 3 and 40 § 6 (1) of the Constitution, respectively) which rights could be limited in the interests of the common good. The court cited with approval previous case-law which considered that the balance found by Parliament between the individual rights and the common good should prevail

"... unless it was oppressive to all or some of the citizens or unless there is no reasonable proportion between the benefit which the legislation will confer on the citizens or a substantial body of them and the interference with the personal rights of the citizen".

15. The court went on to point out that the real question was whether the limitation imposed on the various constitutional rights was proportionate to the purpose which Parliament wished to achieve. Again quoting with approval previous case-law, it described the principle of proportionality as follows:

"In considering whether a restriction on the exercise of rights is permitted by the Constitution the courts in this country and elsewhere have found it helpful to apply the test of proportionality, a test which contains the notions of minimal restraints on the exercise of protected rights and the exigencies of the common good in a democratic society. This is a test frequently adopted by the European Court of Human Rights and by the Supreme Court of Canada in the following terms. 'The objective of the impugned provision must be of sufficient importance to warrant over-riding a constitutionally protected right. It must relate to concerns pressing and substantial in a free and democratic society. The means chosen must pass a proportionality test. They must (a) be rationally connected to the objective and not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations; (b) impair the right as little as possible; and (c) be such that the effects on the rights are proportional to the objective.'"

16. The Supreme Court found that section 10(3) of the 1988 Act complied with this test – the restriction was "minimalist", the applicant had the right to advance his views in speech or writing or by holding assemblies or associating with persons of like mind as himself; he had no lesser right than any other citizen to go on radio or television; and the only restriction placed on his activities was that he could not advance his views by a paid advertisement on radio or television. As regards the blanket nature of the ban and the applicant's argument that it would have been possible to introduce a more selective administrative system whereby inoffensive religious advertisements would be permitted, the Supreme Court noted:

"No doubt this is true. But [Parliament] may well have decided that it would be inappropriate to involve agents of the State in deciding which advertisements, in this sensitive area, would be likely to cause offence and which not."

17. The Supreme Court went on to conclude:

"It therefore appears to the Court that the ban on religious advertising contained in section 10(3) of the 1988 Act is rationally connected to the objective of the legislation

and is not arbitrary or unfair or based on irrational considerations. It does appear to impair the various constitutional rights referred to as little as possible and it does appear that its effects on those rights are proportional to the objective of the legislation.”

18. In any event, if the impugned provision was broadly within the competence of Parliament and Parliament had respected the principle of proportionality, the Supreme Court indicated that it was not for it to interfere simply because it might have made a different decision. The presumption of constitutionality of the legislation had not therefore been rebutted and the applicant’s appeal could not be allowed.

II. RELEVANT LAW

A. The Irish Constitution

19. Article 40 of the Constitution provides, in its relevant parts, as follows:

“...

3 (1) The State guarantees in its laws to respect, and, as far as practicable, by its laws to defend and vindicate the personal rights of the citizen.

...

6 (1) The State guarantees liberty for the exercise of the following rights, subject to public order and morality:

(i) The right of the citizens to express freely their convictions and opinions.

The education of public opinion being, however, a matter of such grave import to the common good, the State shall endeavour to ensure that organs of public opinion, such as the radio, the press, the cinema, while preserving their rightful liberty of expression, including criticism of Government policy, shall not be used to undermine public order or morality or the authority of the State.

The publication or utterance of blasphemous, seditious, or indecent matter is an offence which shall be punishable in accordance with the law.

...”

20. The relevant parts of Article 44 read as follows:

“...

2 (1) Freedom of conscience and the free profession and practice of religion are, subject to public order and morality, guaranteed to every citizen.

...

(3) The State shall not impose any disabilities or make any discrimination on the ground of religious profession, belief or status.

...”

B. Domestic legislation

1. *The Broadcasting Authority Act 1960 (“the 1960 Act”)*

21. The 1960 Act was enacted to, *inter alia*, enable an Authority to be established for the purpose of providing a national television and sound broadcasting service. The national radio and television broadcaster (RTE) was also established. Section 20(4) of the 1960 Act provides as follows:

“The Authority shall not accept any advertisement which is directed towards any religious or political end or has any relation to any industrial dispute.”

22. When introducing this provision the Minister explained to Seanad Éireann (the Senate) the rationale of this provision:

“If advertisements directed towards these ends were permitted the Authority would have to accept advertisements from any religious group, including advertisements which the majority of viewers might consider very objectionable and offensive. Therefore, the only sound policy is not to permit any advertisements directed towards religious ends to be broadcast: otherwise the Authority would be placed in a very difficult position. There will of course be religious programmes as there have been on Radio Eireann, and appeals for funds for charitable purposes, but these are quite different and distinct from paid advertisements directed towards religious ends, and I think the policy enshrined in this subsection is the correct one.”

23. Section 18 of the 1960 Act is entitled “Impartiality” and provides as follows:

“(1) It shall be the duty of the Authority to secure that, when it broadcasts any information, news or feature which relates to matters of public controversy or is the subject of current public debate, the information, news or feature is presented objectively and impartially and without any expression of the Authority’s own views.

(2) Nothing in this section shall prevent the Authority from transmitting political party broadcasts.”

2. *The Radio and Television Act 1988 (“the 1988 Act”)*

24. The 1988 Act was enacted to establish the Independent Radio and Television Commission (IRTC) having the function of entering into contracts for the provision of sound broadcasting and a television programme service additional to the services already provided by the national broadcaster, RTE.

25. Section 9 is entitled “Duty of sound broadcasting contractor in relation to programmes” and provides as follows:

“(1) Every sound broadcasting contractor shall ensure that –

(a) all news broadcast by him is reported and presented in an objective and impartial manner and without any expression of his own views;

(b) the broadcast treatment of current affairs, including matters which are either of public controversy or the subject of current public debate, is fair to all interests concerned and that the broadcast matter is presented in an objective and impartial manner and without any expression of his own views: Provided that should it prove impracticable in relation to a single broadcast to apply this paragraph, two or more related broadcasts may be considered as a whole, if the broadcasts are transmitted within a reasonable period of each other;

...

(2) Nothing in subsection (1)(a) or (1)(b) shall prevent a sound broadcasting contractor from transmitting political party broadcasts: Provided that a sound broadcasting contractor shall not, in the allocation of time for such broadcasts, give an unfair preference to any political party.”

26. Section 10(3) of the 1988 Act applies to independent radio and television broadcasters the same prohibition applied to RTE (by section 20(4) of the 1960 Act). Section 10(3) provides as follows:

“No advertisement shall be broadcast which is directed towards any religious or political end or which has any relation to an industrial dispute.”

3. *The Radio and Television (Amendment) Bill 1999 (“the 1999 Bill”)*

27. This bill, never passed, proposed amending section 10(3) of the 1988 Act. This proposal was prompted by the Supreme Court’s judgment in the present case and a subsequent prohibition of an advertisement by the *Irish Catholic* newspaper pursuant to that provision. During the parliamentary debate on this bill, the Minister for Arts, Heritage, Gaeltacht and the Islands noted that:

“Essentially we are dealing with a provision that is nearly 40 years old. It can be argued that it is timely to reconsider a prohibition such as is contained in these subsections. It can be argued that the blanket ban contained in these provisions is too blunt an instrument to be used in this day and age for what is now a largely well educated society with a sophisticated understanding of the way media, including the very powerful radio and television media, work. It is helpful to our debate that in the recent past the constitutionality of this very provision – that is, the prohibition on advertising directed towards a religious end – was tested in the courts during 1997 and 1998.”

28. Having referred in detail to the High and Supreme Court judgments in the present case, the Minister went on:

“In dealing with the Bill, we are considering a proposal by the Opposition to amend a legislative provision that was found to be constitutional as recently as May 1998. We are being asked to amend a provision that was found by the Supreme Court not to be arbitrary or unfair and which impairs our constitutional rights as little as possible. The High Court and the Supreme Court acknowledged the sensitivity of the substance of the existing provisions of the section which the Bill is designed to amend. Anyone who reads these judgments must come to the conclusion that any amendment of the section which

would give an agent of the State the power or responsibility of deciding which types of religious advertisements are permissible and which are not must be approached with great care if we are not to create considerable and perhaps insurmountable difficulties for the [IRTC] as suggested in the Bill. ...

The Bill appears to have as its intention that the [IRTC] should have the scope to determine whether a political or religious newspaper or journal is bona fide. Where the journal or newspaper is bona fide, advertisements promoting the sale, for a cover charge of such publications, will not be prohibited under section 10(3) of the 1988 Act, provided the advertisement is directed to the promotion of the newspaper and is not sectarian or directed towards a political end. If the Bill were to be enacted, the [IRTC] would have a number of decisions to make ... whether a particular religious journal or newspaper is bona fide ... [and] ... whether the advertisement promotes the publication and is not sectarian or directed towards a political end.

I am satisfied that the provisions in the proposed legislation would place the [IRTC] in the position of having to make a value judgment in distinguishing between publications. In order to come to a decision as to whether a particular publication is a bona fide political or religious journal, the [IRTC] would have to assess the goals of any particular publication and possibly the goals of the religious or political organisation itself. Furthermore, the [IRTC] would have to make an additional value judgment in determining what is or is not sectarian. The Bill provides no guidelines or parameters within which the [IRTC] can make these difficult and sensitive judgments.

There is no provision for an appeals mechanism even though the Bill would give the [IRTC] the power to discriminate between one newspaper and another without providing any detailed grounds for doing so. As I indicated earlier, the High Court and Supreme Court judgments indicated the practical and administrative difficulties that would have to be overcome if a selective ban on the type of advertisements covered by section 10(3) of the 1988 Act was to be introduced. The Bill does not provide any means for dealing with the concerns expressed in these judgments. It would be foolhardy to progress without ensuring that we are not making matters worse.

Turning to the policy rather than the detail proposed in the Bill, it is legitimate to consider whether a more selective ban on advertising directed towards a religious end might be developed. However, to make the ban selective, the means selected would have to ensure that any system provided for assessing the suitability of advertisements would be applied within the limits of the Constitution and in a constitutional manner. At the very least, the rights contained in Article 44 of the Constitution would have to be respected and fair proceedings for those aggrieved would have to be provided. Making the ban selective could also be seen as a curtailment of the right to free speech and expression provided by Article 40 § 6 (1) of the Constitution. It might be a wiser course to consider providing the [IRTC] with powers to ban a particular advertisement in relation to religious material if it considers that the advertisement in question offends public order or morality rather than possibly discriminating between different publications.

However, it is clear that advertising directed towards a religious end is a very special category of advertising. Advertising is to some extent regulated in most countries. Television advertising in particular is regulated throughout the European Union through, at a minimum, the Television without Frontiers Directive. That directive

recognises the importance which individual member States attach to the regulation of broadcast advertising in that it provides that a member State may impose stricter regulation on broadcasters operating under its jurisdiction than is provided for in the directive.

The regulation of advertising tends to be based on the general provision that all advertising should be legal, honest, decent and truthful. This is provided for in the codes of standards, practice and prohibitions in advertising, sponsorship and other forms of commercial promotion in broadcasting services which were drawn up under the provisions of section 4(1) of the Broadcasting Act 1990. The same basic principle is provided in the Code of Advertising Standards for Ireland drawn up by the Advertising Standards Authority for Ireland.

The Advertising Standards Authority for Ireland is a self-regulatory body, which was established by the advertising industry in 1981, and deals with advertising in most media including newspapers, posters and cinema as well as broadcasting. Understandably, the code drawn up under the [UK] Broadcasting Act 1990, does not deal with advertising directed towards a religious end as there is a blanket ban on such advertising. On the other hand, the [Advertising Standards Authority for Ireland] ASAI Code specifically excludes advertisements whose principal purpose is to express the advertisers' position on political, religious, industrial relations, social or aesthetic matters or on an issue of public interest or concern from the scope of its code. It is interesting that the [ASAI] decided not to apply its standards to these sensitive areas even though there is no statutory bar against it so doing.

It would be extremely difficult to regulate religious advertising in the same way as advertising for goods and services is regulated. How does one determine if an advertisement directed towards a religious end is truthful? No product or service is being sold. While religious advertisers may hold their beliefs with the utmost conviction, the claims made in such advertisements are matters of belief and are not measurable by any objective standard.

While I oppose the Bill, I am prepared to look at the policy which it attempts to put in place, that is, a more selective ban on advertising directed towards a religious end. If an appropriate amendment can be developed, I would hope to introduce it on Committee Stage during the passage of the Broadcasting Bill, which I hope to publish in the immediate future ... In considering an amendment, I will have to have regard for many of the issues raised in the judgments which I quoted earlier.

These issues include in particular in relation to matters of such sensitivity, that rich men should not be able to buy access to the airwaves to the detriment of their poorer rivals; the provisions of Article 40 of the Constitution conferring a right to communicate and the right of citizens to express freely their convictions and opinions will be clearly respected, and the provisions of Article 44 of the Constitution which guarantee freedom of conscience and the free profession of and practice of religion to every citizen subject to public order and morality and which prohibit any imposition by the State of any disabilities or the making of any discrimination on the grounds of religious profession, belief or status will also be respected.

To achieve these aims it will be necessary to give consideration to devising fair procedures and natural justice measures to ensure that the body charged with regulating such advertisements will uphold and be seen to uphold these rights.

It may be that if we are to consider relaxing the existing total ban on broadcast advertising directed towards a religious end, we must inevitably consider the removal of the prohibition of the ban in its entirety rather than the introduction of a more selective prohibition. Given the concerns which I have already mentioned, it may be the only safe way to proceed. However such a step cannot be taken lightly. To proceed to a more selective prohibition or to the removal of the prohibition without qualification will need considerable thought and consultation. Broadcasting, both television and radio, is recognised as the most powerful mass communications medium ever developed. Audiences for certain programmes are measured in millions. Radio is a secondary medium in that it can be present while other activities in the workplace, the home or the car are being carried out. Unlike a newspaper or magazine where a page can be turned quickly after a brief scan, a person is compelled to listen to, or at least hear, a radio advertisement if the listener wishes to ensure that her or his enjoyment of the programme is not interrupted. Children and young people are constantly exposed to the images, messages and attitudes which are promulgated on radio and television.

Parents might quite properly wish to ensure that their children are exposed only to the religious profession of their choosing. It is possible that many such people would find advertising directed towards a religious end offensive simply because of the particular religious organisation which is making the advertisement. While it might be possible to prevent the broadcast of advertising directed towards a religious end during the hours of broadcasting devoted to children's programming, we all know that children and young people watch prime time television and listen to the radio at all hours so such a measure would only offer limited protection. I will not deal here with the alleged problems surrounding various cults and sects that have caused anxiety to families and whose activities could be interpreted as being directed towards a religious end.

We must proceed very cautiously in this sensitive area. Perhaps in an era of ever increasing numbers of broadcast services becoming available via satellite, which is outside the legislative regime which applies to indigenous broadcasters, the total prohibition on advertising directed towards a religious end is an anachronism. It may be time to rely on our broadcasters not to offend or alienate their audiences through unacceptable advertising in this area. However, any change to the present position must be brought about through careful consideration and consultation with bodies such as the Churches, the [IRTC] and broadcasters and the public generally.

The Bill before the House does not address any of the concerns which I have mentioned. There are no definitions or parameters within which the [IRTC] would exercise the powers which the Bill seeks to confer on it. There are no safeguards or recourse provided for those who are aggrieved by the decisions which the [IRTC] might take if this Bill were enacted. The prohibitions in the Broadcasting Authority Acts relating to RTE are not addressed. While I accept that it is appropriate for the House to consider the policy proposed ... we cannot proceed without considerably more thought than is evidenced by the provisions of the Bill. The enactment of the Bill is likely to cause far more problems than it would resolve.

This is a sensitive issue and I commend the Deputies opposite for giving us an opportunity to discuss it at length. While I understand the laudable motives of the Deputies in publishing this Bill, it is important that further consideration is given to the matter. There will be an opportunity to discuss the whole issue of broadcasting when I publish my broadcasting Bill. I will consider this issue and could be in a position to look at the overall problem in that context. If wording can be found we can easily bring that into the Bill by way of an amendment on Committee Stage."

4. *The Broadcasting Act 2001 (“the 2001 Act”)*

29. The 2001 Act was mainly designed to facilitate the introduction of digital terrestrial broadcasting in Ireland. The IRTC became the Broadcasting Commission of Ireland and was given expanded functions and powers in relation to digital broadcasting.

30. Section 18 of the 2001 Act applied section 10(3) of the 1988 Act to digital and other broadcasting services. However, section 65 of the 2001 Act relaxed the prohibition of the broadcasting of religious advertisements as follows:

“Nothing in section 20(4) of the Act of 1960 or section 10(3) of the Act of 1988 (including either of those sections as applied by this Act) shall be construed as preventing the broadcasting of a notice of the fact –

(a) that a particular religious newspaper, magazine or periodical is available for sale or supply, or

(b) that any event or ceremony associated with any particular religion will take place,

if the contents of the notice do not address the issue of the merits or otherwise of adhering to any religious faith or belief or of becoming a member of any religion or religious organisation.”

31. This section was proposed by the Minister at the committee stage on 30 November 2000 as an added section to the bill already published. The committee accepted the proposal without debate.

C. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989

32. The directive coordinates certain provisions of member States of the European Community on television broadcasting. Article 12 of the directive provides, *inter alia*, that television advertising shall not prejudice respect for human dignity, include any discrimination on grounds of race, sex or nationality or be offensive to religious or political beliefs.

THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 9 AND 10 OF THE CONVENTION

33. The applicant complained under Articles 9 and 10 of the Convention about section 10(3) of the 1988 Act.

Article 9

“1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom ... to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

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

Article 10

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

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of ... public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals ...”

A. The parties' submissions

1. The Government

34. The Government argued that the limitation on the applicant's rights under Articles 9 and 10 was so minimal as not to constitute an interference with those rights. They referred, *inter alia*, to the fact that the applicant could have otherwise advanced his views both orally and in writing, in the print media and in public assembly. He could also have gone on radio and television and have transmitted the video by satellite and other means.

35. They also contended that any interference was “prescribed by law” (section 10(3) of the 1988 Act) and pursued aims (public order and safety together with the rights and freedoms of others) that were legitimate within the meaning of the second paragraphs of Articles 9 and 10 of the Convention.

36. However, the majority of the Government's submissions to the Court concerned their contention that the prohibition of the broadcasting of religious advertisements was a proportionate response to those legitimate aims.

37. The Government maintained that certain key features of the case strongly suggested that a generous margin of appreciation should be accorded to the State as regards the means it chose to fulfil the aims it sought to achieve. The present case concerned the broadcasting (see *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, judgment of 24 November

1993, Series A no. 276) of a paid advertisement (see *VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland*, no. 24699/94, ECHR 2001-VI) which promoted a religious event and beliefs (see *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, judgment of 20 September 1994, Series A no. 295-A, and *Wingrove v. the United Kingdom*, judgment of 25 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V) and which contained no political or “public interest” element. In such circumstances, particular deference had to be paid to the domestic authorities’ assessment in that they were uniquely positioned to identify and assess the strength of the relevant vital forces within Irish society which dictated the correct balance between the competing interests involved. Accordingly, if the Minister introducing section 20(4) of the 1960 Act, which was subsequently applied by section 10(3) of the 1988 Act to the independent radio and television stations, was of the view that the Irish population was unwilling to tolerate any religious advertising, then the State should be allowed to restrict such advertising.

38. As to the religious nature of the relevant advertisement, the Government accepted that the advertisement appeared innocuous and that it was to some extent simply informational. However, they pointed out that it was also based on an evident belief in, and the propagation of, certain religious beliefs. In any event, it was simply the religious nature of the advertisement that constituted sufficient justification for its restriction.

The Government observed that the rights of an individual to express religious beliefs were necessarily determined and limited by reference to the Article 9 rights of others (see *Larissis and Others v. Greece*, judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I, p. 383, §§ 63-64). Moreover, the Convention clearly applied, in the Government’s view, a distinct standard to the control of religious expression so that religious offence was a legitimate basis for the prohibition of otherwise acceptable and protected speech. This was explained by the fact that religious belief was not the subject of reasoned decision making: rather it was an intensely personal and private matter and concerned deeply held and profoundly important convictions. Consequently, the simple proclamation of the truth of one religion necessarily proclaimed the untruth of another. Thus, even innocuous religious expression could lead to volatile and explosive reactions.

The Government also underlined the particularly country-specific religious sensitivities in Ireland, noting the description of such concerns by the domestic courts in the present case. It might have been that there was no contemporary religious disharmony in Ireland. However, religious division had characterised Irish history, a history which included proselytising and the creation of legal and social systems to undermine one religion. That historical context, the current manifestation of religious division in Northern Ireland together with the fact that the vast

majority of the Irish population adhered to a religion (indeed, to one dominant religion) entitled the State in 1960 and again in 1988 to apprehend unusual sensitivity to religious issues in contemporary Irish society on the part of adherents of both dominant and minority religions. Given this potentially incendiary situation, the State was entitled to act with caution in conditioning the circumstances in which religious material, and in particular religious advertising, would be made available in the broadcast media.

The Government disputed that the *Handyside* and *Sunday Times* judgments (*Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, and *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30) allowed the applicant to broadcast religious advertisements that offended, shocked and disturbed. The *Sunday Times* case could be distinguished from the present case: the former concerned expression of a political or public-interest nature, the print media, and an editorial feature in a newspaper. The Government rejected the implication from the applicant's reliance on the *Sunday Times* jurisprudence that, in the area of religious advertising, one has the right to be a bit shocking, somewhat disturbing and mildly offensive.

39. Turning to the audiovisual (as opposed to print) context of the prohibition, the Government observed that paragraph 1 of Article 10 of the Convention specifically foresaw the regulation by a licensing system of the manner in which broadcasting was organised in a State's territory, which control had to be justified for one of the reasons included in the second paragraph. According to Convention jurisprudence, relevant considerations included the nature and objectives of the proposed station, its potential audience and the rights and interests of a specific audience. The Government argued that control of the broadcast media had been accepted as necessary for, *inter alia*, the orderly regulation of broadcasting enterprises and the appropriate allocation of limited broadcasting resources. In addition, and critically for the purposes of the present case, such regulation was necessary given the particularly intrusive and compelling nature of the broadcast media together with their consequent impact and potential for offence (including on the passive recipient).

40. As to the advertising context of the prohibition, the Government distinguished between paid advertising space and programmes, the latter being subject to the universally recognised and fundamental requirement of impartiality and neutrality. This was an obligation of the national and the independent broadcasters (section 18 of the 1960 Act and section 9 of the 1988 Act) and required each programme dealing with a controversial matter to be balanced and that the overall programming of the station on such matters be such as to give a sufficient hearing to other or opposing views. Given the necessary neutrality of programmes, the State could

expect a fair degree of tolerance on the part of the recipient. Conversely, the Government maintained that advertising was by definition partisan, one-sided and unbalanced so that the principle of impartiality could not be, and was not, applied. The State could therefore reasonably expect a lower degree of tolerance of advertising, particularly on sensitive issues.

In addition, just as the restriction on the broadcasting of advertisements promoted neutrality and balance, allowing or obliging stations to accept advertising on religious issues would undermine that balance. The Government further pointed out that the applicant's position went so far as to challenge the requirement of impartiality even in a political context as he wrongly implied that any restriction on political advertising would be invalid (see *VgT Verein gegen Tierfabriken*, cited above, §§ 66-67).

41. Furthermore, the Government maintained that the means chosen by the State to balance freedom of expression against those sensitivities was limited: it was concerned with the broadcasting of religious advertisements only so that proportionality was thereby built into the overall regulatory regime.

42. The Government accepted that there might have been different ways of responding to the concerns outlined above but considered that the State was entitled to view certain alternatives as inherently unattractive.

43. They rejected the idea of permitting limited religious advertising. In the first place, any limitation would have unequal consequences for broadcasters. The national broadcaster (RTE) would be compelled to broadcast any advertisement which satisfied the relevant criteria whereas independent broadcasters would be free to refuse, accept or favour any religious advertising satisfying such criteria on purely commercial grounds. Indeed, permitting some form of religious broadcasting would have unequal consequences for religions, with the larger religions potentially exploiting their dominant position or resources to obtain access to the broadcast media to the detriment of smaller religions. The present prohibition, in contrast, ensured that one viewpoint was not allowed to dominate over another and it promoted a "level playing field" for all religions irrespective of their wealth, their dominance, their power and their current popularity (see *United Christian Broadcasters Ltd v. the United Kingdom* (dec.), no. 44802/98, 7 November 2000).

Secondly, the assessment of any such restrictions would be inherently problematic. Restricting the amount of advertising from certain religious groups could easily be perceived as discriminatory – individuals might be prepared to accept that no one could advertise, but to control advertising by certain religions was bound to inflame some religious sensibilities. In addition, the Government wondered whether it was indeed possible to distinguish between the passionate and committed preacher and the incendiary proselytiser. A limitation based on the

content of the advertisement raised the spectre of subjective religious censorship by either the State or by the broadcasters themselves. The involvement of the State, or indeed of any non-State agent, in such censorship could potentially be considered offensive in itself and, further, there was a risk that the familiar would be considered more permissible than the marginal and unfamiliar. The Government also rejected the idea of a limitation based on the level of offence as suggested by the applicant (advertising which was “likely and bound” or “calculated” to cause offence): the Government reiterated that in the Irish context there was no such thing as “a little bit of offence” as the fact of religious advertising was considered in itself to be potentially offensive.

Thirdly, the Government noted that section 65 of the 2001 Act had somewhat diluted the force of section 10(3) of the 1988 Act. However, they maintained that the State was entitled to consider in 1960 and in 1988 that a restraint on all broadcasting of religious advertisements was necessary, whether the message was purely informational or not. This choice was not undermined by the decision incorporated in the 2001 Act to allow the broadcasting of informational advertisements only. In any event, the applicant’s advertisement would, in the Government’s view, have still fallen foul of section 65 of the 2001 Act. Furthermore, the new regime had its own associated difficulties: the dividing line between religious information and the underpinning religious assumptions of a message was difficult to establish.

44. Finally, the Government pointed out that the prohibition challenged by the present applicant was not unique. A statutory prohibition of religious advertising was in force in the United Kingdom until the Broadcasting Act 1990 and numerous self-regulatory codes continued to control such matters. Swiss law (section 18 of the Federal Radio and Television Act together with section 15 of the Radio and Television Ordinance) prohibited, *inter alia*, religious and political advertising. Council Directive 89/552/EEC also contained a restriction on religious advertising.

45. In such circumstances, the Government submitted that the Irish State was entitled, under Articles 9 and 10 of the Convention, to act with caution and to choose to prohibit the broadcasting of religious advertisements.

2. *The applicant*

46. The applicant maintained that his being prevented from using the method of his choice to advertise a religious event by the application of section 10(3) of the 1988 Act clearly constituted an interference with his rights under Articles 9 and 10 of the Convention. *Handyside*, cited above, indicated that the protection of Article 10 extended to ideas that “offend,

shock or disturb". He observed that the prohibition applied to all broadcasters and, while the possibility of advertising in other media and contexts may have reduced the impact of the interference, it remained nonetheless a significant and substantial one.

47. He accepted that the relevant restriction was "prescribed by law" and did not dispute that protecting public order and safety and the rights and freedoms of others constituted legitimate aims.

48. He also agreed that the main issue in the present case was whether the interference with his rights could be considered justified and he maintained that the Government had not demonstrated any "pressing social need" justifying the prohibition of the broadcasting of religious advertisements, whether the matter was considered under Article 9 or under Article 10 of the Convention.

49. The applicant did not dispute that *Otto-Preminger-Institut* and *Wingrove*, cited above, indicated that a greater margin of appreciation was to be accorded to the State in matters of morals and religion. However, he submitted that, in both of those cases, the Court ended its examination of the applicable margin of appreciation by a reference to the final supervision of this Court. The State's margin was not therefore unlimited and did not absolve it from establishing the necessity of the restrictions in question, the Court being the final arbiter in that respect.

50. As to where the balance lay between the conflicting rights guaranteed by Articles 9 and 10, the applicant relied on the Court's statement in *Otto-Preminger-Institut* (pp. 17-19, §§ 46-50) that those who hold religious beliefs must tolerate and accept the denial by others of their religious beliefs and even the propagation by others of doctrines hostile to their own. In that case, the Court found the expression in question to be so offensive as to be a malicious violation of the spirit of tolerance and that the "duties and responsibilities" of those who expressed themselves included an obligation to avoid in so far as possible expressions that were gratuitously offensive to others and thus an infringement of their rights. The applicant concluded that the key to the balance to be struck between the Article 10 rights of one person and the Article 9 rights of another lay in the degree of offensiveness in which the advertisement was couched.

However, he maintained that his advertisement was completely inoffensive. It may have advanced a particular religious view, but it did not do so in terms which could possibly have caused offence to an adherent of any other religion. It fell to be contrasted with the expression in issue in *Otto-Preminger-Institut* and *Wingrove* cited above. Accordingly, a prohibition on religious advertising regardless of its nature or content could not be justified to protect the religious feeling of others. Such a prohibition would only be justified if the Article 9 rights of others included a right not to be exposed to any religious views different to their

own. However, no such right existed under Article 9 or elsewhere in the Convention. Indeed, the applicant argued that such a position would be contrary to the pluralism, tolerance and broadmindedness required in a democratic society.

51. The applicant went on to point out that Ireland was religiously homogeneous, being over 95% Roman Catholic. There was no contemporary problem of religious disharmony in Ireland. He submitted that broadcasts frequently related to controversial religious themes and that the suggestion that listeners of a local radio would take offence at his innocuous advertisement stretched credulity. The applicant added that the relevant local radio station knew its audience well and would hardly willingly transmit an advertisement which it considered would be likely to offend its listeners.

52. He underlined that this was not a case about the licensing of broadcast media and did not concern the third sentence of Article 10 § 1 of the Convention. In any event, the relevant case-law (including *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 25, § 64; *Informationsverein Lentia and Others*, cited above, p. 14, § 32; and *Radio ABC v. Austria*, judgment of 20 October 1997, *Reports* 1997-VI, pp. 2197-98, § 28) provided that a restriction had to be justified under the third sentence of Article 10 § 1 as well as under Article 10 § 2.

53. As to the Government's argument that the neutrality of broadcasting justified the prohibition, the applicant maintained that that argument presumed that any system of licensing could control the broadcast media and, in particular, impose conditions on the content of broadcasts which would not be compatible with the Convention if they were imposed on the print media. Such a principle would, however, be inconsistent with the principles laid down in *Informationsverein Lentia and Others*, cited above. He argued that, in any event, it did not follow that the neutrality of the broadcast media would be undermined by the transmission of religious advertisements. Much of the advertising was not commercial and related to sensitive issues, including advertising about the effects of smoking, alcohol consumption, the importance of voting and about referenda. Indeed, the national broadcaster transmitted religious services of the Catholic and some Protestant groupings and could publish notices advertising this. At fixed times twice a day bells were broadcast on RTE to signal Catholic prayer. Broadcasting religious material was not itself problematic and, indeed, it demonstrated that the Government were not concerned about favouring one religion over another.

54. As to the weight to be attached to the fact that the advertisement could have been published in media other than the broadcast media, the applicant referred to *VgT Verein gegen Tierfabriken*, cited above, where the Court considered that access to such other media was indicative of the

non-pressing nature of a restriction. Alternative publication means was not, in any event, sufficient justification for the exclusion from the broadcast media given the relatively reduced force and impact of the non-broadcast media.

55. The applicant disputed the Government's submission that alternative options were not feasible.

56. In the first place, he maintained that it would have been possible to have limited the prohibition to religious advertising couched in terms offensive to the religious beliefs of others. The precise terms in which this could be done, including the standard of offensiveness to be prohibited, would be a matter for the State and a certain margin of appreciation would be accorded in that respect. Contrary to the Government, the applicant considered such a restriction possible and referred, in particular, to Council Directive 89/552/EEC.

According to the applicant, section 65 of the 2001 Act demonstrated that the State considered it possible to identify purely informational religious advertising and to allow the broadcasting of such advertising. Since his own advertisement contained an element of religious opinion and belief, he accepted in his oral submissions that his advertisement would be likely to fall foul of section 65 of the 2001 Act. However, he maintained that the dilution of the prohibition by section 65 of the 2001 Act was insufficient – the Convention also protected a person from expression on religious matters which was “likely and bound” or “calculated” to cause deep offence to their religious beliefs.

57. Secondly, and as to the Government's wish to avoid favouring dominant and powerful religious groups, the applicant noted that in *VgT Verein gegen Tierfabriken*, cited above, the Government had referred to the risk of large and financially powerful groups seeking to exercise disproportionate influence through advertising. The Court, however, had found that the Government had not demonstrated in a “relevant and sufficient” manner why the grounds generally advanced in support of the prohibition of political advertising also served to justify the interference in the particular circumstances of the applicant association's case (§ 75). The present applicant was in a similar position: there was no suggestion that he represented a large or powerful religion seeking to exercise a disproportionate influence through advertising. Indeed, section 65 of the 2001 Act was also inconsistent with any such concern by the Irish State: section 65 did not contain any limitation on access by religious groups to advertising notices in the broadcast media and, indeed, it could be argued that that section favoured large and well-established religions at the expense of smaller and less well-known groups because simple factual references to publications, events or ceremonies would be likely to have more impact in the case of established and familiar religions.

58. Thirdly, the applicant disagreed that the State would be put in an invidious position if it had to assess what kind of advertisement would cause offence. The State had already accepted that it would make a certain assessment under section 65 of the 2001 Act. In any event, bodies in many countries including Ireland regularly assessed commercial advertisements according to advertising standards which regulated, *inter alia*, the content and broadcasting of such advertisements. Accordingly, the applicant could see no reason why the State should consider that assessing religious advertising would put them in an invidious position.

59. For these reasons, the applicant concluded that there was no pressing reason which justified the prohibition of his advertisement.

B. The Court's assessment

...

4. "Necessary in a democratic society"

(a) General principles

65. The Court reiterates that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society. As paragraph 2 of Article 10 expressly recognises, however, the exercise of that freedom carries with it duties and responsibilities. Amongst them, in the context of religious beliefs, is the general requirement to ensure the peaceful enjoyment of the rights guaranteed under Article 9 to the holders of such beliefs, including a duty to avoid as far as possible an expression that is, in regard to objects of veneration, gratuitously offensive to others and blasphemous (see *Otto-Preminger-Institut*, cited above, pp. 17-19, §§ 46, 47 and 49).

66. No restriction on freedom of expression, whether in the context of religious beliefs or in any other, can be compatible with Article 10 unless it satisfies, *inter alia*, the test of necessity as required by the second paragraph of that Article. In examining whether restrictions to the rights and freedoms guaranteed by the Convention can be considered "necessary in a democratic society" the Court has, however, consistently held that the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation (see *Wingrove*, cited above, p. 1956, § 53).

67. In this latter respect, there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech or on debate of questions of public interest (see, *mutatis mutandis*, among many other authorities, *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 42; *Castells v. Spain*, judgment of 23 April 1992, Series A no. 236, p. 23, § 43; and *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, judgment of 25 June 1992, Series A

no. 239, p. 27, § 63). However, a wider margin of appreciation is generally available to the Contracting States when regulating freedom of expression in relation to matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals or, especially, religion. Moreover, as in the field of morals, and perhaps to an even greater degree, there is no uniform European conception of the requirements of “the protection of the rights of others” in relation to attacks on their religious convictions. What is likely to cause substantial offence to persons of a particular religious persuasion will vary significantly from time to time and from place to place, especially in an era characterised by an ever growing array of faiths and denominations. By reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, State authorities are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the exact content of these requirements with regard to the rights of others as well as on the “necessity” of a “restriction” intended to protect from such material those whose deepest feelings and convictions would be seriously offended (see *Wingrove*, cited above, pp. 1957-58, § 58).

The Court therefore observes that it is this margin of appreciation which distinguishes the present case from *VgT Verein gegen Tierfabriken*, cited above. In the latter case, the Court considered that the prohibited advertisement concerned a matter of public interest to which a reduced margin of appreciation applied.

68. It is for the European Court to give a final ruling on the restriction’s compatibility with the Convention and it will do so by assessing in the circumstances of a particular case, *inter alia*, whether the interference corresponded to a “pressing social need” and whether it was “proportionate to the legitimate aim pursued”. Indeed, such supervision can be considered to be all the more necessary given the rather open-ended notion of respect for the religious beliefs of others and the risks of excessive interferences with freedom of expression under the guise of action taken against allegedly offensive material. In this regard, the scope of the restriction in the legislation is especially important. The Court’s task in this case is therefore to determine whether the reasons relied on by the national authorities to justify the measures interfering with the applicant’s freedom of expression are “relevant and sufficient” for the purposes of Article 10 § 2 of the Convention (see *Wingrove*, cited above, pp. 1956 and 1957-58, §§ 53 and 58-59).

69. Moreover, the Court reiterates that the potential impact of the medium of expression concerned is an important factor in the consideration of the proportionality of an interference. The Court has acknowledged that account must be taken of the fact that the audiovisual media have a more immediate and powerful effect than the print media (see *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, pp. 23-24, § 31).

(b) **Application of those principles to the present case**

70. The Court notes at the outset that the nature and purpose of the expression contained in the relevant advertisement accords with its being treated as religious, as opposed to commercial, expression even if the applicant purchased the relevant broadcasting time (see *Barthold v. Germany*, judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, p. 26, § 58).

71. The main factor which the Government considered justified the impugned prohibition was the particular religious sensitivities in Irish society which they submitted were such that the broadcasting of any religious advertisements could be considered offensive. The applicant agreed that Article 10 permitted restrictions on religious expression which would offend others' religious sensitivities but submitted that the Convention did not protect an individual from being exposed to a religious view simply because it did not accord with his or her own, noting that his advertisement was innocuous and completely inoffensive. In any event, he disputed the Government's assessment of contemporary religious sensitivities in Ireland.

72. The Court agrees that the concepts of pluralism, tolerance and broadmindedness on which any democratic society is based (see *Handyside*, cited above, p. 23, § 49) mean that Article 10 does not, as such, envisage that an individual is to be protected from exposure to a religious view simply because it is not his or her own. However, the Court observes that it is not to be excluded that an expression, which is not on the face of it offensive, could have an offensive impact in certain circumstances. The question before the Court is therefore whether a prohibition of a certain type (advertising) of expression (religious) through a particular means (the broadcast media) can be justified in the particular circumstances of the case.

73. Turning therefore to the country-specific religious sensitivities relied on by the Government, the Court has noted that the Minister identified, during the debate on the introduction of section 20(4) of the 1960 Act, the potential impact on religious sensitivities as justifying prudence in the context of the broadcasting of religious advertisements and drew a distinction between advertising time which was purchased and programming (see paragraph 22 above). Section 20(4) was then applied to independent broadcasters through section 10(3) of the 1988 Act, the provision in issue in the present case. The Court has noted that, during the detailed debate on a proposed dilution of section 10(3) in April 1999, the Minister emphasised at some length the extreme sensitivity of the question of broadcasting of religious advertisements in Ireland and the consequent necessity to proceed towards any proposed amendment of section 10(3) with care and on the basis of a full consideration of the issues and options (see paragraphs 27-28 above).

Moreover, the domestic courts found that the government was entitled to be prudent in this context. In particular, the High Court considered relevant the fact that religion had been a divisive issue in Northern Ireland. It further considered that Irish people with religious beliefs tended to belong to a particular Church so that religious advertising from a different Church might be considered offensive and open to the interpretation of proselytism. Indeed, the High Court pointed out that it was the very fact that an advertisement was directed towards a religious end which might have been potentially offensive to the public. The Supreme Court also emphasised that the three areas highlighted by section 10(3) of the 1988 Act concerned matters which had proved “extremely divisive in Irish society in the past” and it also agreed that the government had been entitled to take the view that Irish citizens would resent having advertisements touching on these topics broadcast into their homes and that such advertisements could lead to unrest.

74. The Court has also observed that the impugned provision was designed to respond, and was indeed limited, to these particular concerns and that the bounds of the prohibition are an important consideration in the assessment of its proportionality (see paragraph 68 above).

The prohibition concerned only the audiovisual media. The State was, in the Court’s view, entitled to be particularly wary of the potential for offence in the broadcasting context, such media being accepted by this Court (see paragraph 69 above) and acknowledged by the applicant as having a more immediate, invasive and powerful impact including, as the Government and the High Court noted, on the passive recipient. He was consequently free to advertise the same matter in any of the print media (including local and national newspapers) and during public meetings and other assemblies.

Moreover, the prohibition related only to advertising. The Court considers that this limitation reflects a reasonable distinction made by the State between, on the one hand, purchasing broadcasting time to advertise and, on the other, coverage of religious matters through programming (including documentaries, debates, films, discussions and live coverage of religious events and occasions). Programmes are not broadcast because a party has purchased airtime and, as outlined by the Government, they must be impartial, neutral and balanced, the objective value of which obligation the parties did not dispute. The applicant retained the same right as any other citizen to participate in programmes on religious matters and to have services of his Church broadcast in the audiovisual media. Advertising, however, tends to have a distinctly partial objective: it cannot be, and is not, therefore subject to the principle of impartiality outlined above, and the fact that advertising time is purchased would lean in favour of unbalanced usage by religious groups with larger resources.

Consequently, apart from the prohibition of advertisements in the broadcast media, the applicant's religious expression was not restricted.

75. Such considerations provide, in the Court's view, highly "relevant reasons" justifying the Irish State's prohibition of the broadcasting of religious advertisements.

76. The applicant, however, also maintained that these reasons were not "sufficient" and, in particular, that the State could have achieved its aims by a more limited prohibition and, indeed, that it should have gone further than the limited dilution of the prohibition contained in section 65 of the 2001 Act. However, the Court considers persuasive the Government's argument that a complete or partial relaxation of the impugned prohibition would sit uneasily with the nature and level of the religious sensitivities outlined above and with the principle of neutrality in the broadcast media.

77. In the first place, the Court accepts that a provision allowing one religion, and not another, to advertise would be difficult to justify and that a provision which allowed the filtering by the State or any organ designated by it, on a case-by-case basis, of unacceptable or excessive religious advertising would be difficult to apply fairly, objectively and coherently (see *United Christian Broadcasters Ltd*, cited above). There is, in this context, some force in the Government's argument that the exclusion of all religious groupings from broadcasting advertisements generates less discomfort than any filtering of the amount and content of such expression by such groupings.

The applicant suggested that such a filtering process is already applied through the application of the principle of neutrality to programmes and programming. However, and as the Court has noted above, the distinct nature of advertising and programming means that the regulatory tools employed for programming are not directly applicable to advertising. The applicant also referred to the fact that advertisements (other than those prohibited by the impugned provision) are already subjected to advertising standards control. The Court does not, however, consider that the same public sensitivities and issues of neutrality arise in the case of religious advertisements and those concerning, for example, commercial services, goods or products.

78. Secondly, the Court considers it reasonable for the State to consider it likely that even a limited freedom to advertise would benefit a dominant religion more than those religions with significantly less adherents and resources. Such a result would jar with the objective of promoting neutrality in broadcasting and, in particular, of ensuring a "level playing field" for all religions in the media considered to have the most powerful impact.

79. Thirdly, the applicant did not dispute the Government's concern that allowing limited religious advertising would result in unequal consequences for the national and independent broadcasters.

80. Fourthly, while the State has, subsequent to the facts of the present case, diluted section 10(3) of the 1988 Act (through section 65 of the 2001 Act), the Minister's comments in April 1999, together with the limited nature of the 2001 amendment, do not undermine, and indeed are consistent with, the State's view of the religious sensitivities in Ireland in 1988 and its understanding of the consequent necessity for full reflection and prudence when considering any evolution including a relaxation of the provisions of section 10(3) of the 1988 Act. In addition, the nature of the assessment required by section 65 of the 2001 Act (whether or not the advertisement amounted only to an announcement of the fact that a religious publication is for sale or that a religious event will take place) has been clearly chosen for its relatively objective and, consequently, uncontroversial nature.

81. Finally, and as to the parties' submissions concerning the existence of similar prohibitions on the broadcasting of religious advertisements in other countries, the Court observes that there appears to be no clear consensus among the Contracting States as to the manner in which to legislate for the broadcasting of religious advertisements. Certain States have similar prohibitions (for example, Greece, Switzerland and Portugal), certain prohibit religious advertisements considered offensive (for example, Spain, and see also Council Directive 89/552/EEC) and certain have no legislative restriction (the Netherlands). There appears to be no "uniform conception of the requirements of the protection of the rights of others" in the context of the legislative regulation of the broadcasting of religious advertisements (see paragraph 67 above).

82. In the circumstances, and given the margin of appreciation accorded to the State in such matters, the Court considers that the State has demonstrated that there were "relevant and sufficient" reasons justifying the interference with the applicant's freedom of expression within the meaning of Article 10 of the Convention.

In consequence, it concludes that there has been no violation of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that there has been no violation of Article 10 of the Convention, under which Article the Court found the complaint was most appropriately considered.

Done in English, and notified in writing on 10 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Vincent BERGER
Registrar

Georg RESS
President

MURPHY c. IRLANDE
(*Requête n° 44179/98*)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 10 JUILLET 2003¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Interdiction de la diffusion d'annonces à caractère religieux à la télévision et à la radio****Article 10**

Liberté d'expression – Liberté de communiquer des informations – Interdiction de la diffusion d'annonces à caractère religieux – Refus d'autoriser la radiodiffusion d'une annonce informant le public de la projection d'un film religieux – Ingérence – Défense de l'ordre – Sécurité publique – Protection des droits d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Devoirs et responsabilités – Obligation de respecter les sensibilités religieuses – Marge d'appréciation – Absence d'un consensus européen en matière de protection des sensibilités religieuses – Interdiction de la diffusion d'annonces à caractère religieux limitée aux médias audiovisuels – Effets des médias audiovisuels – Distinction entre la publicité et les programmes neutres – Raisons pertinentes et suffisantes

*
* *

Le requérant est un pasteur attaché au Centre irlandais de la foi. En 1995, ce centre soumit une annonce informant le public de la projection d'un film sur un sujet religieux à une station de radio locale indépendante afin qu'elle la diffusât. La Commission indépendante de la radio et de la télévision interdit la diffusion en application de l'article 10 § 3 de la loi de 1988 sur la radio et la télévision, qui prohibe la diffusion d'annonces à caractère religieux ou politique. Saisie d'une procédure de contrôle juridictionnel, la *High Court* dit que la disposition litigieuse constituait une limitation raisonnable du droit de communiquer. La Cour suprême débouta le requérant, en expliquant que l'interdiction était d'intérêt général et proportionnée.

Article 10: la question en cause concerne essentiellement la réglementation des moyens d'expression et non pas la profession ou la manifestation d'une religion; elle doit donc être examinée sous l'angle de l'article 10 plutôt que sous celui de l'article 9. La liberté d'expression a manifestement été entravée. L'ingérence était prévue par la loi et il n'y a pas de raison de douter que celle-ci avait pour but la protection de l'ordre et de la sécurité publics, ainsi que celle des droits d'autrui. En ce qui concerne la nécessité de l'ingérence, l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités qui, dans le domaine des croyances religieuses, incluent l'obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui. Si l'article 10 laisse peu de place aux restrictions qui visent les discours politiques ou les débats sur des questions

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

d'intérêt général, les Etats ont une plus grande marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou, plus particulièrement, de la religion. Les pays européens n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à cette matière et les autorités de l'Etat se trouvent en principe mieux placées que la Cour pour se prononcer sur la nécessité des restrictions. C'est au demeurant à la Cour qu'il appartient de statuer en dernier lieu sur la compatibilité de la restriction avec la Convention, et de déterminer pour ce faire si les motifs invoqués étaient pertinents et suffisants. En l'espèce, le Gouvernement a essentiellement fait état des sensibilités religieuses propres à la société irlandaise pour justifier l'interdiction. L'article 10 n'implique pas qu'un individu doive être à l'abri de l'expression de points de vue religieux pour la simple raison qu'ils sont différents des siens ; néanmoins, on ne saurait exclure qu'un message qui n'est à première vue pas offensant puisse, dans certaines conditions, se révéler tel. Les juridictions nationales ont estimé que le gouvernement pouvait légitimement penser qu'une annonce à caractère religieux pourrait être perçue comme offensante. La disposition incriminée était justement conçue pour répondre à ces préoccupations spécifiques. L'interdiction concernait seulement les médias audiovisuels, et la Cour considère qu'il était légitime que l'Etat se méfiât particulièrement des risques d'offense existant dans le contexte de l'audiovisuel, puisque, selon elle, ces médias ont un effet plus immédiat, envahissant et puissant. Le requérant était libre de publier la même annonce dans la presse écrite ou à l'occasion de réunions publiques. En outre, l'interdiction ne concernait que la publicité, opérant ainsi une distinction raisonnable entre, d'une part, le fait d'acheter du temps de diffusion à des fins publicitaires et, d'autre part, la présentation de sujets religieux dans les programmes. La publicité ayant en général un objectif nettement partial, elle ne peut pas être soumise au principe d'impartialité qui s'applique aux programmes. Par conséquent, des raisons très pertinentes justifiaient l'interdiction. Pour ce qui est du caractère suffisant ou non de ces raisons, la Cour est convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel un assouplissement partiel de l'interdiction incriminée, ou la levée complète de celle-ci, s'accorderait mal avec la nature et l'intensité des sensibilités religieuses, ainsi qu'avec le principe de neutralité qui s'applique aux médias audiovisuels. Premièrement, une disposition qui autoriserait une religion, mais pas une autre, à diffuser des annonces serait difficilement justifiable et une disposition qui habiliterait une autorité à filtrer, au cas par cas, les annonces à caractère religieux inacceptables serait difficile à appliquer équitablement, objectivement et de manière cohérente. Deuxièmement, l'Etat peut raisonnablement considérer qu'une liberté, même restreinte, de diffuser des annonces favoriserait probablement une religion dominante. Troisièmement, autoriser, de façon limitée, des annonces à caractère religieux aurait des conséquences inégales à l'égard des sociétés de diffusion nationales et des sociétés de diffusion indépendantes. Quatrièmement, l'assouplissement de la disposition opéré par un amendement de 2001 n'a pas remis en cause l'appréciation que l'Etat avait portée en 1988 sur les sensibilités religieuses. Enfin, il ne se dégage apparemment pas de consensus clair entre les Etats contractants dans ce domaine. Compte tenu de la marge d'appréciation dont il bénéficie en la matière, l'Etat a démontré qu'il existait des raisons pertinentes et suffisantes justifiant l'ingérence.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Handyside c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24

Barthold c. Allemagne, arrêt du 25 mars 1985, série A n° 90

Lingens c. Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103

Castells c. Espagne, arrêt du 23 avril 1992, série A n° 236

Thorgeir Thorgeirson c. Islande, arrêt du 25 juin 1992, série A n° 239

Otto-Preminger-Institut c. Autriche, arrêt du 20 septembre 1994, série A n° 295-A

Jersild c. Danemark, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298

Wingrove c. Royaume-Uni, arrêt du 25 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V

United Christian Broadcasters Ltd c. Royaume-Uni (déc.), n° 44802/98, 7 novembre 2000

VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse, n° 24699/94, CEDH 2001-VI

En l'affaire Murphy c. Irlande,

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

MM. G. RESS, *président*,

L. CAFLISCH,

P. KÜRIS,

R. TÜRMEŒ,

B. ZUPANČIČ,

J. HEDIGAN,

M^{me} H.S. GREVE, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 7 novembre 2002 et
19 juin 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 44179/98) dirigée
contre l'Irlande et dont un ressortissant de cet Etat, M. Roy Murphy
(«le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de
l'Homme («la Commission») le 31 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 par M. F.H. O'Reilly, *solicitor* à Dublin.
Le gouvernement irlandais («le Gouvernement») est représenté par son
agente, M^{me} D. McQuade, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait que l'interdiction de diffuser son annonce
qui lui avait été faite en application de l'article 10 § 3 de la loi de 1988
sur la radio et la télévision avait emporté violation de ses droits au titre
des articles 9 et 10 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date
d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2
dudit Protocole). Elle a été attribuée à la troisième section de la Cour
(article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée
d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée
conformément à l'article 26 § 1 du règlement. Le 1^{er} novembre 2001, la
Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règle-
ment). La présente requête a été attribuée à la troisième section telle
que remaniée (article 52 § 1 du règlement).

5. La requête a été déclarée recevable le 9 juillet 2002 et les parties ont
déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du
règlement).

6. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 7 novembre 2002 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– pour le Gouvernement

M^{me} D. McQUADE, ministère des Affaires étrangères, *agente*,
 MM. D. O'DONNELL, *Senior Counsel*,
 B. MURRAY, *Senior Counsel*, *conseils*,
 C. O'TOOLE, *conseiller*;

– pour le requérant

MM. J. FINLAY, *Senior Counsel*,
 G. HOGAN, *Senior Counsel*, *conseils*,
 F.H. O'REILLY, *solicitor*.

Le requérant a assisté lui aussi à l'audience.

La Cour a entendu en leurs déclarations chacun des conseils présents.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. M. Roy Murphy est né en 1949 et réside à Dublin. Il est pasteur, attaché au Centre irlandais de la foi, qui regroupe des ministres d'un culte biblique chrétien et se trouve à Dublin.

8. Au début de 1995, le Centre irlandais de la foi soumit en vue de sa diffusion par une station de radio indépendante, locale et privée une annonce qui se lisait comme suit :

«Que pensez-vous du Christ? Est-ce que vous diriez seulement, comme Pierre, qu'il est le fils du Dieu vivant? Vous êtes-vous déjà interrogés sur les faits historiques concernant le Christ? A l'occasion de la semaine de Pâques, le Centre irlandais de la foi vous invite à assister à la projection d'un film réalisé par Jean Scott (PhD) concernant les preuves de la résurrection. La projection, qui dure une heure, aura lieu du lundi 10 au samedi 15 avril, tous les soirs à 20 h 30, et le dimanche de Pâques à 11 h 30. Une projection sera également proposée en direct par satellite à 19 h 30.»

9. La société de radiodiffusion avait accepté de diffuser l'annonce mais, en mars 1995, la Commission indépendante de la radio et de la télévision (*Independent Radio and Television Commission*, «l'IRTC») annula la diffusion en application de l'article 10 § 3 de la loi de 1988 sur la radio et la télévision («la loi de 1988»). Cette décision ne mit pas en cause la diffusion ultérieure du film par satellite.

10. Le requérant sollicite l'autorisation d'engager une procédure de contrôle juridictionnel. Il désigne l'IRTC et l'*Attorney General* comme défendeurs. Il avançait que l'IRTC avait mal interprété l'article 10 § 3 ; à titre subsidiaire, il soutenait pour l'essentiel que si l'IRTC avait correctement appliqué l'article 10 § 3 de la loi de 1988, alors cette disposition était anticonstitutionnelle.

11. La *High Court*, dans l'arrêt qu'elle rendit le 25 avril 1997, dit que l'IRTC n'avait pas enfreint l'article 10 § 3 de la loi de 1988. Elle estima aussi que le droit – sous-entendu – de communiquer protégé par l'article 40 § 3, alinéa 1, de la Constitution était en cause puisque l'annonce avait pour objet principal la communication d'informations. Toutefois, selon elle, l'article 10 § 3 constituait une limitation raisonnable du droit de communiquer et de bonnes raisons d'intérêt général justifiaient l'interdiction.

12. Le juge de la *High Court* expliqua sa décision ainsi :

«J'estime qu'il aurait été raisonnable que le [Parlement] décidât que dans la société irlandaise les annonces à caractère religieux radiodiffusées par des stations privées pourraient aller contre l'intérêt général (...) Cela suffisait, selon moi, s'il existait de bonnes raisons d'intérêt général justifiant l'interdiction. Les croyants irlandais appartiennent pour la plupart à des confessions spécifiques et des annonces à caractère religieux provenant d'une confession différente pourraient donc offenser de nombreuses personnes et être interprétées comme du prosélytisme. La religion est un facteur de division en Irlande du Nord ; le [Parlement] a bien pu tenir compte de cela. (...) L'auditeur d'une station de radio privée est en pratique obligé d'écouter la publicité. Il est donc naturel que le [Parlement] ait un droit de regard sur le type de publicité pouvant être autorisé. L'article incriminé est présumé constitutionnel. Il n'est selon moi pas manifeste qu'une restriction à la liberté de publier des annonces à caractère religieux n'est pas une restriction raisonnable, dans l'intérêt général, de ce mode particulier d'exercice du droit de communication.

Certes, il a été déclaré au nom du requérant qu'une interdiction générale n'est pas proportionnée et que même si une certaine restriction était raisonnable, elle devrait être moins radicale. Selon le conseil du requérant, une interdiction absolue est contraire au principe de proportionnalité. Je ne puis partager ce point de vue. En son état actuel, la loi ne prévoit que très peu de limitations au droit de diffuser des annonces ; en ce sens, le critère de proportionnalité s'applique déjà. Mais, en tout état de cause, je ne pense pas que l'on puisse créer différentes catégories d'annonces religieuses. A partir du moment où l'on peut raisonnablement dire que des annonces religieuses seraient contraires à l'intérêt général, il serait en pratique impossible de trouver une formulation qui puisse avoir pour effet d'autoriser certaines catégories d'annonces religieuses prétendument inoffensives. C'est le fait que l'annonce ait une fin religieuse, et non pas un aspect particulier de cette fin religieuse, qui est susceptible d'offenser le public.»

13. Le 28 mai 1998, la Cour suprême débouta le requérant. Elle commençait son arrêt en ces termes :

«C'est en examinant ensemble les trois types d'annonces interdites que l'on peut vraiment comprendre la politique qui sous-tend la loi de 1988. En effet, si l'on se

penche sur une seule catégorie d'annonce interdite et que l'on ignore les autres, on peut s'y tromper. Les trois catégories concernées se rapportent à des sujets qui, par le passé, ont été de graves facteurs de division dans la société irlandaise. Il était légitime que [le Parlement] décidât que les citoyens seraient mécontents de voir des annonces consacrées à de tels sujets diffusées chez eux; il pouvait également penser que, si elles étaient autorisées, les annonces de ce genre provoqueraient des troubles. En outre, [le Parlement] a pu estimer, face à des questions aussi sensibles, que les personnes aisées ne devraient pas être autorisées à s'acheter un droit à l'antenne au détriment de personnes plus modestes.»

14. La Cour suprême estima que la religion était une question à la fois publique et privée, et que la disposition incriminée constituait une restriction à l'exercice des droits du requérant à communiquer et à s'exprimer librement (respectivement paragraphes 3 et 6, alinéa 1, de l'article 40 de la Constitution), droits qui peuvent être limités dans l'intérêt général. La cour cita à l'appui de son raisonnement la jurisprudence selon laquelle l'équilibre trouvé par le Parlement entre les droits individuels et l'intérêt général devait l'emporter :

« (...) à moins qu'il n'opprime tous les citoyens ou certains d'entre eux ou à moins que le bénéficiaire que les citoyens ou un grand nombre d'entre eux tireraient de la législation et l'ingérence dans les droits personnels du citoyen ne soient pas raisonnablement proportionnés.»

15. La cour poursuivait en expliquant que la véritable question était de savoir si la restriction imposée aux différents droits constitutionnels était proportionnée au but que le Parlement voulait atteindre. Elle s'appuyait à nouveau sur la jurisprudence pour décrire ainsi le principe de proportionnalité :

« Pour savoir si la Constitution autorise une restriction à l'exercice d'un droit, les juridictions de ce pays – et les juridictions étrangères – jugent utile d'appliquer le critère de proportionnalité, qui concilie la notion de restriction minimale à l'exercice de droits protégés et les exigences de l'intérêt général dans une société démocratique. La Cour européenne des Droits de l'Homme et la Cour suprême du Canada appliquent fréquemment ce critère. Elles le définissent ainsi : « Le but de la disposition incriminée doit être suffisamment important pour justifier une dérogation à un droit protégé par la Constitution. Il doit concerner des préoccupations impérieuses dans une société libre et démocratique. Les moyens retenus doivent satisfaire à un critère de proportionnalité. Ils doivent a) être rationnellement liés au but, n'être ni arbitraires, ni injustes, ni fondés sur des considérations irrationnelles; b) porter le moins possible atteinte au droit concerné; et c) être tels que les répercussions sur le droit en cause sont proportionnées au but. »

16. La Cour suprême déclara que l'article 10 § 3 de la loi de 1988 répondait à ce critère : la restriction était « minimale », le requérant avait le droit de communiquer son point de vue oralement ou par écrit, d'organiser des réunions, de s'associer avec des personnes partageant ses opinions; il avait le même droit que tout autre citoyen d'intervenir à la radio et à la télévision; la seule restriction imposée à ses activités était qu'il ne pouvait exprimer son point de vue par le biais d'une annonce

payée à la radio ou à la télévision. Quant au caractère généralisé de l'interdiction et à l'argument du requérant selon lequel il aurait été possible de mettre en place un système administratif plus sélectif qui autoriserait les annonces religieuses inoffensives, la Cour suprême expliqua :

« C'est sans aucun doute vrai. Mais le [Parlement] a bien pu estimer qu'il ne serait pas judicieux que des fonctionnaires décident, dans ce domaine sensible, quelles annonces seraient susceptibles ou non d'offenser des citoyens. »

17. Elle conclut :

« La Cour constate donc que l'interdiction des annonces à caractère religieux énoncée à l'article 10 § 3 de la loi de 1988 répond rationnellement au but de la loi et n'est ni arbitraire, ni injuste, ni fondée sur des considérations irrationnelles. Il semble qu'elle porte atteinte le moins possible aux différents droits constitutionnels dont il s'agit et il apparaît que ses répercussions sur ces droits sont proportionnées au but de la loi. »

18. En tout état de cause, la Cour suprême estimait que, dès lors que la disposition incriminée relevait pour l'essentiel de la compétence du Parlement et que celui-ci avait respecté le principe de proportionnalité, il ne lui appartenait pas d'intervenir au simple motif qu'elle aurait pu prendre une décision différente. La présomption de constitutionnalité de la loi n'était donc pas réfutée et le pourvoi du requérant ne pouvait être accueilli.

II. LE DROIT PERTINENT

A. La Constitution de l'Irlande

19. L'article 40 de la Constitution dispose en ses parties pertinentes :

« (...)

3 (1) L'Etat s'engage à respecter dans ses lois et, dans la mesure du possible, à défendre et soutenir par ses lois les droits individuels du citoyen.

(...)

6 (1) L'Etat garantit le libre exercice, dans le respect de l'ordre public et de la moralité, des droits suivants :

- i. le droit des citoyens d'exprimer librement leurs convictions et opinions.

Toutefois, l'éducation de l'opinion publique étant d'une extrême importance pour le bien commun, l'Etat, tout en préservant leur légitime liberté d'expression – y compris celle de critiquer la politique du gouvernement – doit veiller à ce que les institutions exprimant l'opinion publique (la radio, la presse, le cinéma, etc.) ne soient pas utilisées pour nuire à l'ordre public, à la moralité, ou à l'autorité de l'Etat.

Le fait de publier ou d'exprimer des propos blasphématoires, séditieux ou indécents constitue une infraction punie par la loi.

(...)»

20. L'article 44 est, en ses parties pertinentes, ainsi libellé :

« (...)

2 (1) Chaque citoyen bénéficie de la liberté de conscience et peut professer et pratiquer librement sa religion, dans le respect de l'ordre public et de la moralité.

(...)

(3) L'Etat n'instaure aucune incapacité et aucune discrimination qui soit fondée sur la profession religieuse, la conviction religieuse ou le statut religieux.

(...)

B. La législation interne

1. La loi de 1960 sur le Conseil de l'audiovisuel (« la loi de 1960 »)

21. La loi de 1960 fut adoptée notamment dans le but d'instituer une autorité (le Conseil) qui serait chargée de mettre en place un service national de radio et télédiffusion. La société nationale de radio et de télévision fut également créée (« la RTE »). L'article 20 § 4 de la loi de 1960 dispose :

« Le Conseil refuse toute annonce à caractère religieux ou politique ou qui se rapporte d'une façon quelconque à un conflit social. »

22. Lorsqu'il présenta cette disposition au Sénat (*Seanad Eireann*), le ministre indiqua en ces termes les motifs qui l'inspiraient :

« Si des annonces de cette nature étaient autorisées, le Conseil devrait accepter des annonces provenant de tout groupe religieux, y compris celles qu'une majorité de spectateurs estimerait contestables et offensantes. La seule politique viable est donc de n'autoriser la diffusion d'aucune annonce à caractère religieux; sinon le Conseil se trouverait dans une position très délicate. Des programmes religieux, comme ceux proposés par Radio Eireann, continueront bien sûr à être retransmis, et les appels de fonds pour des œuvres caritatives seront autorisés. Toutefois, ce sont là des annonces bien distinctes des annonces payées et ayant des fins religieuses. Je suis d'avis que la politique qui sous-tend cet alinéa est la bonne. »

23. L'article 18 de la loi de 1960 s'intitule « Impartialité » et dispose :

« 1. Le Conseil a pour mission de veiller à ce que, lors de leur diffusion, toute information, toute nouvelle ou tout élément qui touchent à des questions suscitant des controverses ou des débats dans la société soient présentés de façon objective et impartiale sans que le Conseil exprime aucunement son point de vue;

2. Aucune disposition du présent article n'empêche le Conseil de diffuser les messages publicitaires des partis politiques. »

2. *La loi de 1988 sur la radio et la télévision (« la loi de 1988 »)*

24. La Commission indépendante de la radio et de la télévision (« l'IRTC ») a été créée par la loi de 1988. Elle est chargée de signer des contrats en vue de la prestation de services de radiodiffusion et de télévision, en plus de ceux déjà proposés par la RTE.

25. L'article 9 s'intitule « Obligations de la société de radiodiffusion en matière de programmes » et dispose :

« 1. Toute société de radiodiffusion veille à ce que

a) les informations qu'elle diffuse soient présentées de façon objective et impartiale, sans jamais exprimer son propre point de vue ;

b) la diffusion d'actualités, y compris de sujets qui font l'objet de controverses ou de débats dans la société, soit équitable à l'égard de tous les intérêts en jeu et que le sujet soit présenté de façon objective et impartiale, sans que la société en question exprime jamais son propre point de vue. S'il se révèle impossible en pratique d'appliquer la présente disposition à une seule et même émission, deux ou plusieurs émissions connexes peuvent être considérées comme formant un tout si elles sont diffusées sans trop d'écart dans le temps ;

(...)

2. Aucune disposition des alinéas a) et b) du paragraphe 1 n'interdit à une société de radiodiffusion de diffuser les messages publicitaires des partis politiques, à la condition que dans l'attribution du temps d'antenne la société ne donne pas injustement la préférence à un parti politique.»

26. L'article 10 § 3 de la loi de 1988 frappe les sociétés indépendantes de radiodiffusion et télédiffusion de la même interdiction que celle appliquée à la RTE (par l'article 20 § 4 de la loi de 1960). Il est ainsi libellé :

« Aucune annonce à caractère religieux ou politique ou qui se rapporte d'une façon quelconque à un conflit social ne peut être diffusée.»

3. *Le projet de loi modificative de 1999 sur la radio et la télévision (« le projet de loi de 1999 »)*

27. Ce projet de loi, qui ne fut jamais adopté, proposait de modifier l'article 10 § 3 de la loi de 1988. Il tirait son origine de l'arrêt rendu par la Cour suprême en l'espèce et de l'interdiction postérieure d'une annonce à paraître dans le journal *Irish Catholic* en application de cette disposition. Le ministre des Arts, du Patrimoine, du Gaeltacht (régions de langue gaélique irlandaise) et des Iles expliqua lors du débat parlementaire portant sur le projet :

« Nous avons affaire en substance à une disposition qui remonte à près de quarante ans. On peut penser qu'il serait temps de réexaminer l'interdiction prévue par ces alinéas ; que l'interdiction générale visée par ces dispositions est un instrument trop

grossier aujourd'hui, dans une société dans l'ensemble bien éduquée, habituée au fonctionnement des médias, y compris les très puissantes radio et télévision. Le fait que des juridictions, aussi récemment qu'en 1997 et 1998, aient examiné la constitutionnalité de cette disposition même – à savoir l'interdiction de diffuser des annonces à caractère religieux – sera très utile à notre débat.»

28. Après avoir cité en détail les arrêts rendus dans la présente affaire par la *High Court* et la Cour suprême, le ministre poursuivit :

«Ce projet, qui émane de l'opposition, envisage de modifier une disposition légale reconnue constitutionnelle en mai 1998, c'est-à-dire il y a très peu de temps. On nous demande de modifier une disposition que la Cour suprême n'a estimée ni arbitraire ni injuste et qui porte aussi peu que possible atteinte à nos droits constitutionnels. La *High Court* et la Cour suprême reconnaissent le caractère sensible du contenu de l'article que le projet entend amender. Quiconque lit ces arrêts conclut nécessairement que toute modification de l'article qui donnerait à un agent de l'Etat le pouvoir ou la responsabilité de décider quels types d'annonces religieuses peuvent être autorisés ou non doit être examinée avec beaucoup de prudence si l'on ne veut pas confronter [l'IRTC] à des difficultés considérables, voire insurmontables, comme celles que laisse entrevoir le projet. (...)

Les auteurs du projet voudraient apparemment que [l'IRTC] ait la possibilité de décider si une revue ou un journal politique ou religieux est de bonne foi. Lorsque le journal ou la revue est de bonne foi, les publicités destinées à la vente (moyennant un prix à l'unité) de ces publications ne seront pas interdites par l'article 10 § 3 de la loi de 1988, à condition que la publicité ait pour objet la promotion du journal, ne soit pas sectaire et n'ait pas une finalité politique. Si le projet était adopté, [l'IRTC] aurait un certain nombre de décisions à prendre (...) et à dire si une revue ou un journal est de bonne foi (...) [et] (...) si la publicité promeut la publication sans être sectaire et sans avoir de finalité politique.

J'ai la conviction que les dispositions de la législation proposée obligerait [l'IRTC] à se livrer à un jugement de valeur pour départager les publications. Afin de décider si une publication politique ou religieuse donnée est de bonne foi, [l'IRTC] aurait à examiner les objectifs de cette publication et peut-être les objectifs de l'organisation religieuse ou politique elle-même. En outre, elle devrait prononcer un autre jugement de valeur en décidant ce qui est sectaire ou non. Le projet n'énonce ni directive ni critère qui puisse aider [l'IRTC] à procéder à ces appréciations difficiles et sensibles.

Le projet, s'il donne à [l'IRTC] le pouvoir de distinguer entre un journal et un autre sans fournir de motivation détaillée, ne prévoit pas de mécanisme d'appel. Comme je l'ai déjà dit, la *High Court* et la Cour suprême ont précisé les difficultés pratiques et administratives qui surgiraient si l'on adoptait une interdiction sélective des annonces visées par l'article 10 § 3 de la loi de 1988. Le projet ne prévoit aucun moyen qui réponde aux préoccupations exprimées dans ces arrêts. Il serait imprudent de poursuivre ces initiatives sans être sûrs que nous ne sommes pas en train d'aggraver la situation.

Si l'on considère les principes qui sous-tendent le projet plutôt que les modalités envisagées par lui, il est légitime de se demander s'il n'y aurait pas lieu d'introduire une interdiction plus sélective des annonces à caractère religieux. Toutefois, pour que l'interdiction soit sélective, les moyens retenus devraient permettre de garantir que tout système servant à apprécier si les annonces sont acceptables soit appliqué dans le respect des principes de la Constitution et selon des modalités conformes à celle-ci.

Pour le moins, les droits prévus par l'article 44 de la Constitution devraient être observés et une procédure équitable ouverte aux personnes lésées. Une interdiction sélective pourrait aussi passer pour une atteinte à la liberté de parole et d'expression protégée par l'article 40 § 6, alinéa 1, de la Constitution. Il serait peut-être plus judicieux de doter [l'IRTC] du pouvoir d'interdire une annonce donnée concernant des éléments religieux si elle estime que cette annonce porte atteinte à l'ordre public ou à la moralité, plutôt que de risquer d'appliquer un traitement discriminatoire à certaines publications.

Il est cependant clair que les annonces à caractère religieux sont une catégorie tout à fait particulière de publicité. La publicité est réglementée dans la plupart des pays – plus ou moins largement. La publicité télévisée, notamment, est réglementée dans l'ensemble de l'Union européenne, ne serait-ce que par la directive «Télévision sans frontières». Cette directive reconnaît l'importance que chacun des Etats membres peut attacher à la réglementation de la diffusion de publicités; elle prévoit en effet qu'un Etat membre peut imposer une réglementation plus stricte aux sociétés de diffusion agissant dans le cadre de son ordre juridique que celle prévue par la directive.

La réglementation de la publicité part généralement du principe que celle-ci doit être légale, honnête, décente et conforme à la vérité. C'est ce que prévoient les codes de normes, de pratique et d'interdictions dans le domaine de la publicité, du parrainage et des autres formes de promotion commerciale utilisées dans l'audiovisuel, élaborés en application de l'article 4 § 1 de la loi de 1990 sur l'audiovisuel. Ce même principe fondamental est repris dans le code irlandais des normes publicitaires, rédigé par le Conseil des normes publicitaires en Irlande.

Le Conseil des normes publicitaires en Irlande est un organisme autoréglementé instauré par le secteur publicitaire en 1981. Il traite de la publicité dans la plupart des médias (journaux, affiches, cinéma, radio et télévision, etc.). Le code élaboré en application de la loi [du Royaume-Uni] de 1990 sur l'audiovisuel ne traite pas, logiquement, des annonces à caractère religieux puisque celles-ci sont frappées d'une interdiction générale. A l'inverse, le code du Conseil des normes publicitaires en Irlande [l'ASAI] exclut explicitement de son champ d'application les publicités dont l'objet principal est d'exprimer la position de l'annonceur sur des questions politiques, religieuses, sociales, esthétiques ou qui touchent aux rapports entre partenaires sociaux, ou sur une question d'intérêt général. Il est intéressant de constater que [l'ASAI] a décidé de ne pas appliquer ses normes à ces sujets sensibles bien que la loi ne le lui interdise pas.

Il serait très difficile de réglementer les annonces à caractère religieux de la même manière que la publicité pour des biens et des services. Comment peut-on savoir si une annonce à caractère religieux est véridique? Aucun produit ni service n'est proposé à la vente. Même si les annonceurs religieux ont une foi absolue en leurs croyances, ce qu'ils disent dans leurs annonces relève de la croyance et n'est pas objectivement mesurable.

Bien que je m'oppose au projet, j'accepterais d'examiner la politique qu'il entend appliquer – à savoir une interdiction plus sélective à l'égard des annonces à caractère religieux. Si l'on trouve un amendement satisfaisant, je souhaiterais le proposer à la commission au moment de l'examen du projet relatif à l'audiovisuel, que j'espère publier très prochainement (...). Lorsque j'examinerai l'amendement, je devrai tenir compte des nombreuses questions soulevées par les arrêts que j'ai cités.

Au rang de celles-ci se trouve l'idée, notamment pour les domaines sensibles, que des personnes riches ne devraient pas avoir la possibilité d'acheter un accès à l'antenne au

détriment de plus modestes. Les dispositions de l'article 40 de la Constitution qui reconnaît aux citoyens le droit de communiquer et le droit d'exprimer librement leurs convictions et opinions seront clairement respectées. Et les dispositions de l'article 44 de la Constitution qui garantissent à tout citoyen la liberté de conscience et la liberté du culte et des rites dans le respect de l'ordre public et de la moralité et qui interdisent à l'Etat d'instaurer quelque incapacité ou quelque discrimination que ce soit qui serait fondée sur la profession religieuse, la conviction religieuse ou le statut religieux, seront également respectées.

Pour parvenir à ces résultats, il faudra envisager de mettre en place des procédures équitables et des règles élémentaires de justice afin que l'organe chargé de régler ces publicités respecte les droits en question et soit perçu comme un organe qui les respecte.

Si nous envisageons d'assouplir l'interdiction absolue, qui a actuellement cours, de diffuser des annonces à des fins religieuses, il se pourrait que nous soyons amenés à prévoir de supprimer entièrement l'interdiction plutôt que d'en introduire une plus sélective. Compte tenu des préoccupations que j'ai déjà exprimées, ce serait peut-être la seule solution viable. On ne peut toutefois franchir ce pas à la légère. Retenir une interdiction plus sélective ou supprimer l'interdiction totalement demandera beaucoup de réflexion et d'analyse. L'audiovisuel – tant la télévision que la radio – est considéré comme le moyen de communication de masse le plus puissant qui ait jamais existé. Certains programmes sont écoutés ou regardés par des millions de personnes. La radio est un média accessoire puisqu'elle permet de mener simultanément d'autres activités au travail, à la maison ou dans la voiture. Lorsqu'on lit un journal ou une revue, on peut tourner rapidement une page après y avoir jeté un bref coup d'œil, alors qu'un auditeur est obligé d'écouter ou au moins d'entendre la publicité s'il ne veut pas manquer une partie de son programme à la radio. Les enfants et les jeunes sont constamment exposés aux images, messages et comportements transmis par la radio et la télévision.

Il est légitime pour les parents de souhaiter que leurs enfants n'aient affaire qu'à la seule confession religieuse de leur choix. Peut-être de nombreuses personnes seraient-elles offensées par une annonce à caractère religieux simplement parce qu'elle émane de telle ou telle organisation religieuse. On pourrait certes imaginer d'interdire la diffusion d'annonces à caractère religieux pendant les heures où les programmes sont destinés aux enfants, mais nous savons tous que ceux-ci, et les jeunes, regardent aussi la télévision aux heures de grande écoute et mettent la radio à tout moment – une telle mesure n'aurait donc que des effets limités. Je ne traiterai pas ici des problèmes qui seraient liés à certains cultes et sectes qui inquiètent les familles et dont les activités pourraient être interprétées comme ayant une finalité religieuse.

Nous devons être très prudents dans ce domaine sensible. Il est possible qu'à notre époque, alors que des services de diffusion de plus en plus nombreux sont disponibles par satellite – cette technologie ne relevant pas du droit interne qui s'applique aux sociétés nationales –, une interdiction totale des annonces à caractère religieux soit un anachronisme. Le temps est peut-être venu de faire confiance aux sociétés audiovisuelles et de penser qu'elles n'offenseront ni n'indisposeront leurs auditeurs ou spectateurs en diffusant des annonces inacceptables dans ce domaine. Toutefois, un changement ne pourra être apporté à la situation actuelle qu'après un examen attentif et la consultation de différentes institutions, comme les Eglises, [l'IRTC], les sociétés audiovisuelles et le public en général.

Le projet de loi présenté à la Chambre ne tient compte d'aucune des préoccupations que j'ai exprimées. Il ne donne aucune définition des pouvoirs qu'il voudrait conférer à [l'IRTC], ni aucun cadre à ceux-ci. Aucune garantie, aucun recours, ne sont prévus pour ceux qui se sentiraient lésés par les décisions que [l'IRTC] pourrait prendre dans le cas où ce projet serait adopté. Il n'est pas question des interdictions applicables à la RTE figurant dans les lois sur le Conseil de l'audiovisuel. Je veux bien admettre qu'il convient que la Chambre examine la politique proposée (...) mais nous ne pouvons pas aller de l'avant sans une réflexion beaucoup plus approfondie que celle qui ressort des dispositions du projet. L'adoption de celui-ci risquerait de créer beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Il s'agit là d'une question délicate et je remercie les députés de l'opposition de nous donner l'occasion de l'examiner attentivement. Si je comprends les motivations – louables – des députés qui ont publié ce projet, il importe de se livrer à une étude plus complète du sujet. Nous pourrions considérer la question de l'audiovisuel dans son ensemble lorsque je rendrai public mon projet de loi en la matière. J'aborderai ce point et pourrais à cette occasion me pencher sur l'ensemble du problème. Si nous trouvons une formulation adéquate, nous pourrions aisément l'intégrer au projet en proposant un amendement à la commission.»

4. *La loi de 2001 sur l'audiovisuel (« la loi de 2001 »)*

29. La loi de 2001 a eu essentiellement pour objet de faciliter la mise en place de la diffusion numérique terrestre en Irlande. L'IRTC est devenue la Commission irlandaise de l'audiovisuel; ses fonctions et ses pouvoirs relativement à la diffusion numérique ont été étendus.

30. L'article 18 de la loi de 2001 a appliqué l'article 10 § 3 de la loi de 1988 aux services de diffusion numériques et autres. Toutefois, l'article 65 de la loi de 2001 a assoupli en ces termes l'interdiction de diffuser des annonces à caractère religieux :

« Aucune disposition de l'article 20 § 4 de la loi de 1960 ni de l'article 10 § 3 de la loi de 1988 (et de ces deux articles tels qu'ils s'appliquent en vertu de la présente loi) ne peut être interprétée comme interdisant la diffusion d'une information indiquant :

- a) qu'un journal, un magazine ou une revue à caractère religieux est disponible à titre onéreux ou gratuit;
- b) qu'une manifestation ou une cérémonie concernant une religion donnée est organisée,

si l'information ne vante pas les mérites ou autres d'une adhésion à la confession ou croyance en question ou de l'appartenance à une religion ou à une organisation religieuse.»

31. Cet article fut proposé par le ministre devant la commission le 30 novembre 2000; il s'agissait d'un article venant compléter le projet déjà publié. La commission accepta la proposition sans débat.

C. La directive du Conseil du 3 octobre 1989 (89/552/CEE)

32. La directive coordonne certaines normes des États membres de la Communauté européenne relatives à la diffusion télévisée. L'article 12 énonce notamment que la publicité télévisée ne doit pas porter atteinte au respect de la dignité humaine, ni comporter de discrimination en raison de la race, du sexe ou de la nationalité, ni attenter à des convictions religieuses ou politiques.

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 9 ET 10 DE LA CONVENTION

33. Le requérant conteste l'article 10 § 3 de la loi de 1988. Il invoque à cet égard les articles 9 et 10 de la Convention :

Article 9

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté (...) de manifester sa religion ou sa conviction (...) par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (...) à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique (...) à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale (...) »

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

34. Le Gouvernement soutient que la limitation des droits du requérant protégés par les articles 9 et 10 est si minime qu'elle ne constitue pas

une ingérence. Il explique notamment que le requérant aurait pu exprimer son point de vue autrement, à la fois oralement et par écrit, dans la presse écrite et à l'occasion de réunions. L'intéressé aurait également pu s'adresser à la radio ou à la télévision et faire retransmettre l'émission en question par satellite ou par d'autres modes.

35. Le Gouvernement arguë en outre que si ingérence il y a eu, elle était «prévue par la loi» (article 10 § 3 de la loi de 1988) et poursuivait des buts légitimes au sens du second paragraphe des articles 9 et 10 de la Convention (ordre et sûreté publique, droits et libertés d'autrui).

36. L'essentiel de l'argumentation du Gouvernement devant la Cour consiste cependant à dire que l'interdiction de la diffusion d'annonces à caractère religieux représente une attitude proportionnée à ces buts légitimes.

37. Le Gouvernement considère que certains éléments clés de l'affaire laissent penser qu'il y a vraiment lieu d'accorder à l'Etat une grande marge d'appréciation en ce qui concerne les moyens d'atteindre les buts visés. La présente cause concernait la diffusion (*Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 276) d'une annonce payée (*VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, n° 24699/94, CEDH 2001-VI) faisant la promotion de convictions et d'un événement religieux (arrêts *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, 20 septembre 1994, série A n° 295-A, et *Wingrove c. Royaume-Uni*, 25 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), sans aucun caractère politique et qui ne relevait pas de l'intérêt général. Dans ces conditions, il faut porter une attention particulière à l'analyse à laquelle les autorités internes se sont livrées car elles sont les mieux placées pour identifier et apprécier l'intensité des différentes forces vives de la société irlandaise, ce qui permet de trouver le juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu. Dès lors, si le ministre qui proposa l'article 20 § 4 de la loi de 1960, appliqué ensuite par le biais de l'article 10 § 3 de la loi de 1988 aux sociétés de radio et de télévision indépendantes, était d'avis que la population irlandaise n'était prête à tolérer aucune forme d'annonce à caractère religieux, l'Etat devait pouvoir restreindre la diffusion de telles annonces.

38. Quant au caractère religieux de l'annonce en cause, le Gouvernement reconnaît que celle-ci semblait inoffensive et qu'elle avait, en quelque sorte, une simple fonction d'information. Il souligne néanmoins qu'elle se fondait sur certaines convictions religieuses manifestes qu'elle entendait propager. Quoi qu'il en soit, le caractère religieux de l'annonce aurait justifié à lui seul d'en limiter la diffusion.

Le Gouvernement observe que le droit d'un individu d'exprimer des convictions religieuses est nécessairement défini et limité par rapport aux droits d'autrui protégés par l'article 9 (*Larissis et autres c. Grèce*, arrêt du 24 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 383, §§ 63-64). En outre, selon le Gouvernement, la Convention applique clairement une règle différente

au contrôle de l'expression religieuse : l'offense religieuse justifie l'interdiction de discours qui seraient autrement acceptables et protégés. Cela s'expliquerait par le fait que la conviction religieuse n'est pas le fruit d'un processus de décision raisonné ; il s'agit au contraire d'une question extrêmement personnelle, intime, qui touche à des convictions profondes et essentielles. Par conséquent, la simple proclamation de la vérité d'une religion reviendrait nécessairement à proclamer qu'une autre religion est fautive. Ainsi, tout discours à caractère religieux, même inoffensif, pourrait entraîner des réactions imprévisibles et explosives.

Le Gouvernement insiste en outre sur les sensibilités religieuses propres à l'Irlande ; il cite à cet égard l'analyse qu'en ont faite les juridictions internes en l'espèce. Peut-être n'existe-t-il pas à l'heure actuelle de tensions religieuses en Irlande. Cependant, la division religieuse a marqué l'histoire irlandaise, caractérisée par un prosélytisme et la création de systèmes juridiques et sociaux destinés à affaiblir une religion. Ce contexte historique, les manifestations actuelles de division religieuse en Irlande du Nord, associés au fait que la vaste majorité de la population irlandaise pratique une religion – d'ailleurs, une religion dominante – ont permis à l'Etat, en 1960 et à nouveau en 1988, de constater une sensibilité inhabituelle aux questions religieuses dans la société irlandaise contemporaine, chez les adeptes des religions dominantes comme des religions minoritaires. Compte tenu de cette situation potentiellement explosive, il était justifié que l'Etat agît avec prudence dans la définition des conditions dans lesquelles des éléments religieux, en particulier les annonces à caractère religieux, pourraient être diffusés dans l'audiovisuel.

Le Gouvernement combat l'idée que les arrêts rendus dans les affaires *Handyside* et *Sunday Times* (arrêts *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, série A n° 24, et *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 26 avril 1979, série A n° 30) autorisaient le requérant à diffuser des annonces à caractère religieux qui heurtaient, choquaient ou inquiétaient. L'affaire *Sunday Times* peut être distinguée de l'espèce en cela qu'elle concernait l'expression d'un discours politique ou d'intérêt général, la presse écrite et l'éditorial d'un journal. Le Gouvernement conteste que – comme le laisse entendre le requérant en se fondant sur la jurisprudence *Sunday Times* –, dans le domaine des annonces à caractère religieux, on ait le droit d'être quelque peu choquant ou inquiétant ou de légèrement heurter.

39. En ce qui concerne l'interdiction appliquée au domaine de l'audiovisuel (par opposition à la presse écrite), le Gouvernement rappelle qu'en son paragraphe 1 l'article 10 de la Convention prévoit expressément une réglementation qui prend la forme d'un régime d'autorisations des diffusions sur le territoire de l'Etat, diffusions dont le contrôle doit être justifié par l'une des raisons énoncées au second paragraphe. Selon la jurisprudence de la Commission et de la Cour, parmi les éléments à prendre en considération figurent la nature et les objectifs de la société

devant effectuer la diffusion, son audience potentielle et les droits et intérêts d'une audience donnée. Le Gouvernement affirme que le contrôle de l'audiovisuel est tenu pour nécessaire notamment afin d'assurer une réglementation rationnelle des entreprises de diffusion et la répartition appropriée des ressources, limitées, destinées à ce secteur. En outre, et plus spécialement aux fins de l'espèce, une telle réglementation s'impose compte tenu de la nature particulièrement envahissante et incontournable de l'audiovisuel, de ses effets, et du risque qui existe d'offenser certaines personnes (y compris les destinataires passifs de l'information).

40. Quant à l'interdiction appliquée au domaine publicitaire, le Gouvernement distingue entre les pages publicitaires payées et les programmes, ces derniers étant soumis aux règles universellement reconnues et fondamentales de l'impartialité et de la neutralité. Ces règles s'appliquent tant aux sociétés nationales de diffusion qu'aux sociétés indépendantes (article 18 de la loi de 1960 et article 9 de la loi de 1988); elles exigent que chaque programme portant sur une question controversée soit équilibré et que la programmation générale de la station ou de la chaîne sur ces questions donne assez de place à des points de vue différents ou opposés. Puisque les programmes doivent être neutres, l'Etat peut s'attendre à une certaine tolérance de la part de leurs destinataires. A l'inverse, selon le Gouvernement, la publicité par définition est partisane et partielle et manque d'équilibre: le principe d'impartialité ne saurait donc lui être et ne lui est pas appliqué. L'Etat peut par conséquent raisonnablement s'attendre à une moins grande tolérance à l'égard de la publicité, particulièrement sur les sujets sensibles.

Par ailleurs, tout comme les restrictions appliquées à la diffusion de publicités tendent à la neutralité et à l'équilibre, le fait d'autoriser ou d'obliger les stations et les chaînes à accepter de diffuser des annonces à caractère religieux porterait atteinte à cet équilibre. Le Gouvernement relève de plus que le requérant va jusqu'à mettre en cause la règle de l'impartialité même dans un contexte politique, puisqu'il présume – à tort – qu'aucune restriction imposée à la diffusion d'annonces à caractère politique ne serait valable (*VgT Verein gegen Tierfabriken*, précité, §§ 66-67).

41. Le Gouvernement soutient de surcroît que les moyens choisis par l'Etat pour mettre en balance la liberté d'expression et les sensibilités en jeu sont limités: seule se trouvait visée la diffusion d'annonces à caractère religieux et la proportionnalité était donc prise en compte par la réglementation générale.

42. Le Gouvernement reconnaît qu'il existe peut-être différentes façons de répondre aux préoccupations qu'il a exprimées plus haut mais estime que l'Etat est fondé à considérer que certaines solutions sont intrinsèquement inopportunes.

43. Il rejette l'idée d'autoriser certaines annonces à caractère religieux. Premièrement, toute limitation aurait des effets inégaux à l'égard des différentes sociétés de diffusion. La société nationale de radio et de télévision («la RTE») serait contrainte de diffuser toute annonce répondant aux critères définis alors que les sociétés indépendantes pourraient refuser, accepter ou favoriser pareille annonce pour des motifs exclusivement commerciaux. De fait, autoriser une certaine forme de diffusion à caractère religieux aurait des conséquences inégales à l'égard des religions, les religions majoritaires pouvant exploiter leur position dominante ou leurs ressources pour accéder aux médias audiovisuels, au détriment des religions moins répandues. L'interdiction actuelle permet au contraire de garantir qu'un point de vue ne l'emporte pas sur un autre; elle place toutes les religions sur un pied d'égalité, indépendamment de leur richesse, de leur présence dans la société, de leur pouvoir et de leur popularité du moment (*United Christian Broadcasters Ltd c. Royaume-Uni* (déc.), n° 44802/98, 7 novembre 2000).

Deuxièmement, l'appréciation de telles restrictions poserait en soi un problème. La limitation du nombre des annonces provenant de certains groupes religieux pourrait facilement être perçue comme discriminatoire: les particuliers sont peut-être prêts à accepter que personne n'ait le droit de diffuser des annonces, mais le contrôle de celles provenant de certaines religions heurterait assurément des sensibilités religieuses. Par ailleurs, le Gouvernement se demande s'il est vraiment possible de distinguer entre un prédicateur passionné et convaincu et un prosélyte susceptible de semer la discorde. Une restriction fondée sur le contenu de l'annonce risquerait de donner place à une censure religieuse subjective exercée par l'Etat ou les sociétés de diffusion elles-mêmes. L'intervention de l'Etat, et même de tout acteur privé, dans pareille censure pourrait être considérée comme offensante en elle-même; qui plus est, ce qui est familier risquerait d'être vu comme plus admissible que ce qui est marginal et peu connu. Le Gouvernement rejette également l'idée d'une limitation fondée sur le «degré d'offense» de l'annonce, comme le propose le requérant (annonce qui risque et ne va pas manquer d'offenser ou qui est calculée à cette fin): le Gouvernement rappelle que dans le contexte irlandais rien n'est «un peu offensant» puisque les annonces à caractère religieux sont tenues en elles-mêmes pour potentiellement offensantes.

Troisièmement, le Gouvernement relève que l'article 65 de la loi de 2001 a quelque peu atténué l'article 10 § 3 de la loi de 1988. Il considère toutefois que l'Etat pouvait légitimement estimer en 1960 et en 1988 qu'une interdiction de diffusion frappant l'ensemble des annonces à caractère religieux était nécessaire, que le message fût strictement informatif ou non. La décision d'autoriser la diffusion des seules annonces ayant un caractère informatif, concrétisée par la loi de 2001,

n'est pas en contradiction avec ce choix. L'annonce que le requérant voulait voir diffuser aurait de toute façon, selon le Gouvernement, été contraire à l'article 65 de la loi de 2001. En outre, le nouveau régime connaît lui aussi ses difficultés: il est malaisé de démarquer l'information religieuse des postulats religieux qui sous-tendent un message.

44. Enfin, le Gouvernement souligne que l'interdiction mise en cause par le requérant n'est pas exceptionnelle. La loi prohibait les annonces à caractère religieux au Royaume-Uni jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de 1990 sur l'audiovisuel, et de nombreux codes reposant sur l'auto-réglementation continuent de régir ces questions. En Suisse, l'article 18 de la loi fédérale sur la radio et la télévision ainsi que l'article 15 de l'ordonnance sur la radio et la télévision interdisent notamment les annonces à caractère religieux et politique. La directive du Conseil 89/552/CEE contient également une restriction à l'égard des annonces à caractère religieux.

45. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement arguë que les articles 9 et 10 de la Convention autorisaient l'Etat irlandais à agir avec prudence et à décider d'interdire la diffusion d'annonces à caractère religieux.

2. *Le requérant*

46. Le requérant voit dans le fait qu'il ait été empêché, par l'application de l'article 10 § 3 de la loi de 1988, d'utiliser la méthode de son choix pour annoncer une manifestation religieuse une ingérence manifeste dans ses droits au titre des articles 9 et 10 de la Convention. L'arrêt *Handyside* précité montre selon lui que l'article 10 s'étend aux idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent ». Il observe que l'interdiction s'applique à toutes les sociétés de diffusion et, si la possibilité de présenter son annonce dans d'autres médias et par d'autres moyens réduit peut-être la portée de l'ingérence, celle-ci n'en demeure pas moins importante.

47. Le requérant reconnaît que la restriction en cause était « prévue par la loi » et il ne conteste pas que la protection de l'ordre et de la sûreté publique, ainsi que des droits et libertés d'autrui, constitue un but légitime.

48. Il admet également que la question principale qui se pose en l'espèce est de savoir si l'ingérence dans ses droits peut être considérée comme justifiée; il soutient que le Gouvernement n'a pas démontré l'existence d'un « besoin social impérieux » justifiant l'interdiction de diffuser une annonce à caractère religieux, que la question soit examinée sous l'angle de l'article 9 ou de l'article 10 de la Convention.

49. L'intéressé ne conteste pas qu'il ressort des affaires *Otto-Preminger-Institut* et *Wingrove* précitées qu'il faut accorder à l'Etat une plus grande

marge d'appréciation dans le domaine de la morale et de la religion. Il avance toutefois que dans ces deux affaires la Cour a conclu l'examen de la marge d'appréciation applicable en évoquant le contrôle effectué par elle en dernier lieu. La marge d'appréciation de l'Etat n'est par conséquent pas illimitée et ne dispense pas celui-ci d'établir la nécessité des restrictions qu'il impose, la Cour étant l'ultime arbitre en la matière.

50. En ce qui concerne le point de savoir où réside l'équilibre entre les droits concurrents garantis par les articles 9 et 10, le requérant invoque l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Otto-Preminger-Institut* précitée (pp. 17-19, §§ 46-50) où elle explique que ceux qui ont des croyances religieuses doivent tolérer et accepter le rejet par autrui de leurs croyances religieuses et même la propagation par autrui de doctrines hostiles à leur foi. Dans cette affaire, la Cour a estimé l'expression en question si offensante qu'elle constituait une violation malveillante de l'esprit de tolérance et que «les devoirs et les responsabilités» de ceux qui s'expriment comprennent l'obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui sont gratuitement offensantes pour autrui et constituent donc une atteinte à ses droits. L'intéressé en conclut que le critère de l'équilibre à ménager entre les droits prévus par l'article 10 au bénéfice d'une personne et ceux prévus par l'article 9 au bénéfice d'une autre réside dans le «degré d'offense» contenu dans l'annonce.

Or, soutient-il, son annonce n'avait aucun caractère offensant. Certes, elle exprimait une position religieuse précise, mais elle ne le faisait pas d'une manière qui eût pu offenser l'adepte d'une autre religion. Il faut bien la distinguer de l'expression qui se trouvait en cause dans les affaires *Otto-Preminger-Institut* et *Wingrove* précitées. Ainsi, la volonté de protéger les sensibilités religieuses d'autrui ne saurait justifier l'interdiction des annonces à caractère religieux quels que soient leur nature et leur contenu. Une telle interdiction ne serait justifiée que si les droits prévus par l'article 9 au bénéfice d'autrui comprenaient celui de ne pas être exposé à des points de vue religieux différents des siens. Cependant, ni l'article 9 ni les autres dispositions de la Convention n'énoncent un tel droit. Le requérant explique que cela irait en effet à l'encontre du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture d'esprit qui sont de rigueur dans une société démocratique.

51. Le requérant ajoute que la religion en Irlande est homogène puisque la population de cet Etat est à plus de 95 % catholique. Ce pays ne connaît pas aujourd'hui de problème tenant à des dissensions religieuses. L'intéressé rappelle que les émissions diffusées concernent fréquemment des thèmes religieux controversés. Il est donc peu vraisemblable que son annonce inoffensive eût heurté les auditeurs d'une radio locale. Le requérant ajoute que la station de radiodiffusion locale en question connaissait bien ses auditeurs et n'aurait certainement pas voulu retransmettre une annonce qui, selon elle, risquait de les offenser.

52. Le requérant souligne que la présente affaire n'a pas trait à la soumission des entreprises audiovisuelles à un régime d'autorisations et qu'elle ne concerne pas la troisième phrase de l'article 10 § 1 de la Convention. De toutes les façons, d'après la jurisprudence pertinente, une restriction doit être justifiée à la fois au regard de la troisième phrase de l'article 10 § 1 et au regard de l'article 10 § 2 (voir, notamment, les arrêts *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, 28 mars 1990, série A n° 173, p. 25, § 64, *Informationsverein Lentia et autres*, précité, p. 14, § 32, et *Radio ABC c. Autriche*, 20 octobre 1997, *Recueil* 1997-VI, pp. 2197-2198, § 28).

53. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel la neutralité de la radiodiffusion justifiait l'interdiction, il revient, selon le requérant, à dire que n'importe quel système d'autorisations pourrait contrôler l'audiovisuel et, en particulier, imposer relativement au contenu des émissions des conditions qui, si elles s'appliquaient à la presse écrite, seraient contraires à la Convention. Pareille position ne se concilierait toutefois pas avec les principes énoncés dans l'arrêt *Informationsverein Lentia et autres*, cité plus haut. L'intéressé explique que, en tout état de cause, on ne saurait en déduire que la retransmission d'une annonce à caractère religieux porterait atteinte à la neutralité de la radiodiffusion. Un grand nombre des annonces diffusées ne sont pas de nature commerciale: elles concernent des questions sensibles, comme la cigarette, la consommation d'alcool, l'importance du vote et le référendum. En vérité, la société nationale de radio et de télévision diffuse des services religieux catholiques ainsi que certains services protestants, et peut aussi annoncer ces retransmissions. Deux fois par jour, elle fait entendre les cloches à l'heure de la prière catholique. La diffusion d'informations à caractère religieux ne pose pas de problème; elle démontre en réalité que le Gouvernement ne craint pas de favoriser une religion par rapport à une autre.

54. Pour ce qui est de la possibilité qui existait de publier l'annonce dans un média autre que l'audiovisuel, le requérant cite l'affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken* susmentionnée, dans laquelle la Cour a estimé que, comme il était possible de recourir à ces autres médias, la restriction ne procédait pas d'un besoin impérieux. Les médias autres qu'audiovisuels ayant un impact relativement moindre, le fait que d'autres moyens de communication fussent disponibles ne suffisait de toute manière pas à justifier l'interdiction d'une radiodiffusion.

55. L'intéressé conteste l'argument du Gouvernement selon lequel d'autres solutions n'étaient pas réalisables.

56. Premièrement, il aurait été possible selon lui de limiter l'interdiction aux annonces à caractère religieux formulées en des termes offensants pour les croyances d'autrui. Il reviendrait à l'Etat de préciser ce que sont ces termes, y compris quel «degré d'offense» doit être interdit, et une certaine marge d'appréciation lui serait accordée en la matière. A

l'inverse du Gouvernement, le requérant estime qu'une telle restriction est envisageable; il cite en particulier à cet égard la directive du Conseil 89/552/CEE.

Pour l'intéressé, l'article 65 de la loi de 2001 montre que l'Etat croit possible d'identifier les annonces à caractère religieux strictement informatives et d'autoriser leur diffusion. Son annonce exprimant elle-même une opinion et une conviction religieuses, le requérant a reconnu dans sa plaidoirie qu'elle pouvait être contraire à l'article 65 de la loi de 2001. Il soutient cependant que l'assouplissement de l'interdiction apporté par cette disposition est insuffisant, car la Convention protège également une personne de propos concernant des sujets religieux qui risquent et ne vont pas manquer d'offenser profondément ses convictions religieuses ou sont calculés à cette fin.

57. Deuxièmement, en ce qui concerne la volonté du Gouvernement de ne pas favoriser les groupes religieux dominants et puissants, le requérant relève que dans l'affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken* précitée le Gouvernement avait fait état du risque que des groupes puissants, à la fois par leur taille et leur financement, cherchassent à exercer une influence excessive par le biais de la publicité. La Cour avait cependant estimé que le Gouvernement n'avait pas démontré de manière «pertinente et suffisante» en quoi les motifs généralement avancés pour légitimer l'interdiction de la publicité à caractère politique pouvaient également servir à justifier l'ingérence dans les circonstances particulières de l'affaire introduite par l'association requérante (§ 75). En l'espèce, le requérant se trouverait dans une situation semblable: rien ne montrerait qu'il représenterait une religion importante ou puissante cherchant à exercer une influence excessive par le biais de la publicité. D'ailleurs, l'article 65 de la loi de 2001 ne semblerait pas non plus exprimer une telle préoccupation de la part de l'Etat irlandais: il ne prévoirait aucune restriction à l'accès des groupes religieux aux annonces audiovisuelles; on pourrait même soutenir que cet article favorise les grandes religions bien établies au détriment des groupes plus petits et moins connus parce que la simple mention de publications, de manifestations ou de cérémonies a probablement plus d'effets lorsqu'elle provient de religions établies et connues.

58. Troisièmement, le requérant ne pense pas que l'Etat se trouverait dans une situation délicate s'il devait décider quel type d'annonces serait susceptible d'offenser. L'Etat a déjà admis qu'il doit se livrer à une certaine appréciation en vertu de l'article 65 de la loi de 2001. Quoi qu'il en soit, il existe dans de nombreux pays, dont l'Irlande, des organismes qui examinent régulièrement les publicités à caractère commercial au regard de normes en réglementant notamment le contenu et la diffusion. L'intéressé ne voit donc pas pourquoi l'Etat estime que le fait d'apprécier des annonces à caractère religieux le mettrait dans une situation délicate.

59. Le requérant considère en conséquence qu'aucune raison impérieuse ne justifiait l'interdiction de son annonce.

B. Appréciation de la Cour

(...)

4. « Nécessaire dans une société démocratique »

a) Principes généraux

65. La Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Comme le reconnaît expressément le paragraphe 2 de l'article 10, l'exercice de cette liberté comporte toutefois des devoirs et des responsabilités. Parmi eux, dans le contexte des croyances religieuses, figure l'obligation générale d'assurer à ceux qui professent ces croyances la paisible jouissance du droit garanti par l'article 9, y compris l'obligation d'éviter autant que faire se peut des expressions qui, à l'égard des objets de vénération, sont gratuitement offensantes pour autrui et profanatrices (arrêt *Otto-Preminger-Institut* précité, pp. 17-19, §§ 46, 47 et 49).

66. Une restriction à la liberté d'expression, qu'elle s'inscrive dans le contexte des croyances religieuses ou dans un autre, ne peut être compatible avec l'article 10 que si elle répond, notamment, au critère de nécessité exigé par le second paragraphe de cette disposition. En examinant si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires, dans une société démocratique », la Cour a cependant toujours déclaré que les Etats contractants jouissent d'une marge d'appréciation certaine mais pas illimitée (arrêt *Wingrove* précité, p. 1956, § 53).

67. Sur ce dernier point, l'article 10 § 2 de la Convention laisse très peu de place aux restrictions qui visent les discours politiques ou les débats sur des questions d'intérêt général (voir, *mutatis mutandis*, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 42, *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, série A n° 236, p. 23, § 43, et *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, 25 juin 1992, série A n° 239, p. 27, § 63). Toutefois, les Etats contractants ont généralement une plus grande marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou, plus particulièrement, de la religion. Du reste, comme dans le domaine de la morale, et peut-être à un degré plus important encore, les pays européens n'ont pas une conception uniforme des exigences afférentes à « la protection des droits d'autrui » s'agissant des attaques contre des convictions religieuses. Ce qui est de nature à offenser gravement des personnes d'une certaine croyance religieuse varie fort dans le

temps et dans l'espace, spécialement à notre époque caractérisée par une multiplicité croissante de croyances et de confessions. Grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vives de leurs pays, les autorités de l'Etat se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur le contenu précis de ces exigences par rapport aux droits d'autrui comme sur la « nécessité » d'une « restriction » destinée à protéger contre ce genre de publications les personnes dont les sentiments et les convictions les plus profonds en seraient gravement offensés (*Wingrove* précité, pp. 1957-1958, § 58).

La Cour observe par conséquent que c'est cette marge d'appréciation qui distingue la présente espèce de l'affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken* précitée. Dans cette dernière, elle a estimé que la publicité interdite concernait une question d'intérêt général, pour laquelle une faible marge d'appréciation s'appliquait.

68. C'est à la Cour européenne de statuer en dernier lieu sur la compatibilité de la restriction avec la Convention et elle le fait en appréciant, dans les circonstances de la cause, notamment, si l'ingérence correspond à un « besoin social impérieux » et si elle est « proportionnée au but légitime visé ». En effet, un tel contrôle peut être considéré d'autant plus nécessaire que la notion de respect des convictions religieuses d'autrui est assez vague et que des risques d'ingérence excessive dans la liberté d'expression sous le couvert de mesures prises contre des éléments prétendument offensants existent. A cet égard, la portée de la restriction prévue par la loi importe particulièrement. Il s'agit donc pour la Cour, en l'espèce, de déterminer si les motifs invoqués par les autorités internes pour justifier les mesures attentatoires à la liberté d'expression du requérant étaient « pertinents et suffisants » aux fins de l'article 10 § 2 de la Convention (*Wingrove* précité, pp. 1956 et 1957-1958, §§ 53 et 58-59).

69. La Cour rappelle en outre que l'impact potentiel du moyen d'expression concerné doit être pris en considération dans l'examen de la proportionnalité de l'ingérence. La Cour a expliqué qu'il faut tenir compte du fait que les médias audiovisuels ont des effets beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite (*Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, pp. 23-24, § 31).

b) Application de ces principes en l'espèce

70. Tout d'abord, la Cour note que la nature et le but du message contenu dans l'annonce en question permettent de le qualifier de religieux, par opposition à commercial, même si le requérant a acheté le temps de diffusion nécessaire (*Barthold c. Allemagne*, arrêt du 25 mars 1985, série A n° 90, p. 26, § 58).

71. Le principal facteur qui justifiait, selon le Gouvernement, l'interdiction incriminée résidait dans les sensibilités religieuses propres

à la société irlandaise, qui seraient telles que la diffusion de toute annonce à caractère religieux pourrait être considérée comme offensante. Le requérant reconnaît que l'article 10 autorise des restrictions à l'égard de messages à caractère religieux qui heurteraient les sensibilités religieuses d'autrui mais il estime que la Convention ne protège pas un individu de l'expression d'un point de vue religieux au simple prétexte qu'il différerait du sien; et il relève à cet égard que son annonce était totalement inoffensive et n'avait absolument rien qui pût heurter. En tout état de cause, il conteste l'appréciation faite par le Gouvernement de l'état actuel des sensibilités religieuses en Irlande.

72. La Cour convient que, eu égard au pluralisme, à la tolérance et à l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique (*Handyside* précité, p. 23, § 49), l'article 10 n'implique pas qu'un individu doive être à l'abri de l'expression de points de vue religieux pour la simple raison qu'ils sont différents des siens. Elle observe néanmoins qu'on ne saurait exclure qu'un message, qui n'est à première vue pas offensant, puisse, dans certaines conditions, se révéler tel. La question qui se pose à elle est donc de savoir si une interdiction d'un certain type (annonce) d'expression (religieuse) par un média donné (l'audiovisuel) est justifiée dans les circonstances particulières de l'affaire.

73. En ce qui concerne les sensibilités religieuses propres à l'Irlande, que le Gouvernement invoque, la Cour relève que le ministre estima, lors du débat sur l'introduction de l'article 20 § 4 de la loi de 1960, que l'effet potentiel de cette disposition à l'égard des sensibilités religieuses justifiait que l'on se montrât prudent dans le domaine de la diffusion d'annonces à caractère religieux; il établit une distinction entre le temps publicitaire acheté et la programmation (paragraphe 22 ci-dessus). L'article 20 § 4 fut ensuite appliqué aux sociétés de diffusion indépendantes à travers l'article 10 § 3 de la loi de 1988, la disposition ici en cause. La Cour note que, lors du débat approfondi qui a eu lieu en avril 1999 sur la proposition d'assouplissement de l'article 10 § 3, le ministre expliqua longuement que la question de la diffusion d'annonces à caractère religieux en Irlande était extrêmement sensible et qu'il fallait donc envisager toute proposition d'amendement de l'article 10 § 3 avec prudence, dans le cadre d'un examen complet des questions en jeu et des solutions possibles (paragraphe 27-28 ci-dessus).

De plus, les juridictions nationales ont dit qu'il était justifié que le Gouvernement se montrât prudent dans ce domaine. La *High Court* en particulier a été d'avis qu'il fallait tenir compte du fait que la religion avait été un facteur de division en Irlande du Nord. Elle a estimé de surcroît que les Irlandais ayant des convictions religieuses appartenaient en général à une Eglise particulière, de sorte qu'une annonce à caractère religieux provenant d'une autre Eglise pouvait être tenue pour offensante et comprise comme du prosélytisme. D'ailleurs, la *High Court* a précisé que

c'était le fait même qu'une annonce avait une fin religieuse qui pouvait être perçu comme potentiellement offensant pour le public. La Cour suprême a également insisté sur la circonstance que les trois domaines sur lesquels portait l'article 10 § 3 de la loi de 1988 avaient été « de graves facteurs de division dans la société irlandaise » par le passé ; elle a aussi convenu que le gouvernement pouvait légitimement penser que les citoyens irlandais seraient mécontents de voir des annonces portant sur de tels sujets diffusées chez eux et considérer que de telles annonces pourraient provoquer des troubles.

74. La Cour observe aussi que la disposition incriminée était conçue pour répondre à ces préoccupations spécifiques, auxquelles, du reste, elle se bornait, et que les limites de l'interdiction doivent être fortement prises en compte dans l'appréciation de sa proportionnalité (paragraphe 68 ci-dessus).

L'interdiction concernait seulement les médias audiovisuels. La Cour considère qu'il était légitime que l'Etat se méfiât particulièrement des risques d'offense existant dans le contexte de l'audiovisuel, puisque, selon elle (paragraphe 69 ci-dessus) – et le requérant l'admet –, ces médias ont un effet plus immédiat, envahissant et puissant, y compris, comme le Gouvernement et la *High Court* l'ont relevé, à l'égard du destinataire passif de l'information. Le requérant était donc libre de publier la même annonce dans la presse écrite locale ou nationale, ou à l'occasion de réunions publiques et autres.

En outre, l'interdiction ne concernait que la publicité. La Cour est d'avis que l'Etat, par cette limitation, opère une distinction raisonnable entre, d'une part, le fait d'acheter du temps de diffusion à des fins publicitaires et, d'autre part, la présentation de sujets religieux dans les programmes (documentaires, débats, films, discussions et retransmissions en direct d'événements et de manifestations religieux). Une émission ordinaire n'est pas diffusée parce que du temps d'antenne a été acheté et, comme le précise le Gouvernement, elle doit être impartiale, neutre et équilibrée, obligation dont les parties ne contestent pas la valeur objective. Le requérant conservait le même droit que tous les autres citoyens de participer à des programmes portant sur des sujets religieux et de demander que les services célébrés dans son Eglise fussent diffusés à la radio ou à la télévision. La publicité a pour sa part en général un objectif nettement partial : elle ne peut donc être, et n'est pas, soumise à ce principe d'impartialité et le fait que le temps de diffusion d'une publicité soit acheté favoriserait une plus grande utilisation de cette prestation par les groupes religieux dotés de ressources plus importantes.

Par conséquent, mis à part l'interdiction de publier une annonce à la radio ou à la télévision, la liberté d'expression religieuse du requérant n'a pas été limitée.

75. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime que des raisons très « pertinentes » justifiaient l'interdiction par l'Etat irlandais de la diffusion d'annonces à caractère religieux.

76. Le requérant soutient toutefois par ailleurs que ces raisons n'étaient pas « suffisantes » et, en particulier, que l'Etat aurait pu atteindre ses buts par une interdiction plus limitée, notamment qu'il aurait dû faire plus qu'assouplir légèrement l'interdiction énoncée par l'article 65 de la loi de 2001. La Cour est cependant convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel un assouplissement partiel de l'interdiction incriminée, ou la levée complète de celle-ci, s'accorderait mal avec la nature et l'intensité des sensibilités religieuses décrites plus haut, ainsi qu'avec le principe de neutralité qui s'applique aux médias audiovisuels.

77. Premièrement, la Cour admet qu'une disposition qui autoriserait une religion, mais pas une autre, à diffuser des annonces serait difficilement justifiable et qu'une disposition qui autoriserait l'Etat, ou tout organisme désigné par lui, à filtrer, au cas par cas, les annonces à caractère religieux inacceptables ou excessives serait difficile à appliquer équitablement, objectivement et de manière cohérente (*United Christian Broadcasters Ltd*, précité). Dans ce contexte, l'argument du Gouvernement selon lequel l'exclusion de tous les groupes religieux de la diffusion d'annonces dans l'audiovisuel génère moins de problèmes que le filtrage, par le nombre et le contenu, d'annonces provenant de ces groupes a un certain poids.

Le requérant laisse entendre qu'un tel filtrage existe déjà dans l'application du principe de neutralité aux émissions et à leur programmation. Néanmoins, et comme la Cour l'a expliqué plus haut, la publicité et la programmation ayant une nature distincte, les mécanismes de réglementation appliqués à la seconde ne sont pas directement applicables à la première. L'intéressé invoque également le fait que les publicités (autres que celles interdites par la disposition incriminée) sont déjà soumises aux normes régissant ce secteur. La Cour n'est toutefois pas d'avis que l'on ait affaire aux mêmes sensibilités du public et aux mêmes problèmes de neutralité dans le cas des annonces à caractère religieux et dans le cas des publicités portant par exemple sur des services commerciaux, des marchandises ou autres produits.

78. Deuxièmement, l'Etat peut raisonnablement considérer qu'une liberté, même restreinte, de diffuser des annonces favoriserait probablement une religion dominante au détriment des religions qui rassemblent nettement moins d'adeptes et de ressources. Un tel résultat serait contraire à la neutralité recherchée dans l'audiovisuel et particulièrement à l'objectif consistant à placer toutes les religions sur un pied d'égalité dans le média considéré comme le plus efficace.

79. Troisièmement, le requérant ne conteste pas la préoccupation exprimée par le Gouvernement selon laquelle autoriser, de façon limitée, des annonces à caractère religieux aurait des conséquences inégales à

l'égard des sociétés de diffusion nationales et des sociétés de diffusion indépendantes.

80. Quatrièmement, si à la suite des faits de l'espèce l'Etat a, par le biais de l'article 65 de la loi de 2001, assoupli l'article 10 § 3 de la loi de 1988, les observations formulées par le ministre en avril 1999 et le caractère restreint de l'amendement de 2001 n'affaiblissent pas, mais au contraire confirment l'appréciation que l'Etat a portée en 1988 sur les sensibilités religieuses en Irlande et la manière dont il a perçu la situation, à savoir qu'il fallait réfléchir pleinement et avec prudence à toute modification éventuelle de la législation, y compris un assouplissement des dispositions de l'article 10 § 3 de la loi de 1988. Par ailleurs, l'appréciation prévue par l'article 65 de la loi de 2001, consistant à déterminer si l'annonce se limite à informer le public du fait qu'une publication religieuse est en vente ou qu'une manifestation religieuse va avoir lieu, a clairement été retenue pour son caractère relativement objectif, qui devait permettre de ne pas susciter de controverses.

81. Enfin, pour ce qui est des arguments des parties concernant l'existence dans d'autres pays d'interdictions analogues de la diffusion d'annonces à caractère religieux, la Cour constate qu'il ne se dégage apparemment pas de consensus clair entre les Etats contractants sur la manière dont il faut réglementer la diffusion de telles annonces. Certains Etats (comme la Grèce, la Suisse et le Portugal) formulent des interdictions semblables, d'autres (par exemple l'Espagne; voir également la directive du Conseil 89/552/CEE) interdisent les annonces à caractère religieux considérées comme offensantes, d'autres encore (les Pays-Bas) ne prévoient aucune restriction. Il n'existe apparemment pas de «conception uniforme des exigences afférentes à «la protection des droits d'autrui» dans le contexte de la réglementation de la diffusion des annonces à caractère religieux (paragraphe 67 ci-dessus).

82. Dès lors, et compte tenu de la marge d'appréciation dont il bénéficie en la matière, la Cour estime que l'Etat a démontré l'existence de raisons «pertinentes et suffisantes» justifiant l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant, au sens de l'article 10 de la Convention.

En conséquence, elle conclut qu'il n'y a pas eu violation de la Convention.

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

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention, sur le terrain duquel le grief se prêtait le mieux à être examiné.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 10 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président

EFSTATHIOU ET MICHAÏLIDIS & C^{ie} MOTEL AMERIKA
c. GRÈCE
(*Requête n° 55794/00*)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 10 JUILLET 2003¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Présomption selon laquelle un profit est tiré d'une expropriation****Article 1 du Protocole n° 1**

Privation de propriété – Montant de l'indemnité d'expropriation – Proportionnalité – Présomption selon laquelle un profit est tiré d'une expropriation – Obligation pour le propriétaire de démontrer l'absence de profit – Procédure assurant une appréciation globale des conséquences d'une expropriation – Juste équilibre entre intérêt général et intérêt particulier

*
* * *

Les requérantes furent expropriées d'une partie de leurs biens aux fins de l'aménagement de tronçons d'une route nationale. La loi n° 653/1977 établit une présomption irréfragable selon laquelle les propriétaires d'immeubles ayant une façade sur la route tirent profit des travaux d'aménagement et doivent donc participer aux frais d'expropriation. Par conséquent, l'administration estima que les requérantes avaient tiré un profit de nature à compenser une partie des biens expropriés pour laquelle les intéressées ne devaient donc recevoir aucune indemnité. Les requérantes saisirent la cour d'appel d'une demande tendant à la fixation de l'indemnité définitive d'expropriation. Outre l'indemnité définitive pour les parties expropriées des terrains concernés, les requérantes se virent allouer une indemnité spéciale pour les parcelles non expropriées. Cette dernière est versée en cas de dépréciation substantielle de la valeur de la partie non expropriée d'un immeuble.

Article 1 du Protocole n° 1 : les juridictions grecques admettent désormais que la présomption selon laquelle la plus-value tirée de travaux d'aménagement routier constitue une indemnité suffisante n'est plus irréfragable (la Cour a jugé la présomption irréfragable contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 dans ses arrêts *Katikaridis et autres, Tsomtsos et autres* et *Papachelas*). Toutefois, la Cour relève que la présomption existe toujours et que les juridictions qui déterminent le montant de l'indemnité ne tiennent pas compte de la nature des travaux effectués ni de la question de savoir si ceux-ci avantagent ou non les propriétaires. Le système actuel oblige les propriétaires qui s'estiment lésés par les travaux à engager une nouvelle procédure devant les juridictions civiles afin de prouver que leurs propriétés sont en réalité désavantagées. Cette procédure risque de se prolonger et s'ajoutera à celle qui vise à fixer le montant de l'indemnité, qui comporte déjà trois étapes. Or la Cour considère que lorsque les biens d'un individu font l'objet d'une expropriation, il doit exister une procédure qui assure une appréciation

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

globale des conséquences de l'expropriation, à savoir l'octroi d'une indemnité en relation avec la valeur du bien exproprié, la détermination des titulaires de l'indemnité et toute autre question afférente à l'expropriation. De plus, il est contradictoire d'accorder une indemnité spéciale pour la dévaluation de la partie non expropriée du terrain et d'affirmer que la propriété se trouve valorisée par les travaux. En résumé, le maintien de la présomption de profit et l'obligation faite aux propriétaires affectés de multiplier les procédures pour avoir la possibilité de toucher une indemnité ayant un juste rapport avec la valeur du bien exproprié ont rompu le juste équilibre entre les droits individuels et les exigences de l'intérêt général.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour estime que le constat de violation suffit à réparer le préjudice moral et alloue aux requérantes une indemnité pour dommage matériel.

Jurisprudence citée par la Cour

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

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

Katikaridis et autres c. Grèce, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V

Tsomtsos et autres c. Grèce, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V

Matthews c. Royaume-Uni [GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I

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

En l'affaire Efstathiou et Michaïlidis & C^{ie} Motel Amerika c. Grèce,

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

MM. P. LORENZEN, *président*,

C.L. ROZAKIS,

M^{mes} F. TULKENS,

N. VAJIĆ,

MM. E. LEVITS,

A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 30 avril 2002 et 19 juin 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 55794/00) dirigée contre la République hellénique et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Anastasia Efstathiou, ainsi que la société Michaïlidis & C^{ie} Motel Amerika (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 7 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes ont été représentées devant la Cour par M^c K. Horomidis, avocat au barreau de Salonique. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les délégués de son agent, M. M. Apessos, conseiller auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} V. Pélékou, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérantes se plaignaient notamment sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 de l'impossibilité d'obtenir une réparation complète pour l'expropriation de parties de leurs terrains.

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

5. 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).

6. Par une décision du 30 avril 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Les requérantes ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire, mais non le Gouvernement (article 59 § 1 du règlement). Elles

ont formulé leurs prétentions au titre de la satisfaction équitable et le Gouvernement y a répondu.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La première requérante est née en 1930 et réside à Salonique. La seconde requérante est une société en nom collectif ayant son siège en Pieria (Grèce du Nord).

9. Le 7 juillet 1994, par une décision conjointe du ministre des Finances et de celui des Travaux publics (n° 1078361/4744/0010), l'Etat grec procéda à l'expropriation de biens fonciers d'une superficie totale de 455 024 m², aux fins de l'aménagement de certains tronçons de la route nationale reliant les villes de Platamonas et Katerini, dans la région de Pieria. L'expropriation frappant la première requérante portait sur 2 455,12 m² et celle concernant la seconde sur 2 401 m² (terrains portant sur le registre cadastral les numéros 64 et 214 respectivement). L'administration décida que pour 716,40 m² du terrain n° 64 et 490 m² du terrain n° 214 les requérantes ne devraient recevoir aucune indemnité car elles devaient être considérées comme avantagées par la construction de la route.

10. Le 7 juin 1995, l'Etat saisit le tribunal de première instance de Katerini d'une action tendant à ce qu'un montant unitaire provisoire au mètre carré fût fixé pour l'indemnité. La première requérante ne fut pas citée à comparaître.

11. Le 14 juin 1996, le tribunal fixa l'indemnité provisoire pour le terrain n° 214. Il fixa aussi l'indemnité spéciale pour les parcelles non expropriées du terrain à 100 millions de drachmes (GRD) (jugement n° 118/1996).

12. Les requérantes saisirent par la suite la cour d'appel de Salonique d'une demande tendant à la fixation de l'indemnité définitive d'expropriation. Dans leurs observations, elles exposèrent que la présomption légale irréfragable, selon laquelle le propriétaire d'un immeuble ayant une façade sur un espace public tirait profit de l'élargissement de cet espace, était contraire aux articles 17 de la Constitution et 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

13. Dans une décision avant dire droit du 18 juin 1997, la cour d'appel constata que, pour déterminer le montant unitaire de l'indemnité pour les immeubles expropriés aux fins de la construction d'une route nationale, le tribunal se limitait à fixer ledit montant, sans examiner l'existence et l'étendue de l'obligation des riverains de contribuer aux frais de l'expropriation conformément à l'article 1 de la loi n° 653/1977. Elle

ordonna une expertise pour déterminer la valeur réelle des biens expropriés (jugement n° 2380/1997).

14. Le 29 septembre 1999, la cour d'appel fixa le montant unitaire définitif de l'indemnité à 8 000 GRD au mètre carré pour l'expropriation des terrains n^{os} 64 et 214. Elle fixa aussi le montant définitif de l'indemnité spéciale pour les parcelles non expropriées du terrain n° 64 à 45 142 390 GRD (jugement n° 2741/1999).

15. Le 18 mars 2000, les requérantes se pourvurent en cassation. Elles soutinrent que le fait que la cour d'appel se limitait à fixer l'indemnité d'expropriation, sans examiner l'existence et l'étendue de l'obligation des riverains de contribuer aux frais de l'expropriation, enfreignait l'article 17 de la Constitution, ainsi que les articles 6 § 1 de la Convention et I du Protocole n° 1.

16. Par un arrêt du 23 mars 2001, la Cour de cassation rejeta le pourvoi, du moins dans sa partie concernant la présente affaire (arrêt n° 480/2001).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. L'article 17 de la Constitution se lit ainsi :

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

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

18. Le décret-loi n° 797/1971 des 30 décembre 1970/1^{er} janvier 1971 constitue la législation principale qui régit les expropriations, en application des principes énoncés dans les dispositions constitutionnelles. D'après l'article 13 § 1, l'indemnité se calcule par rapport à la valeur réelle du bien exproprié au moment de la publication de la décision annonçant l'expropriation.

Aux termes du paragraphe 4 du même article,

« En cas d'expropriation d'une partie d'un immeuble et lorsque la partie restant au propriétaire subit une dépréciation substantielle de sa valeur ou devient inutilisable, le jugement qui fixe l'indemnité détermine aussi l'indemnité spéciale pour cette partie. Cette indemnité spéciale est versée au propriétaire en même temps que celle prévue pour la partie expropriée. »

19. Les dispositions pertinentes de l'article 1 de la loi n° 653/1977 des 25 juillet/5 août 1977 relative aux obligations de propriétaires riverains en matière de percée de routes nationales sont ainsi libellées :

« 1. En cas de percée, en dehors du plan d'urbanisme, de routes nationales d'une largeur jusqu'à trente mètres, les propriétaires riverains qui en tirent profit sont astreints à payer pour une zone d'une largeur de quinze mètres, participant ainsi aux frais d'expropriation des immeubles sis sur ces routes. Cette charge ne peut pas toutefois dépasser la moitié de la surface de l'immeuble concerné.

(...)

3. Aux fins de l'application du présent article, sont considérés comme propriétaires riverains avantagés ceux dont les immeubles acquièrent une façade sur les routes ainsi percées.

4. Lorsque les ayants droit à indemnité en raison d'une expropriation sont en même temps débiteurs du paiement d'une partie de celle-ci, il y a compensation des droits et obligations.»

20. Cette présomption, selon laquelle la plus-value tirée de travaux d'aménagement routier constitue une indemnité suffisante, a longtemps été considérée comme irréfragable. A la suite des arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Katikaridis et autres c. Grèce*, *Tsomtsos et autres c. Grèce* (arrêts du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V) et *Papachelas c. Grèce* ([GC], n° 31423/96, § 49, CEDH 1999-II), les juridictions nationales admettent désormais que la présomption en question n'est plus irréfragable. Par conséquent, les intéressés peuvent saisir les juridictions civiles en vue d'obtenir une décision déclarant qu'ils ne sont pas des propriétaires avantagés au sens de la loi susmentionnée et leur accordant, le cas échéant, une indemnité complémentaire (voir l'arrêt n° 10737/1998 de la cour d'appel d'Athènes qui, saisie d'une demande similaire dans le cadre d'une autre affaire, a ordonné une expertise destinée à établir si les demandeurs avaient, en tant que propriétaires riverains, réellement tiré avantage de l'expropriation dont ils avaient été l'objet).

EN DROIT

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

21. Les requérantes se plaignent que leurs propriétés ont été expropriées sans indemnisation intégrale pour toutes les parties expropriées. En vertu de l'article 1 de la loi n° 653/1977 elles étaient considérées, en effet, comme des propriétaires avantagées par la percée de la route, et devaient de ce fait participer aux frais d'expropriation de leurs immeubles, bien que les tribunaux nationaux eussent jugé que leurs

biens non expropriés avaient subi une dépréciation substantielle et leur eussent accordé une indemnité spéciale à cet effet. Les requérantes invoquent l'article I du Protocole n° 1, qui 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. »

22. La Cour rappelle que, dans sa décision sur la recevabilité de la requête, elle a joint au fond l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes, en l'occurrence d'un recours devant les juridictions civiles en vue d'obtenir une décision déclarant que les requérantes n'étaient pas des propriétaires avantagées au sens de la loi litigieuse et leur accordant, le cas échéant, une indemnité complémentaire.

23. Quant au fond, le Gouvernement soutient que l'indemnité fixée en l'espèce par les juridictions internes était raisonnablement en rapport avec la valeur des biens expropriés.

24. Les requérantes allèguent que le versement d'une indemnité par les juridictions internes pour les parties non expropriées de leurs terrains, en raison de la dévaluation de celles-ci, équivaut à reconnaître, avec autorité de force jugée, que leurs propriétés ne peuvent pas être considérées comme avantagées et être sujettes à « l'auto-indemnisation » prévue par la loi n° 653/1977. Par conséquent, les propriétaires ne devraient pas être obligés d'engager une nouvelle action devant le tribunal de grande instance pour que celui-ci examine à nouveau si le propriétaire riverain est avantagé, puisque cette question a déjà été définitivement tranchée par les tribunaux internes. Selon les requérantes, le fait de devoir introduire une telle action est contraire à l'article I du Protocole n° 1 et méconnaît l'exigence du « délai raisonnable », posée par l'article 6 § 1 de la Convention, car une telle procédure durerait au moins quatre ou cinq ans avant qu'une décision définitive soit prise.

25. Les requérantes se réfèrent aux conditions posées par l'article 17 § 2 de la Constitution quant à une indemnisation préalable complète et concluent qu'elles ont subi une perte économique importante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général.

26. La Cour rappelle qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde

des droits fondamentaux de l'individu (voir, entre autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Afin de déterminer 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 (*Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 34-35, §§ 70-71).

27. La Cour rappelle que dans les affaires *Katikaridis et autres* et *Tsomtsois et autres* elle avait sanctionné la présomption irréfragable établie par l'article 1 § 3 de la loi n° 653/1977. Elle avait estimé que, d'une rigidité excessive, ce système ne tenait aucun compte de la diversité des situations, en méconnaissant les différences résultant notamment de la nature des travaux et de la configuration des lieux, ce qui l'avait amenée à conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêts précités *Katikaridis et autres*, pp. 1688-1689, § 49, et *Tsomtsois et autres*, pp. 1715-1716, § 40).

28. A la suite de ces arrêts, les juridictions grecques ont abandonné leur jurisprudence selon laquelle la présomption que les propriétaires tiraient un avantage des travaux d'amélioration d'une route était irréfragable. Désormais, les juridictions civiles qui fixent le montant unitaire de l'indemnité ne sont plus compétentes pour examiner si les propriétaires d'un terrain exproprié tirent ou non un avantage des travaux de voirie, de sorte que ceux-ci, s'ils s'estiment lésés, doivent engager devant les juridictions civiles.

29. La Cour considère que lorsque les biens d'un individu font l'objet d'une expropriation, il doit exister une procédure qui assure une appréciation globale des conséquences de l'expropriation, à savoir l'octroi d'une indemnité en rapport avec la valeur du bien exproprié, la détermination des titulaires du droit à l'indemnité et le règlement de toute autre question afférente à l'expropriation.

30. La Cour note que, si les juridictions nationales admettent désormais que la présomption selon laquelle la plus-value tirée de travaux d'aménagement routier constitue une indemnité suffisante n'est plus irréfragable, le système d'indemnisation des propriétaires frappés par une mesure d'expropriation ne s'est pas sensiblement amélioré. En effet, la présomption existe toujours et les juridictions qui déterminent le montant de l'indemnité ne tiennent pas compte de la nature des travaux effectués ni de la question de savoir si ceux-ci avantagent ou non les

propriétaires. En revanche, le système, tel qu'il fonctionne actuellement, oblige les propriétaires qui s'estiment lésés par les travaux à saisir à nouveau les juridictions civiles afin de prouver que leurs propriétés sont en réalité désavantagées. De surcroît, cette procédure risque de se prolonger si l'une des parties décide de faire usage des voies de recours qui s'offrent à elle; elle s'ajouterait alors à celle qui vise à déterminer le montant unitaire de l'indemnité, qui comporte trois étapes: la détermination du montant unitaire, d'abord provisoire, puis définitif, de l'indemnité et la reconnaissance des titulaires du droit à indemnisation.

31. De plus, la Cour estime qu'il est contradictoire d'accorder, comme en l'espèce, une indemnité spéciale (article 13 § 1 du décret-loi n° 797/1971) pour la dévaluation de la partie non expropriée du terrain et, d'autre part, d'affirmer que la propriété se trouve valorisée par les travaux, conformément à la présomption.

32. La Cour rappelle que la Convention vise à garantir des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 34, CEDH 1999-I). Du point de vue de l'accessibilité que doit présenter un recours invoqué au titre de l'article 35 § 1 de la Convention, cela implique notamment que les circonstances volontairement créées par les autorités soient telles que les intéressés aient une possibilité réaliste de faire usage dudit recours. Or tel n'est pas le cas en l'espèce, si bien qu'il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire dont il s'agit.

33. Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'en maintenant la présomption d'«auto-indemnisation» et en obligeant les propriétaires affectés à multiplier les procédures pour avoir la possibilité de toucher une indemnité ayant un juste rapport avec la valeur du bien exproprié, les autorités ont rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde des droits individuels et les exigences de l'intérêt général.

Il y a donc eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

34. 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

35. Pour le dommage matériel concernant les mètres carrés non indemnisés, les requérantes réclament le montant fixé pour l'indemnité

définitive par la cour d'appel de Salonique (8 000 drachmes au mètre carré, paragraphe 14 ci-dessus), majoré de 60 % ou d'un intérêt moratoire au taux de 6 % l'an à partir de la date dudit jugement. Les requérantes sollicitent en outre 5 870 euros (EUR) chacune pour préjudice moral.

36. Selon le Gouvernement, le préjudice matériel éventuellement subi ne saurait excéder le produit du montant unitaire fixé en justice pour les immeubles expropriés et du nombre de mètres carrés qui n'ont pas été indemnisés. Le Gouvernement affirme qu'il n'y a aucune raison de majorer cette somme, « puisque la valeur des immeubles n'a pas varié pendant les trois dernières années du fait de la stabilisation de l'inflation ». Par ailleurs, il estime que le constat de violation de la Convention constituerait une satisfaction équitable suffisante pour la réparation du dommage moral éventuellement subi par les requérantes.

37. La Cour souligne que la violation constatée en l'espèce consiste en une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, en ce que les procédures existantes compliquent plus que de raison la possibilité pour les propriétaires frappés par des mesures d'expropriation de revendiquer une indemnité appropriée. La Cour ne saurait donc procéder au dédommagement des requérantes comme elle l'aurait fait si la possibilité d'une indemnité pour les mètres carrés non indemnisés de leurs immeubles était exclue en droit interne. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue aux deux requérantes conjointement 20 000 EUR au titre du dommage matériel. Quant au préjudice moral prétendument subi, la Cour l'estime suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Frais et dépens

38. Les requérantes réclament le remboursement des frais et dépens exposés devant la Cour, mais laissent à celle-ci le soin d'en déterminer le montant.

39. Le Gouvernement estime que les frais et dépens doivent être nécessaires et justifiés.

40. La Cour relève que les requérantes n'ont présenté aucune note de frais et d'honoraires. Dans ces conditions, elle rejette leur demande.

C. Intérêts moratoires

41. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux deux requérantes conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 20000 EUR (vingt mille euros) pour dommage matériel, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Peer LORENZEN
Président

EFSTATHIOU AND MICHAILIDIS & Co. MOTEL AMERIKA
v. GREECE
(*Application no. 55794/00*)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 10 JULY 2003¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Presumption of benefit accruing from expropriation****Article 1 of Protocol No. 1**

Deprivation of property – Amount of compensation for expropriation – Proportionality – Presumption of benefit accruing from expropriation – Obligation on owner to show absence of benefit – Procedure ensuring overall assessment of consequences of expropriation – Fair balance between general and individual interest

*
* *
*

Part of the applicants' property was expropriated with a view to improving sections of a main road. Law no. 653/1977 created an irrebuttable presumption that owners of properties fronting the road derived benefit from the roadworks and accordingly had to contribute to the expropriation costs. Consequently, the authorities considered that the benefit which the applicants had derived offset the value of part of the expropriated property, for which they would therefore receive no compensation. The applicants applied to the court of appeal for an assessment of the final amount of compensation for the expropriation. In addition to the final compensation for the expropriated parts of the land concerned, the applicants were awarded special compensation for the unexpropriated parts, payable where the unexpropriated part of a property had suffered substantial depreciation in value.

Held

Article 1 of Protocol No. 1: The Greek courts now accepted that the presumption that the benefit derived from road improvements amounted to sufficient compensation was no longer irrebuttable (the Court had held that the irrebuttable presumption was contrary to Article 1 of Protocol No. 1 in *Katkaridis and Others*, *Tsontsos and Others* and *Papachelas*). However, the Court noted that the presumption still existed and that the courts which determined the amount of compensation did not take into account the nature of the work carried out or whether it benefited the owners. The system now in place required owners who considered themselves to have been prejudiced by such work to make a fresh application to the civil courts in order to prove that their property had in fact been adversely affected. Those proceedings might be prolonged and would be conducted in addition to the proceedings for the assessment of compensation, which already comprised three stages. The Court considered that where an individual's property had been expropriated, there should be a procedure

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

ensuring an overall assessment of the consequences of the expropriation, including the award of an amount of compensation in line with the value of the expropriated property, the determination of the persons entitled to compensation and any other issues relating to the expropriation. Furthermore, it was contradictory to award special compensation for the depreciation in the value of the unexpropriated part of the land and yet to state that the property had been enhanced by the work. In short, maintaining the presumption of benefit and requiring the owners concerned to bring several sets of proceedings in order to be entitled to an amount of compensation reasonably in line with the value of the expropriated property had upset the fair balance between individual rights and the requirements of the general interest.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court considered that the finding of a violation was sufficient to compensate any non-pecuniary damage and awarded the applicants a specified sum for pecuniary damage.

Case-law cited by the Court

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52
The Holy Monasteries v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A
Katikaridis and Others v. Greece, judgment of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V
Tsomtsos and Others v. Greece, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V
Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I
Papachelas v. Greece [GC], no. 31423/96, ECHR 1999-II

In the case of Efstathiou and Michailidis & Co. Motel Amerika v. Greece,

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

Mr P. LORENZEN, *President*,

Mr C.L. ROZAKIS,

Mrs F. TULKENS,

Mrs N. VAJIĆ,

Mr E. LEVITS,

Mr A. KOVLER,

Mr V. ZAGREBELSKY, *judges*,

and Mr S. NIELSEN, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 30 April 2002 and on 19 June 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 55794/00) against the Hellenic Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Greek national, Ms Anastasia Efstathiou, and the company Michailidis & Co. Motel Amerika (“the applicants”) on 7 March 2000.

2. The applicants were represented before the Court by Mr K. Horomidis, of the Salonika Bar. The Greek Government (“the Government”) were represented by their Agent’s Delegates, Mr M. Apessos, Senior Adviser, State Legal Council, and Ms V. Pelekou, Legal Assistant, State Legal Council.

3. The applicants complained under Article 1 of Protocol No. 1, *inter alia*, that it had been impossible for them to obtain full compensation for the expropriation of parts of their land.

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

5. 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).

6. By a decision of 30 April 2002 the Chamber declared the application partly admissible.

7. The applicants, but not the Government, filed observations on the merits (Rule 59 § 1). They submitted claims for just satisfaction and the Government submitted observations in reply.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The first applicant was born in 1930 and lives in Salonika. The second applicant is a commercial partnership with its registered office in Pieria (northern Greece).

9. On 7 July 1994, by means of a joint decision of the Minister of Finance and the Minister of Public Works (no. 1078361/4744/0010), the Greek State expropriated property covering a total surface area of 455,024 sq. m, with a view to improving certain sections of the main road between the towns of Platamonas and Katerini in Pieria. The expropriation affected 2,455.12 sq. m of land belonging to the first applicant and 2,401 sq. m belonging to the second (entered in the land register as plots nos. 64 and 214 respectively). The administrative authorities decided that the applicants should not receive any compensation in respect of 716.40 sq. m of plot no. 64 and 490 sq. m of plot no. 214, as they were deemed to have derived benefit from the construction of the road.

10. On 7 June 1995 the State applied to the Katerini Court of First Instance for an assessment of the provisional unit amount of compensation per square metre. The first applicant was not summoned to appear in court.

11. On 14 June 1996 the court determined the provisional amount of compensation for plot no. 214. It also assessed the amount of special compensation for the unexpropriated parcels of land at 100,000,000 drachmas (GRD) (judgment no. 118/1996).

12. The applicants subsequently applied to the Salonika Court of Appeal for the assessment of the final amount of compensation for the expropriation. In their observations, they submitted that the irrebuttable presumption in law that owners of property fronting a public highway derived benefit from the expansion of the highway was contrary to Article 17 of the Constitution and Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention.

13. In an interlocutory decision of 18 June 1997 the Court of Appeal observed that, in assessing the unit amount of compensation for property expropriated with a view to building a main road, the court merely determined the amount, without considering whether and to what extent the adjoining owners had an obligation to contribute to the expropriation

costs pursuant to section 1 of Law no. 653/1977. It ordered an expert assessment of the real value of the expropriated property (judgment no. 2380/1997).

14. On 29 September 1999 the Court of Appeal assessed the final unit amount of compensation for the expropriation of plots nos. 64 and 214 at GRD 8,000 per square metre. It also assessed the final amount of special compensation for the unexpropriated parcels of plot no. 64 at GRD 45,142,390 (judgment no. 2741/1999).

15. On 18 March 2000 the applicants appealed on points of law. They argued that the fact that the Court of Appeal had merely determined the amount of compensation for the expropriation, without considering whether and to what extent the adjoining owners had an obligation to contribute to the expropriation costs, was contrary to Article 17 of the Constitution, Article 6 § 1 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

16. In a judgment of 23 March 2001 the Court of Cassation dismissed the appeal, at least in so far as it concerned the present case (judgment no. 480/2001).

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

17. Article 17 of the Constitution provides:

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

2. No one may be deprived of his property unless it is for the public benefit, which must be duly proved, in the circumstances and manner laid down by law and only after full compensation corresponding to the value of the expropriated property at the time of the court hearing on the provisional determination of compensation. In cases in which an application is made for immediate final assessment of compensation, regard shall be had to the value of the expropriated property at the time of the court hearing of the application ...”

18. Legislative Decree no. 797/1971 of 30 December 1970 and 1 January 1971 is the main legislative provision governing expropriations. It applies the principles set out in the constitutional provisions. By Article 13 § 1, compensation is calculated by reference to the real value of the expropriated property on the date of publication of the decision giving notice of the expropriation.

Paragraph 4 of that Article provides:

“Where part of a property is expropriated and the part remaining in the owner’s possession suffers substantial depreciation in value or is rendered unusable, the judgment in which compensation is assessed shall also include a determination of the special compensation for that part. This special compensation shall be paid to the owner together with the compensation for the expropriated part.”

19. The relevant provisions of section 1 of Law no. 653/1977 of 25 July and 5 August 1977 on the obligations of adjoining owners where major roads are built are worded as follows:

“(1) Where a major road up to thirty metres wide is built in an area not covered by a town development plan, adjoining owners who derive a benefit shall be required to pay for an area fifteen metres wide, thus contributing to the cost of expropriating the properties bordering the road. However, the area to which this obligation applies shall not exceed half the surface area of the property concerned.

...

(3) For the purposes of this section, adjoining owners whose properties front the roads that have been built shall be deemed to have derived benefit.

(4) Where those entitled to compensation on account of an expropriation are themselves liable for payment of part of that expropriation, there shall be a set-off between rights and obligations.”

20. For a long time, this presumption that the benefit derived from road improvements amounted to sufficient compensation was regarded as irrebuttable. Following the Court’s judgments in *Katikaridis and Others v. Greece*, *Tsomtsois and Others v. Greece* (judgments of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V) and *Papachelas v. Greece* ([GC], no. 31423/96, § 49, ECHR 1999-II), the national courts now accept that the presumption is no longer irrebuttable. Consequently, the owners concerned may apply to the civil courts for a declaration that they have not derived benefit within the meaning of the law cited above and, where appropriate, for additional compensation (see judgment no. 10737/1998 of the Athens Court of Appeal, which, ruling on a similar application in another case, ordered an expert assessment of whether the applicants, as adjoining owners, had actually derived any benefit from the expropriation of their property).

THE LAW

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

21. The applicants complained that their properties had been expropriated without payment of full compensation for all the parts concerned. Under section 1 of Law no. 653/1977 they had been deemed to have derived benefit from the construction of the road and had accordingly had to contribute to the cost of expropriating their properties, even though the national courts had ruled that the un-expropriated parts had suffered substantial depreciation in value, and had awarded them special compensation on that account. The applicants relied on Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

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

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

22. The Court observes that, in its decision on the admissibility of the application, it joined to the merits the Government’s preliminary objection that the applicants had failed to exhaust domestic remedies as they had not applied to the civil courts for a declaration that they were not owners who had derived benefit within the meaning of the law in issue and, if appropriate, for additional compensation.

23. As to the merits, the Government submitted that the compensation awarded by the domestic courts in the instant case had been reasonably in line with the value of the expropriated properties.

24. The applicants asserted that the payment of compensation by the domestic courts for the unexpropriated parts of their land, on account of the depreciation in their value, was tantamount to a binding acknowledgment that their properties could not be deemed to have derived benefit and be subject to the “self-compensation” provided for in Law no. 653/1977. Consequently, owners should not be required to bring a further action in the court of first instance to obtain a fresh assessment of whether they, as adjoining owners, had derived benefit, since that issue had already been finally determined by the domestic courts. In the applicants’ submission, the obligation to bring such an action was contrary to Article 1 of Protocol No. 1 and infringed the “reasonable time” requirement in Article 6 § 1 of the Convention, as it would take at least four or five years for a final decision to be given in the ensuing proceedings.

25. The applicants referred to the conditions laid down in Article 17 § 2 of the Constitution as to the award of full compensation in advance, and submitted in conclusion that they had suffered a significant pecuniary loss upsetting the fair balance that should be struck between the protection of the right of property and the requirements of the general interest.

26. The Court reiterates that an interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions must strike a “fair balance” between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights (see, among other authorities, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 26, § 69). Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it imposes 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. That Article 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 *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, pp. 34-35, §§ 70-71).

27. The Court observes that in *Katikaridis and Others* and *Tsomtsos and Others* it criticised the irrebuttable presumption created by section 1(3) of Law no. 653/1977. It held that this system was too inflexible and took no account of the diversity of situations, ignoring as it did the differences due in particular to the nature of the works and the layout of the site, and accordingly found a breach of Article 1 of Protocol No. 1 (see *Katikaridis and Others*, pp. 1688-89, § 49, and *Tsomtsos and Others*, pp. 1715-16, § 40, both cited above).

28. In the light of those judgments, the Greek courts have abandoned their position that the presumption that owners derive a benefit from road improvements is irrebuttable. The civil courts that assess the unit amount of compensation no longer have jurisdiction to determine whether or not the owners of expropriated land derive benefit from roadworks; consequently, owners who consider themselves to have been prejudiced must institute a further set of proceedings in the civil courts.

29. The Court considers that, where an individual’s property has been expropriated, there should be a procedure ensuring an overall assessment of the consequences of the expropriation, including the award of an amount of compensation in line with the value of the expropriated property, the determination of the persons entitled to compensation and the settlement of any other issues relating to the expropriation.

30. The Court notes that, although the national courts now accept that the presumption that the benefit derived from road improvements amounts to sufficient compensation is no longer irrebuttable, there has been no significant improvement in the system for compensating those whose property has been expropriated. Indeed, the presumption still exists and the courts that determine the amount of compensation do not take into account the nature of the work carried out or whether it benefits the owners. Instead, the system now in place requires owners who consider themselves to have been prejudiced by such work to make a fresh application to the civil courts in order to prove that their property has in fact been adversely affected. Furthermore, those proceedings may be prolonged if one of the parties decides to make use of the remedies available to it, in which case they will be conducted in addition to the proceedings for the assessment of the unit amount of compensation, which themselves comprise three stages: assessment of the provisional

unit amount, assessment of the final amount, and determination of those entitled to the compensation.

31. Furthermore, the Court finds it contradictory to award special compensation, as in the instant case (under Article 13 § 1 of Legislative Decree no. 797/1971), for the depreciation in the value of the unexpropriated part of the land and yet to maintain, in accordance with the presumption, that the property has been enhanced by the work.

32. The Court reiterates that the Convention is intended to guarantee rights that are not theoretical or illusory, but practical and effective (see *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 34, ECHR 1999-I). As regards the accessibility of a remedy within the meaning of Article 35 § 1 of the Convention, this implies, *inter alia*, that the circumstances voluntarily created by the authorities must be such as to afford applicants a realistic possibility of using the remedy. That did not happen in the present case and the preliminary objection in question must therefore be dismissed.

33. In the light of the foregoing, the Court considers that, in maintaining the “self-compensation” presumption and requiring the owners concerned to bring several sets of proceedings in order to be entitled to an amount of compensation reasonably in line with the value of the expropriated property, the authorities upset the fair balance that should be struck between the protection of individual rights and the requirements of the general interest.

There has therefore been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

34. 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

35. As regards pecuniary damage in respect of the square metres of land for which they had not received compensation, the applicants claimed the final amount determined by the Salonika Court of Appeal (8,000 drachmas per square metre – see paragraph 14 above), plus 60% or default interest at a rate of 6% per annum from the date of that judgment. The applicants also sought 5,870 euros (EUR) each for non-pecuniary damage.

36. The Government submitted that any pecuniary damage sustained could not exceed the figure obtained by multiplying the judicially determined unit amount for the expropriated properties by the number of square metres for which compensation had not been awarded. They argued that there was no reason to increase that amount, “because the value of the properties has not changed in the past three years as inflation has stabilised”. They further considered that the finding of a violation of the Convention would constitute sufficient just satisfaction for any non-pecuniary damage sustained by the applicants.

37. The Court observes that in the instant case it has found a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in that existing procedures have made it unreasonably complicated for those whose property has been expropriated to claim an adequate amount of compensation. It cannot therefore afford the applicants the same degree of redress as it would have done if domestic law had excluded the possibility of compensation for the remaining square metres of their property. Making its assessment on an equitable basis, as required by Article 41 of the Convention, the Court awards the two applicants jointly EUR 20,000 for pecuniary damage. As regards the alleged non-pecuniary damage, the Court considers that it has been sufficiently compensated by the finding of a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

B. Costs and expenses

38. The applicants sought reimbursement of the costs and expenses incurred before the Court, but left the amount to the Court’s discretion.

39. The Government submitted that costs and expenses had to be necessarily incurred and substantiated.

40. The Court notes that the applicants have not submitted any bill of costs and fees. It accordingly dismisses their claim.

C. Default interest

41. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Dismisses* the Government’s preliminary objection;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;

3. *Holds*

(a) that the respondent State is to pay the two applicants jointly, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 20,000 (twenty thousand euros) in respect of pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

4. *Dismisses* the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 10 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren NIELSEN
Deputy Registrar

Peer LORENZEN
President

LUORDO c. ITALIE
(*Requête n° 32190/96*)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 17 JUILLET 2003¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue****Article 6 § 1 de la Convention**

Accès à un tribunal – Procédure civile – Procédure de faillite – Limitation de la capacité du failli d'ester en justice – Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue – Droits et intérêts des créanciers – Proportionnalité

Article 8 de la Convention

Correspondance – Procédure de faillite – Contrôle de la correspondance du failli – Ingérence – Protection des droits d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue – Proportionnalité

Article 1 du Protocole n° 1

Réglementer l'usage des biens – Procédure de faillite – Interdiction faite au failli d'administrer et de disposer de ses biens – Intérêt général – Marge d'appréciation – Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue – Proportionnalité – Equilibre entre intérêt général et intérêt individuel

Article 2 du Protocole n° 4

Liberté de circulation – Procédure de faillite – Interdiction faite au failli de s'éloigner de son lieu de résidence – Protection des droits et libertés d'autrui – Droits et intérêts des créanciers – Conséquences pour le failli d'une procédure de faillite excessivement longue – Proportionnalité

*

* *

Un tribunal prononça, en 1982, la faillite de la société dont le requérant était associé puis, en 1984, la faillite personnelle de ce dernier. En application de la loi sur la faillite, l'administration et la disponibilité des biens alors existants furent confiées à un syndic, lequel était également investi du pouvoir d'agir en justice pour les litiges d'ordre patrimonial. La correspondance adressée au requérant devait être remise au syndic qui pouvait en prendre connaissance et garder celle relative à des intérêts patrimoniaux. Le requérant ne pouvait pas quitter son lieu de résidence sans autorisation du juge. En 1995, le syndic exposa au juge que tous les biens inclus dans la faillite avaient été vendus à l'exception de la maison du

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

requérant, en dépit de plusieurs tentatives. La vente eut lieu en 1996. En juillet 1999, le juge clôtura la procédure de faillite.

1. Article 1 du Protocole n° 1 : l'interdiction faite au failli d'administrer ses biens et d'en disposer, qui constitue une réglementation de l'usage des biens, a pour but le paiement des créanciers de la faillite. L'ingérence poursuivait donc un but légitime et conforme à l'intérêt général. La limitation du droit du requérant au respect de ses biens n'est pas critiquable en soi, vu notamment le but légitime visé et la marge d'appréciation autorisée par le second alinéa de l'article 1. Cependant, un tel système emporte le risque d'imposer au failli une charge excessive quant à la possibilité de disposer de ses biens, notamment en raison de la durée de la procédure. En l'espèce, la procédure de faillite s'est étalée sur quatorze ans et huit mois. Des délais d'inaction imputables aux organes de la faillite et des périodes d'inactivité judiciaire sont à relever; de son côté, le requérant n'a pas ralenti de manière déterminante la marche de la procédure de faillite. La limitation du droit du requérant au respect de ses biens n'était pas justifiée tout au long de la procédure car, si en principe la privation de l'administration et de la disponibilité des biens est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. La durée de cette procédure a donc entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général au paiement des créanciers de la faillite et l'intérêt individuel du requérant au respect de ses biens. L'ingérence dans le droit du requérant se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Conclusion : violation (unanimité).

2. Article 8 de la Convention : la remise au syndic de toute la correspondance adressée au failli après la déclaration de faillite n'est pas en soi une ingérence disproportionnée. Cependant, ce système de contrôle de la correspondance comporte le risque d'imposer au failli une charge excessive quant à son droit au respect de sa correspondance, notamment en raison de la durée d'une procédure, qui, telle celle suivie en l'espèce, s'est étalée sur plus de quatorze ans. Cette durée n'est pas imputable à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ni au comportement de ce dernier. La limitation du droit du requérant au respect de sa correspondance n'était pas justifiée tout au long de la procédure, car si en principe un tel contrôle est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi – éviter un détournement du patrimoine du failli au détriment des créanciers – la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. L'ingérence se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Conclusion : violation (unanimité).

3. Article 6 § 1 de la Convention : la limitation de la capacité du failli d'ester en justice vise à confier au syndic de la faillite la représentation en justice pour les questions relevant des droits patrimoniaux du failli. Cette limitation tend à la protection des créanciers de la faillite. Pour autant, les conséquences subies par le failli doivent être proportionnées au but légitime ainsi visé. La déclaration de faillite a empêché le requérant d'ester en justice pour des différends portant sur des questions d'ordre patrimonial. Cette limitation du droit d'accès à un tribunal n'est pas critiquable en soi. Cependant, un tel système comporte le risque d'imposer à l'intéressé une charge excessive quant au droit d'accès à un tribunal, notamment à la lumière de la durée d'une procédure qui, telle celle suivie en

l'espèce, s'est étalée sur quatorze ans et huit mois. Cette durée n'est pas imputable à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ni au comportement de ce dernier. La limitation du droit d'accès à un tribunal n'était pas justifiée tout au long de la procédure, car si en principe la limitation du droit d'ester en justice est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. L'ingérence se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Conclusion : violation (unanimité).

4. Article 2 du Protocole n° 4 : l'interdiction faite au failli de s'éloigner de son lieu de résidence a pour but d'assurer qu'il puisse être joint afin de faciliter le déroulement de la procédure et ce dans l'intérêt des créanciers de la faillite, soit dans le but légitime de la protection des droits d'autrui. Cette limitation de la liberté de circulation s'avère en soi nécessaire dans une société démocratique, sauf à imposer une charge excessive quant à la liberté de circuler librement, notamment du fait de la durée de la procédure de faillite. En l'espèce, la durée de quatorze ans et huit mois n'est pas imputable à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ni au comportement de ce dernier. La limitation de la liberté de circulation du requérant n'était pas justifiée tout au long de la procédure. En effet, si en principe l'interdiction faite au failli de s'éloigner de son lieu de résidence est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. L'ingérence dans la liberté du requérant se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour octroie au requérant une somme au titre du dommage moral.

Jurisprudence citée par la Cour

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

Corigliano c. Italie, arrêt du 10 décembre 1982, série A n° 57

Campbell et Cosans c. Royaume-Uni (article 50), arrêt du 22 mars 1983, série A n° 60

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

James et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98

Powell et Rayner c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1990, série A n° 172

Raimondo c. Italie, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A

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

Iatridis c. Grèce [GC], n° 31107/96, CEDH 1999-II

Chassagnou et autres c. France [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III

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

Labita c. Italie [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV

En l'affaire Luordo c. Italie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

P. LORENZEN,

G. BONELLO,

M^{mes} F. TULKENS,

N. VAJIĆ,

MM. E. LEVITS, *juges*,

G. RAIMONDI, *juge ad hoc*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 juin 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 32190/96) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Giuseppe Luordo («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 28 mars 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M^e F. Fiandrotti, avocat à Turin. Le gouvernement italien («le Gouvernement») a été représenté successivement par ses agents, M. U. Leanza et M. I.M. Braguglia, et par leurs coagents respectifs, M. V. Esposito et M. F. Crisafulli.

3. Le requérant alléguait la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans la mesure où la déclaration de faillite l'avait privé de tous ses biens. Le requérant se plaignait également que, après la déclaration de faillite, toute la correspondance qui lui était adressée avait été remise au syndic (article 8 de la Convention) et du fait que ladite déclaration l'empêchait d'ester en justice pour la défense de ses intérêts (article 6 § 1). Enfin, invoquant l'article 2 du Protocole n° 4, le requérant se plaignait de l'interdiction pour le failli de s'éloigner de son lieu de résidence.

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

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. V. Zagrebelsky, juge élu au titre de l'Italie (article 28), le Gouver-

nement a désigné M. G. Raimondi pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. 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).

7. Par une décision du 23 mai 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1928 et réside à Druento (Turin).

10. En 1982, le tribunal d'Asti prononça la faillite de la société en nom collectif constituée en 1980 par l'épouse du requérant.

11. Le 16 novembre 1984, le même tribunal prononça la faillite personnelle du requérant en tant qu'associé de fait.

12. A une date non précisée, le syndic déposa au greffe l'état des créances.

13. Le 21 novembre 1984, le juge délégué (« le juge ») autorisa le syndic à intervenir dans une procédure d'exécution entamée par l'institut bancaire SPT portant sur la maison du requérant.

14. Le 27 novembre 1984, le juge autorisa le syndic à présenter plusieurs recours contre l'administration fiscale de Turin et d'Asti devant la commission chargée de résoudre les différends en matière fiscale (*Commissione Tributaria*) relativement à de prétendues créances desdites administrations à l'encontre de la société du requérant.

15. Entre le 15 et le 28 décembre 1984, le juge autorisa le syndic à prélever du compte courant relatif à la procédure de faillite des sommes pour le paiement, entre autres, du syndic même et d'un expert.

16. Une première tentative de vente aux enchères de la maison du requérant eut lieu à une date non précisée de l'année 1985, sans succès.

17. Le 26 mars 1985, le syndic déposa un rapport et, le 28 mars 1985, le président du tribunal ordonna la comparution de G.Z. afin d'évaluer si ce dernier était l'associé du requérant. Le 26 avril 1985, G.Z. fut entendu.

18. Les 10 juin et 6 septembre 1985, le juge autorisa le syndic à effectuer des paiements en faveur, entre autres, d'un expert et en règlement de certaines publications.

19. Le 21 janvier 1986, le juge autorisa la nomination d'un avocat pour la procédure d'exécution susmentionnée relative à la maison du requérant.

20. Le 10 mars 1986, le juge autorisa le requérant à encaisser sa retraite et, le 21 mars 1986, le syndic à conclure à l'amiable une affaire qui avait été entamée par S.G. afin d'obtenir la restitution de certains meubles inclus dans la faillite.

21. Le 6 août 1986, le juge autorisa le syndic à conclure un contrat de commodat relatif à un immeuble inclus dans la faillite.

22. Le 19 décembre 1986, le juge autorisa la nomination d'un avocat pour une procédure d'opposition au passif de la faillite qui avait été entamée par P.C.

23. Les 23 mars et 3 décembre 1987, le juge autorisa le paiement de certaines sommes nécessaires au déroulement de la procédure.

24. Le 16 décembre 1987, le syndic demanda le remplacement du président du comité des créanciers, qui était entre-temps décédé.

25. Le 22 décembre 1987, le juge rejeta une demande de vente par négociation privée (*vendita a trattativa privata*) relative à des biens immeubles inclus dans la faillite au motif que la loi sur la faillite ne prévoyait pas ce type de vente pour les biens immeubles.

26. Le 28 décembre 1987, le juge autorisa l'épouse du requérant à encaisser une indemnité d'accompagnement.

27. Le 21 janvier 1988, le juge autorisa le syndic à restituer la caution qui avait été versée en vue de ladite vente par négociation privée.

28. Le 4 mai 1988, le juge fit droit à la demande présentée par O.D.S., associée du requérant, afin d'obtenir que lui soient restituées les sommes versées par la société CPI en contrepartie d'un travail que celle-ci avait effectué.

29. Le 28 juin et les 3 et 17 novembre 1988, le juge autorisa le paiement de la publicité et des taxes relatives à la vente d'un immeuble inclus dans la faillite.

30. Le 8 février 1989, le juge autorisa le paiement d'une partie des frais de l'avocat nommé dans la procédure d'opposition entamée par P.C.

31. Le 3 mars 1989, le juge autorisa le paiement d'une taxe et, le 2 juin 1989, des paiements relatifs à la vente de l'immeuble susmentionné.

32. Le 15 mai 1991, le juge autorisa le paiement des frais d'avocat afférents à la procédure d'exécution relative à la maison du requérant et, le 7 juin 1991, l'acquisition à l'actif de la faillite d'une somme appartenant à O.D.S.

33. A une date non précisée de septembre 1991, le syndic intervint dans une procédure d'exécution (*procedura di esecuzione esattoriale*) entamée par le bureau des recettes (*Esattoria*) de Druento relativement à la vente de la maison du requérant. Ladite vente n'eut finalement pas lieu et, le 13 novembre 1991, le juge autorisa le paiement de l'avocat nommé dans ladite procédure.

34. Le 7 décembre 1991, le juge autorisa le paiement en faveur du requérant d'une partie de sa prime d'ancienneté (*trattamento di fine rapporto*).

35. Le 28 avril 1992, le juge nomma un expert pour l'évaluation des biens du requérant et autorisa le paiement des frais y relatifs le 4 juillet 1993.

36. Le 12 mai 1994, le juge, à la demande du syndic, nomma un nouveau président du comité des créanciers (la même demande avait été présentée le 16 décembre 1987).

37. Le 10 janvier 1995, une autre tentative de vente aux enchères de la maison du requérant eut lieu, sans succès.

38. Le 14 février 1995, le syndic, à la demande du juge, exposa la situation relative à l'état de la procédure. En particulier, il releva que tous les biens inclus dans la faillite avaient été vendus, à l'exception de la maison du requérant. Le même jour, le syndic se réserva de proposer une nouvelle vente aux enchères.

39. Le 3 mars 1995, le syndic, sur une demande du juge datant du 17 février 1995, indiqua qu'une distribution partielle de l'actif entre les créanciers (*ripartizione parziale*) n'avait pas été mise en place parce que certains recours introduits devant la commission chargée de résoudre les différends en matière fiscale étaient encore pendants.

40. La maison du requérant ayant entre-temps été occupée abusivement par D.L. et S.B., le juge, par une décision (*decreto di rilascio*) du 13 avril 1995, en ordonna le déménagement et, le 14 avril 1995, il demanda au syndic de fournir un projet de distribution partielle de l'actif.

41. Le 15 mai 1995, le syndic indiqua avoir obtenu gain de cause dans les recours introduits devant la commission chargée de résoudre les différends en matière fiscale et déposa un projet de distribution partielle de l'actif. Deux jours plus tard, le juge autorisa le syndic à transférer dans un autre institut bancaire le compte courant relatif à la procédure de faillite.

42. Le 23 octobre 1995, le juge déclara que le projet de distribution partielle de l'actif pouvait être mis à exécution.

43. Le lendemain, le déménagement de D.L. eut lieu. Par contre, S.B., ayant entre-temps fait opposition à la décision du juge du 13 avril 1995, présenta à une date non précisée une demande d'accord à l'amiable où cette personne s'engageait à acheter la maison du requérant.

44. Le 14 décembre 1995, le syndic déposa un rapport.

45. Le 6 février 1996, le juge ordonna qu'une vente aux enchères de la maison du requérant se tienne le 19 avril 1996.

46. A une date non précisée, le requérant introduisit une demande de concordat de faillite. Cette demande fut déclarée irrecevable le 1^{er} avril 1996 au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions prévues par l'article 124 de la loi sur la faillite.

47. Le 5 avril 1996, le requérant demanda au juge de saisir la Cour constitutionnelle de la question de la légitimité du régime des incapacités patrimoniales et personnelles du failli et notamment des articles 48, 49 et 50, alinéa 3, de la loi sur la faillite, et 350, 393, 407, 2382, 2417, 2488 et 2516 du code civil. Par une décision du 17 avril 1996, le juge rejeta la demande du requérant comme manifestation mal fondée au motif que le choix du législateur de privilégier les intérêts patrimoniaux des créanciers par rapport à ceux du failli n'emportait pas violation de droits garantis par la Constitution dans le chef du débiteur.

48. Par un acte déposé au greffe le 17 avril 1996, le requérant demanda la suspension de l'ordonnance de vente du 6 février 1996.

49. Le 19 avril 1996, la vente aux enchères fut renvoyée au 21 avril 1996, date à laquelle la maison du requérant fut vendue.

50. Le 22 avril 1996, le syndic remit son mandat et, le lendemain, le tribunal nomma un nouveau syndic. Le 11 octobre 1996, ce dernier déposa un rapport.

51. Le 3 mai 1996, le requérant se pourvut en cassation. Il demanda l'annulation de l'ordonnance de vente. Selon les informations fournies par le requérant, ce recours fut rejeté pour tardiveté.

52. Le 12 décembre 1996, le juge nomma un expert afin que ce dernier procède à une évaluation avant que la propriété de la maison du requérant ne soit transférée à l'adjudicataire. Ledit transfert fut effectué par une décision du juge du 7 juillet 1997.

53. Par un acte du 25 septembre 1998, le juge approuva la reddition des comptes présentée par le syndic.

54. Le 5 octobre 1998, le juge autorisa le paiement du syndic.

55. Le 23 mars 1999, le juge déclara exécutoire le projet final de distribution. Après la vente de sa maison, le requérant avait en effet des moyens suffisants pour honorer ses dettes en vue de clôturer la procédure.

56. Le 17 juillet 1999, le juge clôtura la procédure de faillite.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

57. Les dispositions pertinentes de la loi sur la faillite (décret royal n° 267 du 16 mars 1942) se lisent ainsi :

Article 42

«Le jugement qui déclare la faillite prive le failli de l'administration et de la disponibilité de biens existants à la date dudit jugement. (...)»

Article 43

«Le syndic de faillite est en justice pour les différends concernant les questions patrimoniales portant sur des biens qui font partie de la faillite.

Le failli ne peut intervenir dans la procédure que pour des questions concernant une imputation de banqueroute à son encontre ou bien au cas où ladite intervention est prévue par la loi.»

Article 48

«La correspondance adressée au failli doit être remise au syndic, qui a le droit de garder celle relative à des intérêts patrimoniaux. Le failli peut prendre connaissance de la correspondance. Le syndic doit garder le secret sur le contenu de la correspondance qui ne concerne pas lesdits intérêts.»

Article 49

«Le failli ne peut quitter son lieu de résidence sans autorisation du juge et doit se présenter audit juge, au syndic ou au comité des créanciers chaque fois qu'il est convoqué, sauf les cas où, à cause d'un empêchement légitime, le juge l'autorise à comparaître par l'intermédiaire d'un représentant.

Le juge peut faire amener le failli par la police si ce dernier n'obéit pas à la convocation.»

Article 50

«Un registre public est tenu au greffe de chaque tribunal, dans lequel sont enregistrés les noms des faillis. Ces noms sont rayés du registre à la suite d'un jugement du tribunal. Le failli est soumis aux incapacités prévues par la loi jusqu'à ce que son nom soit rayé du registre.»

Article 88

«L'administration des biens du failli est confiée au syndic au fur et à mesure que ce dernier rédige l'inventaire desdits biens (...)»

58. Les dispositions pertinentes du code civil se lisent ainsi :

Article 350

«Ne peuvent pas être nommés tuteurs et, si déjà nommés, doivent abandonner cette fonction :

(...) le failli dont le nom n'a pas été rayé du registre des faillis.»

59. L'article 393 prévoit essentiellement l'incapacité du failli à exercer les fonctions de syndic jusqu'à ce que son nom soit supprimé du registre des faillis.

60. Les articles 2382, 2399, 2417 et 2516 du code civil prévoient l'interdiction pour le failli d'être nommé administrateur et syndic d'une société commerciale ou coopérative, ainsi que représentant des obligataires de sociétés anonymes.

61. L'article 2 du décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967, modifié par la loi n° 15 du 16 janvier 1992, prévoit essentiellement la suspension des droits électoraux du failli pendant la

durée de la procédure de faillite et, en tout cas, pour une période non supérieure à cinq ans à partir de la déclaration de faillite.

EN DROIT

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

62. Le requérant se plaint que la déclaration de faillite l'a privé de tous ses biens et invoque à cet égard l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

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

A. Arguments des parties

1. *Le requérant*

63. Le requérant dénonce la « mort économique du failli » décidée en raison de la « mauvaise gestion de son patrimoine ». Il fait également valoir que la durée de la procédure a comporté des effets négatifs sur son patrimoine et son activité économique.

2. *Le Gouvernement*

64. Le Gouvernement affirme que, compte tenu de ce que la procédure de faillite est prévue par la loi et poursuit un but légitime, à savoir garantir aux créanciers le recouvrement au moins partiel de leurs créances, la privation des biens qui en résulte n'enfreint pas l'article 1 du Protocole n° 1. Quant à la durée de la procédure, le Gouvernement soutient que cette dernière est imputable en premier lieu à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant. En effet, ladite vente aurait été fixée à une date non précisée de 1985, de 1991 et de 1995, sans succès, et, enfin, au 19 avril 1996 et renvoyée au 21 avril 1996. Deuxièmement, la durée de la procédure serait imputable au comportement du requérant, qui aurait fait obstacle par tous les moyens aux activités de liquidation. Le Gouvernement indique que le requérant a en effet présenté une demande de concordat, déclarée irrecevable le 1^{er} avril 1996, a demandé le 5 avril 1996 au juge de la faillite de saisir la

Cour constitutionnelle, entraînant ainsi la suspension de la procédure, et a présenté le 17 avril 1996 une demande de suspension de l'ordonnance de vente (qui aurait été rejetée le lendemain) et, à une date non précisée, un recours en cassation ayant le même objet.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

65. La Cour relève que l'existence d'une ingérence n'a pas prêté à controverse entre les parties.

2. La règle applicable

66. 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 contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La deuxième et la troisième, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (arrêts *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II, et *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 44, CEDH 1999-V).

67. La Cour note que, à la suite du jugement déclarant la faillite, le requérant a été privé non pas de sa propriété mais de l'administration et de la disponibilité de ses biens, dont l'administration a été confiée au syndic. L'ingérence dans son droit au respect des biens s'analyse donc en une réglementation de l'usage des biens au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

3. Le respect des conditions du second alinéa

68. La Cour relève que l'interdiction faite au failli d'administrer ses biens et d'en disposer a pour but le paiement des créanciers de la faillite. L'ingérence en question poursuit donc un but légitime et conforme à l'intérêt général, à savoir la protection des droits d'autrui.

69. La Cour rappelle qu'une mesure d'ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, donc aussi dans le second alinéa : il doit exister un rapport raisonnable de

proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause (arrêts *Chassagnou et autres c. France* [GC], n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III, et *Immobiliare Saffi* précité, § 49).

70. La Cour fait observer que la limitation du droit du requérant au respect de ses biens n'est pas critiquable en soi, vu notamment le but légitime visé et la marge d'appréciation autorisée par le second alinéa de l'article 1. Cependant, un tel système emporte le risque d'imposer au requérant une charge excessive quant à la possibilité de disposer de ses biens, notamment à la lumière de la durée d'une procédure qui, telle la présente, s'est étalée sur quatorze ans et huit mois. Selon le Gouvernement, cette durée serait imputable d'une part à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant et d'autre part au comportement de ce dernier.

Tout d'abord, la Cour remarque qu'il est vrai que plusieurs tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ont eu lieu sans succès, à savoir à des dates non précisées des années 1985 et 1991 et le 10 janvier 1995. Toutefois, la Cour note que des intervalles d'environ six ans (entre 1985 et 1991) et quatre ans (entre 1991 et le 10 janvier 1995) se sont écoulés entre une tentative de vente et l'autre sans qu'il y ait la moindre initiative de la part des organes de la faillite.

Pour ce qui concerne le comportement du requérant, la Cour observe que ce dernier a en effet présenté une demande de concordat de faillite (à une date non précisée), une demande afin de saisir la Cour constitutionnelle (le 5 avril 1996), une demande de suspension de l'ordonnance de vente (le 17 avril 1996) et un recours en cassation ayant le même objet (le 3 mai 1996). Toutefois, la Cour considère que l'introduction de ces instances n'a pas ralenti de manière déterminante la marche de la procédure de faillite, d'une part en raison de ce que, exception faite de la demande de concordat dont la date d'introduction n'a pas été précisée, les autres demandes n'ont été introduites qu'à partir de 1996 et, d'autre part, au motif que les autorités sollicitées ont statué dans de brefs délais (notamment douze jours pour la Cour constitutionnelle et un jour pour le tribunal qui a tranché la demande de suspension de l'ordonnance de vente).

De plus, la Cour relève des périodes d'inactivité judiciaire en particulier entre le 2 juin 1989 et le 15 mai 1991 (environ deux ans), entre le 28 avril 1992 et le 4 juillet 1993 (environ un an et deux mois) et entre le 7 juillet 1997 et le 25 septembre 1998 (environ un an et deux mois).

Dès lors, la Cour estime que la limitation du droit du requérant au respect de ses biens n'était pas justifiée tout au long de la procédure car,

si en principe la privation de l'administration et de la disponibilité des biens est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. De l'avis de la Cour, la durée de cette procédure a donc entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général au paiement des créanciers de la faillite et l'intérêt individuel du requérant au respect de ses biens. L'ingérence dans le droit du requérant se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

71. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation du droit du requérant au respect de ses biens, tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

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

72. Le requérant se plaint ensuite que, après la déclaration de faillite, toute la correspondance qui lui était adressée a été remise au syndic. Il invoque l'article 8 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect 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. »

A. Arguments des parties

1. *Le requérant*

73. Le requérant affirme que le contrôle litigieux ne se justifie nullement. Selon lui, le jugement de faillite étant rendu public, notamment par affichage au tribunal, les personnes souhaitant correspondre avec le failli connaissent sa situation patrimoniale. Toute la correspondance adressée au failli serait par conséquent exclusivement personnelle et ne concernerait pas des intérêts patrimoniaux relevant de la procédure en cours. Enfin, l'obligation de garder le secret sur le contenu du courrier personnel imposée au syndic n'empêcherait pas, de l'avis du requérant, la violation de l'article 8.

2. *Le Gouvernement*

74. Selon le Gouvernement, la restriction du droit du requérant au respect de sa correspondance, découlant de l'article 48 de la loi sur la

faillite, a pour but la «réalisation du juste équilibre entre l'intérêt public» et celui du requérant. Ladite restriction permettrait au syndic de se procurer toutes les informations utiles relatives à la situation patrimoniale du failli afin d'éviter que celui-ci puisse occulter ou soustraire des sommes d'argent au détriment des créanciers. La limitation du droit au respect de la correspondance puiserait son fondement juridique dans les exceptions spécifiques prévues au paragraphe 2 de l'article 8 dans la mesure où il y est fait référence à «la protection des droits d'autrui». Le Gouvernement souligne le caractère temporaire du contrôle et affirme qu'il ne s'agit pas d'une sanction. De plus, la loi obligerait le syndic à transmettre au failli le courrier ne concernant pas des intérêts patrimoniaux et imposerait au premier le secret sur le contenu de la correspondance personnelle du second.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

75. La Cour relève que l'existence d'une ingérence n'a pas prêté à controverse entre les parties. Pareille ingérence méconnaît l'article 8 de la Convention à moins qu'elle ne soit «prévue par la loi», ne vise un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 du même article et ne puisse passer pour une mesure «nécessaire dans une société démocratique» (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 179, CEDH 2000-IV).

2. Légalité et finalité de l'ingérence

76. La Cour remarque que ladite ingérence était prévue par la loi (article 48 de la loi sur la faillite). De plus, cette ingérence, comme l'indique le Gouvernement, visait à recueillir des informations relatives à la situation patrimoniale du failli afin d'éviter que celui-ci ne détourne son patrimoine au détriment des créanciers. Elle poursuivait donc un but légitime, à savoir la protection des droits d'autrui.

77. Il reste à savoir si la mesure en question était nécessaire dans une société démocratique.

3. Proportionnalité de l'ingérence

78. La Cour observe que la mise en place d'un système de contrôle de la correspondance du requérant n'est pas critiquable en soi. Cependant, pareil système comporte le risque d'imposer au requérant une charge excessive quant au droit de ce dernier au respect de sa correspondance, notamment en raison de la durée d'une procédure qui, telle celle suivie

en l'espèce, s'est étalée sur quatorze ans et huit mois. En effet, se référant aux considérations relatives à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour considère que ladite durée n'est pas imputable, comme le Gouvernement l'affirme, à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ni au comportement de ce dernier.

Dès lors, la Cour estime que la limitation du droit de l'intéressé au respect de sa correspondance n'était pas justifiée tout au long de la procédure car, si en principe ledit contrôle est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. De l'avis de la Cour, la durée de cette procédure a donc entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général au paiement des créanciers de la faillite et l'intérêt individuel du requérant au respect de sa correspondance. L'ingérence dans le droit de l'intéressé se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

79. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation du droit du requérant au respect de sa correspondance, tel que garanti par l'article 8 de la Convention.

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

80. Le requérant se plaint également que la déclaration de faillite l'a empêché d'ester en justice pour la défense de ses intérêts. L'article 6 § 1 de la Convention est ainsi libellé :

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

A. Arguments des parties

1. *Le requérant*

81. Le requérant affirme que la perte de la capacité d'ester en justice à la suite de la mise en faillite entraîne un dommage important pour le failli. De plus, il fait valoir qu'il y aurait un conflit d'intérêts entre le syndic de faillite, qui est en justice à la place du failli, et ce dernier.

2. *Le Gouvernement*

82. Le Gouvernement observe que la perte de la capacité du failli d'ester en justice vise la protection d'un droit d'autrui, à savoir « les intérêts des créanciers de la faillite ». De plus, ladite limitation concernerait exclusivement les questions relevant de ses droits patrimoniaux et, de ce fait, n'outrepasserait pas la marge d'appréciation

reconnue à l'Etat. Le Gouvernement fait également valoir que la représentation en justice du failli est de toute manière assurée par le syndic. Enfin, le Gouvernement soutient que, le requérant ayant engagé plusieurs instances pendant la procédure de faillite (notamment afin d'obtenir la saisine de la Cour constitutionnelle, le 5 avril 1996, et la suspension de l'ordonnance de vente, le 17 avril 1996), il n'aurait subi aucun préjudice.

B. Appréciation de la Cour

83. La Cour considère d'abord que la limitation de la capacité du requérant d'ester en justice doit être analysée sous l'angle du droit d'accès à un tribunal. Elle rappelle que l'article 6 § 1 garantit à toute personne le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Il consacre de la sorte le «droit à un tribunal» dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, constitue un aspect (*Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 17-18, §§ 35-36). Ce droit ne vaut que pour les «contestations» relatives à des «droits et obligations de caractère civil» que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne (voir, entre autres, les arrêts *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A n° 98, pp. 46-47, § 81, et *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, 21 février 1990, série A n° 172, pp. 16-17, § 36).

84. La Cour relève que la limitation de la capacité du requérant d'ester en justice concerne des différends portant sur des questions d'ordre patrimonial. Le volet civil de l'article 6 trouve donc à s'appliquer.

85. La Cour rappelle aussi que le «droit à un tribunal» n'est pas absolu; il se prête à des limitations implicitement admises, notamment pour les conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, qui jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (*Ashingdane c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 mai 1985, série A n° 93, pp. 24-25, § 57). Ces limitations ne sauraient cependant restreindre l'accès ouvert à un justiciable d'une manière ou à un point tels que son droit d'accès à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même; enfin, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Levages Prestations Services c. France*, arrêt du 23 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1543, § 40).

86. La Cour considère que la limitation de la capacité du requérant d'ester en justice vise à confier au syndic la représentation en justice pour les questions relevant des droits patrimoniaux du failli. En effet, le syndic, à partir du dépôt du jugement de faillite, s'occupe de l'admi-

nistration des biens du failli. Il est d'ailleurs évident, de l'avis de la Cour, que d'éventuels différends sur lesdites questions peuvent entraîner des effets importants sur l'actif et le passif de la faillite. La Cour estime, partant, que ladite limitation tend à la protection des droits et intérêts d'autrui, à savoir ceux des créanciers de la faillite. Il reste à vérifier si les conséquences subies par le requérant étaient proportionnées au but légitime visé.

87. La Cour fait observer que la limitation du droit d'accès à un tribunal dans le chef du requérant n'est pas critiquable en soi. Cependant, pareil système comporte le risque d'imposer à l'intéressé une charge excessive quant au droit d'accès à un tribunal, notamment à la lumière de la durée d'une procédure qui, telle celle suivie en l'espèce, s'est étalée sur quatorze ans et huit mois. En effet, se référant aux considérations relatives à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour considère que cette durée n'est pas imputable, comme le Gouvernement l'affirme, à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ni au comportement de ce dernier.

Dès lors, la Cour estime que la limitation du droit d'accès à un tribunal n'était pas justifiée tout au long de la procédure car, si en principe la limitation du droit d'ester en justice est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. De l'avis de la Cour, la durée de cette procédure a donc entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général au paiement des créanciers de la faillite et l'intérêt individuel du requérant à l'accès à un tribunal. L'ingérence dans le droit de l'intéressé se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

88. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation du droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4

89. Enfin, le requérant se plaint de l'interdiction faite au failli de s'éloigner de son lieu de résidence et invoque l'article 2 du Protocole n° 4, qui dispose :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

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. Arguments des parties

1. *Le requérant*

90. Le requérant estime que la limitation de sa liberté de circuler est injustifiée, le syndic ou, le cas échéant, le représentant légal pouvant remplacer le failli pour les besoins de la procédure.

2. *Le Gouvernement*

91. Selon le Gouvernement, la restriction à la liberté de circulation prévue à l'article 49 de la loi sur la faillite est une mesure temporaire, non absolue – le requérant ayant seulement l'obligation de demander l'autorisation préalable du juge avant de quitter son lieu de résidence – et poursuivant un but légitime : «assurer que le failli puisse être joint, et ce pour obtenir les informations indispensables concernant les besoins de la gestion et de la liquidation de la procédure».

B. Appréciation de la Cour

1. *Sur l'existence d'une ingérence*

92. La Cour relève que l'existence d'une restriction à la liberté de circulation du requérant n'a pas prêté à controverse entre les parties.

93. De plus, elle considère que pareille restriction méconnaît l'article 2 du Protocole n° 4 sauf si elle est prévue par la loi, vise un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 3 du même article et peut passer pour une mesure «nécessaire dans une société démocratique» (*Raimondo c. Italie*, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A, p. 19, § 39).

2. *Légalité et finalité de l'ingérence*

94. La Cour note que ladite ingérence est prévue par la loi (article 49 de la loi sur la faillite) et considère, à l'instar du Gouvernement, que celle-ci a pour but d'assurer que le failli puisse être joint afin de faciliter le déroulement de la procédure. La Cour estime dès lors que ladite restriction vise la protection des droits d'autrui, à savoir les intérêts des créanciers de la faillite.

95. Il reste à savoir si ladite mesure est nécessaire dans une société démocratique.

3. *Proportionnalité de l'ingérence*

96. La Cour observe d'emblée que la limitation de la liberté de circulation n'est pas critiquable en soi. Cependant, un tel système emporte le risque d'imposer au requérant une charge excessive quant à la liberté de circuler librement, notamment à la lumière de la durée d'une procédure qui, telle la présente, s'est étalée sur quatorze ans et huit mois. En effet, se référant aux considérations relatives à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour considère que ladite durée n'est pas imputable, comme le Gouvernement l'affirme, à l'échec des tentatives de vente aux enchères de la maison du requérant ni au comportement de ce dernier.

Dès lors, la Cour estime que la limitation de la liberté de circulation de l'intéressé n'était pas justifiée tout au long de la procédure car, si en principe l'interdiction pour le failli de s'éloigner de son lieu de résidence est une mesure nécessaire afin d'atteindre le but poursuivi, la nécessité de cette mesure s'amenuise avec le temps. Même s'il ne ressort pas du dossier que le requérant a voulu s'éloigner de son lieu de résidence ou que l'autorisation lui a été refusée, de l'avis de la Cour, la durée de cette procédure a entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général au paiement des créanciers de la faillite et l'intérêt individuel de l'intéressé à circuler librement. L'ingérence dans la liberté du requérant se révèle dès lors disproportionnée à l'objectif poursuivi.

97. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation de la liberté de circulation du requérant, telle que garantie par l'article 2 du Protocole n° 4.

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

98. 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. **Domage**

99. Le requérant affirme avoir subi un préjudice et s'en remet à la Cour pour qu'elle en établisse le montant.

100. Le Gouvernement estime qu'aucune satisfaction équitable ne devrait être accordée au requérant.

101. Dans la mesure où le requérant demande réparation d'un préjudice matériel, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'accueillir ladite demande du fait que le requérant ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Corigliano c. Italie*, 10 décembre 1982, série A n° 57, p. 17, § 53, et *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni* (article 50), 22 mars 1983, série A n° 60, pp. 7-8, § 11). Elle estime par ailleurs que le requérant a subi un tort moral certain. Eu égard aux circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, elle décide de lui octroyer la somme de 31 000 euros.

B. Intérêts moratoires

102. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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 y a eu violation de l'article 8 de la Convention;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 31 000 EUR (trente et un mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président

LUORDO v. ITALY
(Application no. 32190/96)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 17 JULY 2003¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt****Article 6 § 1 of the Convention**

Access to a court – Civil proceedings – Bankruptcy proceedings – Limitation on the capacity to take legal proceedings – Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt – Rights and interests of creditors – Proportionality

Article 8 of the Convention

Correspondence – Bankruptcy proceedings – Monitoring of the bankrupt’s correspondence – Interference – Protection of the rights of others – Necessary in a democratic society – Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt – Proportionality

Article 1 of Protocol No. 1

Control of the use of property – Bankruptcy proceedings – Prohibition on the bankrupt’s administering or dealing with his property – General interest – Margin of appreciation – Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt – Proportionality – Balance between the general interest and the individual interest

Article 2 of Protocol No. 4

Freedom of movement – Bankruptcy proceedings – Prohibition on the bankrupt’s moving away from his place of residence – Protection of the rights and freedoms of others – Rights and interests of the creditors – Effects of inordinately lengthy bankruptcy proceedings on the bankrupt – Proportionality

*

* *

In 1982 a district court made an order for the compulsory winding up of a partnership in which the applicant was a partner; it went on to make a bankruptcy order against the applicant in 1984. Pursuant to the Bankruptcy Act, the right to administer or deal with then existing property was conferred on the trustee in bankruptcy, in whom the power to take or defend legal proceedings in cases relating to financial matters was also vested. Correspondence addressed to the applicant had to be handed over to the trustee in bankruptcy, who was entitled to read it and to keep correspondence relating to financial matters. The applicant could not leave his place of residence without the judge’s authorisation. In 1995 the

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

trustee in bankruptcy informed the judge that all the assets of the bankrupt estate had been sold with the exception of the applicant's house, which remained unsold despite various attempts to sell it. The house was sold in 1996. In July 1999 the judge terminated the bankruptcy proceedings.

Held

(1) Article 1 of Protocol No. 1: The prohibition on a bankrupt administering and dealing with his possessions, which amounted to control of the use of property, was intended to ensure that the creditors were paid. The interference therefore pursued a legitimate aim that was in accordance with the general interest. The limitation on the applicant's right to the peaceful enjoyment of his possessions was not in itself open to criticism, particularly in view of the legitimate aim pursued and the margin of appreciation afforded by the second paragraph of Article 1. However, the risk with such a system was that it might unreasonably restrict an applicant's ability to deal with his possessions, particularly if the proceedings were protracted. In the case before the Court, the proceedings had lasted fourteen years and eight months. The Court noted that there had been periods of inactivity on the part of both the bankruptcy authorities and the courts, while the applicant had not significantly slowed down the bankruptcy proceedings. There had been no justification for restricting the applicant's right to the peaceful enjoyment of his possessions for the full duration of the proceedings, since, while in principle it was necessary to deprive the bankrupt of the right to administer and deal with his possessions in order to achieve the aim pursued, the necessity diminished with the passage of time. The length of the proceedings had thus upset the balance that had to be struck between the general interest in securing the payment of the bankrupt's creditors and the applicant's personal interest in securing the peaceful enjoyment of his possessions. The interference with the applicant's right had accordingly been disproportionate to the aim pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 8 of the Convention: The fact that all the correspondence addressed to the applicant was handed over to the trustee in bankruptcy after the bankruptcy order was made was not in itself open to criticism. However, the risk with such a system for monitoring correspondence was that it might unreasonably restrict the applicant's right to respect for his correspondence, particularly if the proceedings were protracted, as they had been in the instant case in which they had lasted fourteen years and eight months. The delays in the proceedings were not attributable to the failure of the attempts to sell the applicant's house at auction or to the applicant's conduct. There had been no justification for restricting the applicant's right to respect for his correspondence for the full duration of the proceedings, since, while in principle monitoring correspondence was necessary to achieve the aim pursued – so as to avoid the bankrupt's assets being diverted to the detriment of the creditors – the necessity diminished with the passage of time. The interference was accordingly disproportionate to the aim pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

(3) Article 6 § 1 of the Convention: The purpose of the restriction on the bankrupt's capacity to take legal proceedings was to assign the task of representing the bankrupt in court in respect of issues arising over his pecuniary

rights to the trustee in bankruptcy as, once the bankruptcy order had been lodged, he was responsible for the administration of the bankrupt's assets. The restriction was intended to protect the bankrupt's creditors. Nonetheless, the consequences suffered by the applicant had to be proportionate to the legitimate aim pursued. The bankruptcy order had prevented the applicant from taking legal proceedings in respect of disputes over his financial affairs. That restriction on the applicant's right of access to a court was not in itself open to criticism. However, the risk with such a system was that it might unreasonably limit the right of access to a court, particularly if the proceedings were protracted, as they had been in the instant case in which they had lasted fourteen years and eight months. The delays in the proceedings were not attributable to the failure of the attempts to sell the applicant's house at auction or to the applicant's conduct. There had been no justification for restricting the applicant's right of access to a court for the full duration of the proceedings, since, while in principle a restriction on the right to take legal proceedings was necessary to achieve the aim pursued, that necessity diminished with the passage of time. In the Court's view, the length of the proceedings had thus upset the balance that had to be struck between the general interest in securing the payment of the bankrupt's creditors and the applicant's personal interest in having access to a court. The interference with the applicant's right was accordingly disproportionate to the aim pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

(4) Article 2 of Protocol No. 4: The purpose of the prohibition on the bankrupt's moving away from his place of residence was to ensure that he could be contacted in order to facilitate progress in the proceedings. The prohibition was thus in the interests of the bankrupt's creditors and served the legitimate aim of protecting the rights of others. That restriction on the applicant's freedom of movement was necessary in a democratic society, unless it unreasonably limited free movement, for example, as a result of the bankruptcy proceedings becoming protracted. In the instant case the fact that the proceedings had lasted fourteen years and eight months was not attributable to the failure of the attempts to sell the applicant's house at auction or to the applicant's conduct. There had been no justification for restricting the applicant's freedom of movement for the full duration of the proceedings, since, while in principle a restriction on the right to move away from the place of residence was necessary to achieve the aim pursued, that necessity would diminish with the passage of time. The interference with the applicant's freedom was accordingly disproportionate to the aim pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court awarded the applicant an amount in respect of non-pecuniary damage.

Case-law cited by the Court

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

Corigliano v. Italy, judgment of 10 December 1982, Series A no. 57

Campbell and Cosans v. the United Kingdom (Article 50), judgment of 22 March 1983, Series A no. 60

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

James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98

Powell and Rayner v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1990, Series A no. 172

Raimondo v. Italy, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A

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

Iatridis v. Greece [GC], no. 31107/96, ECHR 1999-II

Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III

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

Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV

In the case of Luordo v. Italy,

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

Mr C.L. ROZAKIS, *President*,

Mr P. LORENZEN,

Mr G. BONELLO,

Mrs F. TULKENS,

Mrs N. VAJIĆ,

Mr E. LEVITS, *judges*,

Mr G. RAIMONDI, *ad hoc judge*,

and Mr S. NIELSEN, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 26 June 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 32190/96) against the Italian Republic lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by an Italian national, Mr Giuseppe Luordo (“the applicant”), on 28 March 1996.

2. The applicant was represented before the Court by Mr F. Fiandrotti, a lawyer practising in Turin. The Italian Government (“the Government”) were represented successively by their Agents, Mr U. Leanza and Mr I.M. Braguglia, and by their respective Co-Agents, Mr V. Esposito and Mr F. Crisafulli.

3. The applicant alleged a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in that a bankruptcy order had deprived him of all his possessions. He further complained that after he had been declared bankrupt all the correspondence addressed to him had been handed over to the trustee in bankruptcy (Article 8 of the Convention) and that the bankruptcy order prevented him from taking legal proceedings to defend his interests (Article 6 § 1). Lastly, relying on Article 2 of Protocol No. 4, the applicant complained of the rule barring bankrupts from moving away from their place of residence.

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

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

elected in respect of Italy, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr G. Raimondi to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

6. 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).

7. By a decision of 23 May 2002 the Chamber declared the application partly admissible.

8. The applicant and the Government each filed observations on the merits of the case (Rule 59 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1928 and lives in Druento (Turin).

10. In 1982 the Asti District Court made an order for the compulsory winding up of a commercial partnership formed by the applicant's wife in 1980.

11. On 16 November 1984 the same court made an order declaring the applicant personally bankrupt on the ground that he was a *de facto* partner.

12. On an unspecified date the trustee in bankruptcy filed a list of the bankrupt estate's debts with the registry.

13. On 21 November 1984 the judge assigned to the case gave the trustee in bankruptcy leave to intervene in proceedings that had been brought by a bank, SPT, for the forced sale of the applicant's house.

14. On 27 November 1984 he gave the trustee in bankruptcy leave to lodge tax appeals with the Tax Commissioners (*Commissione Tributaria*) in respect of sums claimed by the Turin and Asti tax authorities from the applicant's partnership.

15. Between 15 and 28 December 1984 the judge gave the trustee in bankruptcy permission to withdraw sums from the current account of the bankrupt estate for the payment, *inter alia*, of fees due to the trustee and an expert.

16. On an unspecified date in 1985 an initial attempt to sell the applicant's house at auction failed.

17. On 26 March 1985 the trustee in bankruptcy lodged a report. On 28 March 1985 the President of the District Court summoned G.Z. to appear in order to establish whether he was a partner of the applicant. G.Z. was heard on 26 April 1985.

18. On 10 June and 6 September 1985 the judge authorised the trustee in bankruptcy to make payments covering, *inter alia*, an expert's fees and the costs of publication of various notices.

19. On 21 January 1986 the judge gave permission for a lawyer to be instructed to act in the aforementioned proceedings concerning the applicant's house.

20. On 10 March 1986 the judge gave the applicant permission to draw his pension and on 21 March 1986 authorised the trustee in bankruptcy to settle proceedings that had been brought by S.G. for an order for the restitution of certain movables that were part of the bankrupt estate.

21. On 6 August 1986 the judge authorised the trustee in bankruptcy to enter into a loan agreement in respect of a building included in the bankrupt estate.

22. On 19 December 1986 the judge gave permission for a lawyer to be instructed to act in proceedings brought by P.C. contesting the bankrupt estate's liabilities.

23. On 23 March and 3 December 1987 the judge authorised the payment of various costs necessarily incurred in the proceedings.

24. On 16 December 1987 the trustee in bankruptcy sought an order for the replacement of the chairman of the Creditors' Committee following the latter's death.

25. On 22 December 1987 the judge refused permission for the sale by private contract (*vendita a trattativa privata*) of immovable property from the bankrupt estate on the ground that the Insolvency Act did not permit private sales of immovable property.

26. On 28 December 1987 the judge authorised the payment of a carer's allowance to the applicant's wife.

27. On 21 January 1988 he authorised the trustee in bankruptcy to return the deposit that had been paid on the proposed sale by private contract.

28. On 4 May 1988 the judge granted an application by O.D.S., one of the applicant's partners, for restitution of sums paid by a company, CPI, for services she had rendered.

29. On 28 June and 3 and 17 November 1988 he authorised the payment of advertising costs and taxes incurred on the sale of a building from the bankrupt estate.

30. On 8 February 1989 the judge authorised the payment of part of the fees of the lawyer acting in the proceedings brought by P.C.

31. On 3 March 1989 he authorised the payment of a tax liability and on 2 June 1989 of sums relating to the sale of the aforementioned building.

32. On 15 May 1991 he authorised the payment of the lawyer's fees incurred in the proceedings for the forced sale of the applicant's house and on 7 June 1991 the inclusion of a sum belonging to O.D.S. in the assets of the bankrupt estate.

33. On an unspecified date in September 1991 the trustee in bankruptcy intervened in tax enforcement proceedings (*procedura di esecuzione esattoriale*) brought by the Druento Tax Collector's Office (*Esattoria*) for

the recovery of sums due on the sale of the applicant's house. Ultimately, the sale did not go ahead; on 13 November 1991 the judge authorised payment of the lawyer who had acted in the proceedings.

34. On 7 December 1991 the judge authorised the part payment of seniority pay (*trattamento di fine rapporto*) to the applicant.

35. On 28 April 1992 the judge appointed a valuer to value the applicant's assets and on 4 July 1993 authorised the payment of the costs thereby incurred.

36. On 12 May 1994 he appointed a new chairman to the Creditors' Committee at the request of the trustee in bankruptcy (who had made a like request on 16 December 1987).

37. On 10 January 1995 a further attempt was made to sell the applicant's house at auction, without success.

38. On 14 February 1995 the trustee in bankruptcy reported on the state of the proceedings at the judge's request. In particular, he said that all the assets of the bankrupt estate apart from the applicant's house had been sold. He also reserved the right to make a further proposal for the sale of the property at auction.

39. On 3 March 1995, in response to a request by the judge on 17 February 1995, the trustee in bankruptcy explained that there had been no partial distribution (*ripartizione parziale*) of the assets among the creditors because appeals were still pending before the Tax Commissioners.

40. As the applicant's house had been unlawfully occupied in the interim by D.L. and S.B., the judge ordered their eviction in a decision (*decreto di rilascio*) of 13 April 1995. On 14 April 1995 he asked the trustee in bankruptcy to produce a draft proposal for the partial distribution of the assets.

41. On 15 May 1995 the trustee in bankruptcy reported that the appeals to the Tax Commissioners had been successful and lodged a draft proposal for the partial distribution of the assets. Two days later he was authorised by the judge to transfer the current account of the bankrupt estate to another bank.

42. On 23 October 1995 the judge ruled that the draft proposal for the partial distribution of the assets could be implemented.

43. The following day D.L. moved out of the applicant's house. However, on an unspecified date S.B., who in the meantime had appealed against the judge's order of 13 April 1995, proposed to settle the dispute by undertaking to purchase the house.

44. On 14 December 1995 the trustee in bankruptcy filed a report.

45. On 6 February 1996 the judge fixed 19 April 1996 as the date for the auction of the applicant's house.

46. On an unspecified date the applicant sought a composition with the creditors. His application was declared inadmissible on 1 April 1996

on the ground that it did not satisfy the conditions laid down by section 124 of the Bankruptcy Act.

47. On 5 April 1996 the applicant asked the judge to refer to the Constitutional Court the question of the legitimacy of the system of proprietary and personal disabilities to which bankrupts were subject and, in particular, sections 48, 49 and 50(3) of the Bankruptcy Act and Articles 350, 393, 407, 2382, 2417, 2488 and 2516 of the Civil Code. In a decision of 17 April 1996, the judge rejected that application as being manifestly ill-founded, holding that the legislature's decision to give the creditors' proprietary interests precedence over those of the bankrupt did not entail a violation of the debtor's rights guaranteed by the Constitution.

48. In an application lodged with the registry on 17 April 1996, the applicant sought a stay of the order of 6 February 1996 for the sale of his house.

49. On 19 April 1996 the sale of the applicant's house by auction was adjourned to 21 April, when it was sold.

50. On 22 April 1996 the trustee in bankruptcy resigned. The District Court appointed a replacement the following day, who lodged a report on 11 October 1996.

51. On 3 May 1996 the applicant appealed to the Court of Cassation, with a view to having the order for the sale of his house set aside. According to information he has provided, his appeal was dismissed as being out of time.

52. On 12 December 1996 the judge appointed a valuer to carry out a valuation before title to the applicant's house was transferred to the successful bidder. The transfer was effected by a court order of 7 July 1997.

53. In a decision of 25 September 1998 the judge approved accounts that had been submitted by the trustee in bankruptcy.

54. On 5 October 1998 he authorised payment of the trustee in bankruptcy's fees.

55. On 23 March 1999 he approved the final proposal for the distribution of the assets, noting that the applicant had sufficient means after the sale of his house to honour his debts and bring the bankruptcy to an end.

56. On 17 July 1999 the judge terminated the bankruptcy.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

57. The relevant provisions of the Bankruptcy Act (Royal Decree no. 267 of 16 March 1942) read as follows:

Section 42

"The bankruptcy order divests the bankrupt of the rights to administer or to deal with assets that were in existence at the date of the said order. ..."

Section 43

“Legal proceedings concerning disputes over property issues arising in respect of assets forming part of the bankrupt estate shall be taken or defended by the trustee in bankruptcy.

The bankrupt shall only be entitled to intervene in the proceedings in so far as they concern an allegation of criminal bankruptcy on his part or if permitted by law.”

Section 48

“Correspondence addressed to the bankrupt must be passed to the trustee in bankruptcy, who shall be empowered to retain correspondence concerning property interests. The bankrupt may consult the correspondence. The trustee in bankruptcy shall keep the content of correspondence not relating to such interests confidential.”

Section 49

“The bankrupt may not leave his place of residence without the authorisation of the bankruptcy judge and must report to that judge, the trustee in bankruptcy and the creditors’ committee when summoned unless he is prevented from doing so on legitimate grounds and has been given leave by the judge to send a representative.

If the bankrupt fails to comply with a summons, the judge may order that he be brought by the police.”

Section 50

“A public register of the names of bankrupts shall be held at the registry of each district court. Names shall be deleted from the register by order of the district court. Bankrupts shall be subject to the disabilities laid down by law until such time as their name has been deleted from the register.”

Section 88

“The bankrupt’s property shall be administered by the trustee in bankruptcy from the moment it is recorded in the inventory of such assets drawn up by the trustee in bankruptcy ...”

58. The relevant provisions of the Civil Code are worded as follows:

Article 350

“The following may not be appointed as guardians or, if already appointed, must cease to act in that capacity:

... a bankrupt whose name has not been deleted from the bankruptcy register.”

59. Article 393 essentially prevents disqualified bankrupts from acting as trustees in bankruptcy until their names have been deleted from the bankruptcy register.

60. Articles 2382, 2399, 2417 and 2516 of the Civil Code prohibit a bankrupt from being appointed as a director or trustee in bankruptcy of a commercial or cooperative company or as a representative of the debenture holders in a public company.

61. Article 2 of Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967, as amended by Law no. 15 of 16 January 1992, essentially provides for the suspension of the bankrupt's electoral rights for the duration of the bankruptcy proceedings and, in any event, for a period not exceeding five years from the date of the bankruptcy order.

THE LAW

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

62. The applicant complained that the bankruptcy order had deprived him of all possessions. In that connection, he relied on Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

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

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

A. The parties' submissions

1. *The applicant*

63. The applicant denounced the “economic demise of the bankrupt” decided on as a result of the “bad management of his affairs”. He also complained of the adverse effects the delays in the proceedings had had on his financial situation and economic activity.

2. *The Government*

64. The Government stated that, since bankruptcy proceedings were prescribed by law and pursued a legitimate aim, namely ensuring that creditors recovered at least part of their debts, the resulting deprivation of property did not infringe Article 1 of Protocol No. 1. As to the length of the proceedings, the Government said that it was primarily attributable to the unsuccessful attempts that had been made to sell the applicant's house at auction. Following attempts on unspecified dates in 1985, 1991 and 1995, the sale had finally been fixed for 19 April 1996, then adjourned to 21 April 1996. The applicant was also responsible for the length of the proceedings, as he had resorted to every means possible to block the liquidation process. He had made an application for a composition with

the creditors, which had been declared inadmissible on 1 April 1996, requested the bankruptcy judge on 5 April 1996 to refer an issue to the Constitutional Court thereby causing the proceedings to be stayed, made an application on 17 April 1996 for a stay of execution of the order for sale (which was dismissed the following day) and followed that up with a like application on an unspecified date to the Court of Cassation.

B. The Court's assessment

1. Whether there was interference

65. The Court notes that the parties do not dispute that there has been interference.

2. The applicable rule

66. The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 contains three distinct rules: the first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule, contained in the second sentence of the first paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; the third rule, stated in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The second and third rules, which are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property, must be construed in the light of the general principle laid down in the first rule (see *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 55, ECHR 1999-II, and *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, § 44, ECHR 1999-V).

67. The Court notes that, following the bankruptcy order, the applicant was deprived not of his property, but of the right to administer and deal with his possessions, as the responsibility for administering them was assigned to the trustee in bankruptcy. The interference with his right to the peaceful enjoyment of his possessions thus took the form of a control of the use of property within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1.

3. Compliance with the conditions in the second paragraph

68. The Court notes that the prohibition on a bankrupt administering and dealing with his possessions is intended to ensure that the creditors are paid. The interference therefore pursued a legitimate aim that was in accordance with the general interest, namely the protection of the rights of others.

69. The Court reiterates that an interference must achieve a “fair balance” between the demands of the general interest and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights. The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 as a whole, and therefore also in its second paragraph. There must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued. In determining whether this requirement is met, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of enforcement are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the law in question (see *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 75, ECHR 1999-III, and *Immobiliare Saffi*, cited above, § 49).

70. The limitation on the applicant’s right to the peaceful enjoyment of his possessions is not in itself open to criticism, particularly in view of the legitimate aim pursued and the margin of appreciation afforded by the second paragraph of Article 1. However, the risk with such a system is that it may unreasonably restrict an applicant’s ability to deal with his possessions, particularly if the proceedings are protracted, as they were in the instant case in which they lasted fourteen years and eight months. The Government attributed the delays in the proceedings to the failure of the attempts to sell the applicant’s house at auction and to the applicant’s conduct.

Thus, while it is true that several attempts were made, albeit unsuccessfully, to sell the applicant’s house at auction (on unspecified dates in 1985 and 1991 and on 10 January 1995), the Court notes that the bankruptcy authorities failed to take the slightest action during the intervals of approximately six years (from 1985 to 1991) and four years (from 1991 to 10 January 1995) between successive sale attempts.

As regards the applicant’s conduct, the Court acknowledges that he sought a composition with the creditors (on an unspecified date), applied for a referral to the Constitutional Court (on 5 April 1996), applied for a stay of execution of the order for sale (on 17 April 1996) and appealed to the Court of Cassation (on 3 May 1996) against the refusal of a stay. However, it finds that those actions did not significantly slow down the bankruptcy proceedings because, apart from the request for a composition with the creditors (the date of which has not been given), all the applications were made in or after 1996 and were decided expeditiously by the courts concerned (for instance, the application for a referral to the Constitutional Court was decided within twelve days and the application for a stay of the order for sale within one day).

Furthermore, the Court notes that there were periods of judicial inactivity, in particular, between 2 June 1989 and 15 May 1991 (approximately two years), 28 April 1992 and 4 July 1993 (approximately one year

and two months) and 7 July 1997 and 25 September 1998 (approximately one year and two months).

Consequently, the Court finds that there was no justification for restricting the applicant's right to the peaceful enjoyment of his possessions for the full duration of the proceedings, since, while in principle it will be necessary to deprive the bankrupt of the right to administer and deal with his or her possessions in order to achieve the aim pursued, the necessity will diminish with the passage of time. In the Court's view, the length of the proceedings thus upset the balance that had to be struck between the general interest in securing the payment of the bankrupt's creditors and the applicant's personal interest in securing the peaceful enjoyment of his possessions. The interference with the applicant's right was accordingly disproportionate to the aim pursued.

71. Having regard to the foregoing, the Court finds that there has been an infringement of the applicant's right to the peaceful enjoyment of his possessions, as guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

72. The applicant further complained that, following the bankruptcy order, all the correspondence addressed to him had been handed over to the trustee in bankruptcy. He relied on Article 8 of the Convention, which provides:

"1. Everyone has the right to respect for 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."

A. The parties' submissions

1. *The applicant*

73. The applicant said that there had been no justification whatsoever for monitoring his correspondence. He submitted that since bankruptcy orders were made public, notably through the display of a notice in the courthouse, anyone wishing to correspond with a bankrupt would be aware of his or her financial situation. Consequently, correspondence addressed to the bankrupt was purely personal and did not relate to the financial interests concerned by the bankruptcy proceedings. Lastly, the fact that the trustee in bankruptcy was under a duty to keep the content

of personal correspondence confidential did not, in the applicant's opinion, prevent there being a breach of Article 8.

2. *The Government*

74. The Government submitted that the restriction imposed on the applicant's right to respect for his correspondence by section 48 of the Bankruptcy Act was intended to "achieve a fair balance between the public interest" and the applicant's interest. It enabled the trustee in bankruptcy to obtain all the information that was relevant to establishing the bankrupt's financial situation in order to prevent him from concealing or diverting sums of money to the creditors' detriment. The legal basis for the limitation on the right to respect for correspondence was included in the specific exceptions set out in paragraph 2 of Article 8 by the reference to the "protection of the rights ... of others". The Government stressed that the monitoring was temporary and not punitive. Moreover, the trustee in bankruptcy was under a statutory duty to send the bankrupt any correspondence that did not relate to his financial interests and to keep the content of his personal correspondence confidential.

B. The Court's assessment

1. *Whether there was interference*

75. The Court notes that the parties do not dispute that there has been interference. Such interference will constitute a violation of Article 8 of the Convention unless it is "in accordance with the law", pursues an aim or aims that are legitimate under paragraph 2 of Article 8 and can be regarded as "necessary in a democratic society" (see, *mutatis mutandis*, *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 179, ECHR 2000-IV).

2. *Lawfulness and purpose of the interference*

76. The interference was in accordance with the law (section 48 of the Bankruptcy Act). Furthermore, as the Government have stated, it was intended to enable information relating to the bankrupt's financial situation to be obtained in order to prevent him from diverting his assets to the creditors' detriment. The interference therefore pursued a legitimate aim, namely the protection of the rights of others.

77. It remains to be determined whether the measure in question was necessary in a democratic society.

3. *Proportionality of the interference*

78. The existence of a system to monitor the applicant's correspondence is not in itself open to criticism. However, the risk with such a system is that it may unreasonably restrict the applicant's right to respect for his correspondence, particularly if the proceedings are protracted, as they were in the instant case in which they lasted fourteen years and eight months. In that connection, referring to its findings with respect to Article 1 of Protocol No. 1, the Court considers that, contrary to what the Government have affirmed, the delays in the proceedings were not attributable to the failure of the attempts to sell the applicant's house at auction or to the applicant's conduct.

Consequently, it finds that there was no justification for restricting the applicant's right to respect for his correspondence for the full duration of the proceedings, since, while in principle monitoring correspondence will be necessary to achieve the aim pursued, the necessity will diminish with the passage of time. In the Court's view, the length of the proceedings thus upset the balance that had to be struck between the general interest in securing the payment of the bankrupt's creditors and the applicant's personal interest in securing respect for his correspondence. The interference with the applicant's right was accordingly disproportionate to the aim pursued.

79. Having regard to the foregoing, the Court finds that there has been a breach of the applicant's right to respect for his correspondence as guaranteed by Article 8 of the Convention.

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

80. The applicant also complained that the bankruptcy order had prevented him from taking legal proceedings in order to defend his interests. Article 6 § 1 of the Convention provides:

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

A. **The parties' submissions**

1. *The applicant*

81. The applicant said that the loss, as a result of bankruptcy, of the capacity to take legal proceedings was highly damaging to the bankrupt. At the same time, there was a conflict of interest between the trustee in bankruptcy, who acted in lieu of the bankrupt, and the bankrupt.

2. *The Government*

82. The Government contended that the purpose of preventing bankrupts from taking legal proceedings was to protect a third-party right, namely “the interests of the bankrupt’s creditors”. Furthermore, the restriction applied solely to issues concerning pecuniary rights and, accordingly, was within the State’s margin of appreciation. The Government added that the bankrupt was in any event represented in court by the trustee in bankruptcy. Lastly, the applicant had not sustained any loss, as he had instituted various court proceedings while the bankruptcy proceedings were pending (for instance, an application on 5 April 1996 for a referral to the Constitutional Court and an application on 17 April 1996 for a stay of execution of the order for sale).

B. The Court’s assessment

83. The Court considers, firstly, that the restriction on the applicant’s ability to take legal proceedings must be considered from the perspective of the right of access to a court. It reiterates that Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way it embodies the “right to a court”, of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect (see *Golder v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, pp. 17-18, §§ 35-36). This right extends only to disputes (“*contestation*”) over “civil rights and obligations” which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law (see, *inter alia*, *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, pp. 46-47, § 81, and *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1990, Series A no. 172, pp. 16-17, § 36).

84. The Court notes that the restrictions on the applicant’s ability to take legal proceedings concerned disputes over issues of a pecuniary nature. The civil limb of Article 6 is therefore applicable.

85. Furthermore, the “right to a court” is not absolute. It is subject to limitations permitted by implication, in particular where the conditions of admissibility of an appeal are concerned, since by its very nature it calls for regulation by the State, which enjoys a certain margin of appreciation in this regard (see *Ashingdane v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 93, pp. 24-25, § 57). However, these limitations must not restrict or reduce a person’s access in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired; lastly, such limitations will not be compatible with Article 6 § 1 if they do not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (see *Levages Prestations*

Services v. France, judgment of 23 October 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, p. 1543, § 40).

86. The Court considers that the purpose of the restriction on the applicant's capacity to take legal proceedings is to assign the role of representing the bankrupt in court in respect of issues arising over the bankrupt's pecuniary rights to the trustee in bankruptcy as, once the bankruptcy order has been lodged, he is responsible for the administration of the bankrupt's assets. Indeed, it is self-evident in the Court's view that disputes over such matters may have major repercussions on the assets and liabilities of the bankrupt estate. The Court consequently finds that the restriction is intended to protect the rights and interests of others, namely those of the bankrupt's creditors. The Court must go on to examine whether the consequences suffered by the applicant were proportionate to the legitimate aim pursued.

87. The restriction on the applicant's right of access to a court is not in itself open to criticism. However, the risk with such a system is that it may unreasonably limit the right of access to a court, particularly if the proceedings are protracted, as they were in the instant case in which they lasted fourteen years and eight months. In that connection, referring to its findings with respect to Article 1 of Protocol No. 1, the Court considers that, contrary to what the Government have affirmed, the delays in the proceedings were not attributable to the failure of the attempts to sell the applicant's house at auction or to the applicant's conduct.

Consequently, it finds that there was no justification for restricting the applicant's right of access to a court for the full duration of the proceedings, since, while in principle a restriction on the right to take legal proceedings is necessary to achieve the aim pursued, the necessity will diminish with the passage of time. In the Court's view, the length of the proceedings thus upset the balance that had to be struck between the general interest in securing the payment of the bankrupt's creditors and the applicant's personal interest in having access to a court. The interference with the applicant's right was accordingly disproportionate to the aim pursued.

88. Having regard to the foregoing, the Court concludes that there has been an infringement of the right of access to a court as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 4

89. Lastly, the applicant complained of the prohibition on bankrupts moving away from their place of residence. He relied on Article 2 of Protocol No. 4, which provides:

“1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

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. The parties' submissions

1. The applicant

90. The applicant argued that the restriction on his freedom of movement was unjustified, as the trustee in bankruptcy or, alternatively, the legal representative, could have stood in for him when necessary in the proceedings.

2. The Government

91. The Government submitted that the restriction on freedom of movement imposed by section 49 of the Bankruptcy Act was a temporary measure which was not absolute – the sole obligation on the applicant being to seek leave from the judge before leaving his place of residence – and pursued a legitimate aim, namely to “ensure that the bankrupt could be contacted in order to obtain any vital information required to implement and terminate the procedure”.

B. The Court's assessment

1. Whether there was interference

92. The Court notes that the parties do not dispute that there was a restriction on the applicant's freedom of movement.

93. In addition, it considers that such a restriction will be in breach of Article 2 of Protocol No. 4 unless it is “in accordance with the law”, pursues one or more of the legitimate aims contemplated in paragraph 3 of the same Article and may be regarded as a measure which is “necessary in a democratic society” (see *Raimondo v. Italy*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A, p. 19, § 39).

2. *Lawfulness and purpose of the interference*

94. The Court notes that the interference was in accordance with the law (section 49 of the Bankruptcy Act) and accepts the Government's submission that its purpose was to ensure that the bankrupt could be contacted in order to facilitate progress in the proceedings. The Court accordingly finds that the restriction was intended to protect the rights of others, namely the interests of the bankrupt's creditors.

95. It remains to be determined whether the measure was necessary in a democratic society.

3. *Proportionality of the interference*

96. The Court notes at the outset that the restriction placed on the applicant's freedom of movement is not in itself open to criticism. However, the risk with such a system is that it may unreasonably restrict the applicant's freedom to move freely, particularly if the proceedings are protracted, as they were in the instant case in which they lasted fourteen years and eight months. In that connection, referring to its findings with respect to Article 1 of Protocol No. 1, the Court finds that, contrary to what the Government have affirmed, the delays in the proceedings were not attributable to the failure of the attempts to sell the applicant's house at auction or to the applicant's conduct.

Consequently, it finds that there was no justification for restricting the applicant's freedom of movement for the full duration of the proceedings, since, while in principle a restriction on the right to move away from the place of residence is necessary to achieve the aim pursued, the necessity will diminish with the passage of time. Even though there is nothing in the case file to indicate that the applicant wished to move away from his place of residence or was refused permission to do so, in the Court's view, the length of the proceedings upset the balance that had to be struck between the general interest in securing the payment of the bankrupt's creditors and the applicant's personal interest in having freedom of movement. The interference with the applicant's freedom was accordingly disproportionate to the aim pursued.

97. Having regard to the foregoing, the Court concludes that there has been an infringement of the applicant's freedom of movement as guaranteed by Article 2 of Protocol No. 4.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

98. 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

99. The applicant said that he had sustained loss and asked the Court to assess the amount.

100. The Government argued that the applicant should not be awarded just satisfaction.

101. With regard to the applicant’s claim for reparation for pecuniary damage, the Court declines to make an award as the applicant has not discharged his burden of proof (see, among many other authorities, *Corigliano v. Italy*, judgment of 10 December 1982, Series A no. 57, p. 17, § 53, and *Campbell and Cosans v. the United Kingdom* (Article 50), judgment of 22 March 1983, Series A no. 60, pp. 7-8, § 11). It finds, however, that the applicant must have sustained non-pecuniary damage. Having regard to the circumstances of the case and ruling on an equitable basis as required by Article 41 of the Convention, it decides to award him the sum of 31,000 euros.

B. Default interest

102. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

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 a violation of Article 8 of the Convention;
3. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
4. *Holds* that there has been a violation of Article 2 of Protocol No. 4;
5. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 31,000 (thirty-one thousand euros) for non-pecuniary damage, together with any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.

Done in French, and notified in writing on 17 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren NIELSEN
Deputy Registrar

Christos ROZAKIS
President

PERRY v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 63737/00)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 17 JULY 2003¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Covert filming of suspect at police station for identification purposes****Article 8**

Private life – Covert filming of suspect at police station for identification purposes – Use of security cameras in public places – Recording and use of film footage – Interference – In accordance with the law – Adequacy of legal basis for interference – Non-compliance with relevant code of conduct

*
* *

The applicant, suspected of a series of robberies, failed to attend several identification parades. A senior police officer then gave permission for him to be filmed covertly. The police arranged for the applicant to be taken to a police station for the purposes of identification. The applicant again refused to participate in an identification parade but while he was waiting in a communal area he was filmed on closed-circuit television, which had been adjusted to obtain a clear view of him. A videotape was compiled, with footage of eleven volunteers and the applicant, and shown to a number of witnesses, two of whom identified the applicant as the perpetrator of certain robberies. At the applicant's trial, the judge refused an application to exclude the video evidence, although he recognised that the police had not fully complied with the Code of Practice. The applicant was convicted and his appeal was dismissed.

Held

Article 8: The normal use of security cameras, whether in a public street or on premises such as shopping centres or police stations where they serve a legitimate and foreseeable purpose, does not in itself raise an issue under Article 8. In the present case, however, the police had regulated the security camera to obtain clear footage of the applicant and had included the footage in a montage shown to witnesses for the purposes of identifying him. The video was also shown during the public trial. Whether or not the applicant was aware of the camera, there was no indication that he had any expectation that he was being filmed for identification purposes. The ploy adopted by the police went beyond the normal or expected use of security cameras and the permanent recording of the footage and its inclusion in a montage for further use could therefore be regarded as the processing or collecting of personal data about the applicant. Moreover, the footage had not been obtained voluntarily or in circumstances where it could reasonably be anticipated that it would be recorded and used for

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

identification purposes. There had therefore been an interference with the right to respect for private life. There was a sufficient basis in domestic law for the interference but the courts had found that the police had failed to comply with the procedures set out in the Code of Practice and in the light of those findings it could only be concluded that the measure as implemented in the present case did not comply with the requirements of domestic law.

Conclusion: violation (unanimously).

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

Case-law cited by the Court

Lupker v. the Netherlands, no. 18395/91, Commission decision of 7 December 1992, unreported

Herbecq and Association "Ligue des droits de l'homme" v. Belgium, nos. 32200/96 and 32201/96, Commission decision of 14 January 1998, Decisions and Reports 92-B

Kopp v. Switzerland, judgment of 25 March 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II

Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II

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

P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, ECHR 2001-IX

Peck v. the United Kingdom, no. 44647/98, ECHR 2003-I

In the case of Perry v. the United Kingdom,

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

Mr G. RESS, *President*,

Sir Nicolas BRATZA,

Mr L. CAFLISCH,

Mr P. KÜRIS,

Mr R. TÜRMEŒ,

Mrs H.S. GREVE,

Mr K. TRAJA, *judges*,

and Mr M. VILLIGER, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 26 June 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 63737/00) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a United Kingdom national, Mr Stephen Arthur Perry (“the applicant”), on 6 October 2000.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Mr P. Cameron, a solicitor practising in London. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr C. Whomersley, of the Foreign and Commonwealth Office.

3. The applicant complained, under Article 8 of the Convention, that the police covertly videotaped him for identification purposes and used the material in the prosecution against him.

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 26 September 2002, the Chamber declared the application partly admissible.

6. The applicant and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 3 *in fine*), the parties replied in writing to each other’s observations.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1964 and is currently detained in HM Prison Brixton.

8. In 1997 there were a series of armed robberies of mini-cab drivers in and around Wolverhampton. Each robbery was carried out in the same way, at night, by a person posing as a passenger. Each involved violence. The first robbery was committed on 15 April 1997 (for which the applicant was later acquitted). On 17 April 1997 the applicant was arrested and agreed to an identification parade on 15 May 1997. He was released pending the parade.

9. On 30 April 1997 a second robbery, later alleged in count 2 of the indictment against the applicant, was committed. On 1 May 1997 the applicant was arrested in relation to that offence. The applicant again agreed to participate in an identification parade to be held on 15 May and was then released. However, on that date, the applicant did not appear for the identification parade but instead sent a doctor's note stating that he was too ill to go to work. A subsequent identification parade was set for 5 June 1997. Notice to that effect was sent to the applicant's residence. He did not appear for identification on the specified date, stating later that he had not received such notification as he had changed address.

10. On 27 June 1997 the applicant was arrested on an unrelated matter, at which time he gave the address to which the previous notification was sent.

11. On 21 July 1997 a robbery occurred, for which the applicant was charged in count 3 of his indictment. The applicant was arrested on 1 August 1997 and later acquitted on this count. The applicant agreed to stand on an identification parade scheduled to take place on 11 September. On 3 September the applicant was interviewed with respect to another unconnected matter and said that he would attend the parade on 11 September. On that date, he did not in fact attend.

12. On 17 September 1997 the robbery alleged in count 4 occurred, while a further robbery alleged in count 5 took place on 24 October 1997.

13. An important part of the prosecution's case rested almost entirely on the ability of the witnesses visually to identify the perpetrator. For this reason, submitting the applicant to an identification parade was of great importance for the prosecution. Given the failure of the applicant to attend the arranged identification parades, the police decided to arrange a video identification parade. Permission to covertly video the applicant for identification purposes was sought from the Deputy Chief Constable for the West Midlands Police Force under the Home Office Guidelines on the Use of Equipment in Police Surveillance Operations 1984.

14. On 19 November 1997 the applicant was taken from Strangeways Prison (where he was being detained on another matter) to the Bilston Street police station. The prison authorities and the applicant had been informed that this was for identification purposes and further interviews concerning the armed robberies. On arrival at the police station, he was asked to participate in an identification parade. He refused.

15. Meanwhile, on his arrival at the police station, he was filmed by the custody area camera which was kept running at all times and was in an area through which police personnel and other suspects came and went. A technician had adjusted the camera to ensure that it took clear pictures during his visit. A compilation tape was prepared in which eleven volunteers imitated the actions of the applicant as captured on the covert video. This video was shown to various witnesses of the armed robberies, of whom two positively identified the applicant as involved in the second and fourth robberies. Neither the applicant nor his solicitor were informed that a tape had been made or used for identification parade purposes or given an opportunity to view it prior to its use.

16. The applicant's trial commenced in January 1999.

17. At the outset, the applicant's counsel made an application pursuant to section 78 of the Police and Criminal Evidence Act 1984 that evidence of the video identification should not be admitted. The judge heard submissions from the prosecution and defence during a preliminary hearing (*voir dire*) on 11 and 12 January 1999. On 14 January 1999 the trial judge ruled that the evidence should be admitted. When shortly afterwards this judge became unable to sit, the new trial judge heard the matter afresh. In his ruling of 26 February 1999, he found that the police had failed to comply with paragraphs D.2.11, D.2.15 and D.2.16 of the Code of Practice with regard, *inter alia*, to their failure to ask the applicant for his consent to having the video made, and to inform him of its use in an identification parade and of his own rights in that respect (namely, to give him an opportunity to view the video and object to its contents, and to inform him of the right for his solicitor to be present when witnesses saw the videotape). However, the judge concluded that there had been no unfairness arising from the use of the video. Eleven persons had been filmed for comparison purposes rather than the required eight and were all of comparable height, age and appearance. Even though the applicant's solicitor was not present to verify the procedures adopted when the witnesses were shown the videos, the entire process had been recorded on video, and this had been shown to the court which had the opportunity of seeing exactly how the entire video identification process had been operated. The judge ruled that the evidence was therefore admissible.

18. The trial lasted seventeen days. The applicant and thirty-one witnesses gave live evidence. During the course of the trial, the applicant discharged all his legal representatives (leading and junior counsel and

solicitors) and conducted his own defence as he was dissatisfied with the way his defence was being conducted. In his summing-up to the jury, the trial judge warned the jury at considerable length about the “special need for caution” before convicting any defendant in a case turning partly on identification evidence and told the jury to ask themselves whether the video was a fair test of the ability of the witnesses to pick out their attacker, telling them that if it was not a fair test they should not give much, if any weight, to the identifications and also that if there was any possibility that the police had planned a video identification rather than a live identification to put the applicant at a disadvantage, they could not rely safely on the video identification evidence. The jury were also made aware of the applicant’s complaints about the honesty and fairness of his treatment by the police and the alleged breaches of the code.

19. On 17 March 1999 the jury convicted the applicant on three counts of robbery and acquitted him on two others. The judge sentenced him to five years’ imprisonment.

20. The applicant applied for leave to appeal against conviction alleging, *inter alia*, that the trial judge had erred in not excluding the evidence obtained as a result of the covert identification video and that the conviction was unsafe due to significant and substantial breaches of the code of practice relating to identification parades. Leave was granted by a single judge of the Court of Appeal.

21. On 3 April 2000, after a hearing at which the applicant was represented by counsel, the Court of Appeal dismissed his appeal, finding that the trial judge had dealt with the matter in a full and careful ruling, that he had been entitled to reach the conclusion that the evidence was admissible and that he had directed the jury to give the evidence little or no weight if it was in any way unfair. It refused leave to appeal to the House of Lords.

22. On 14 April 2000 the applicant applied to the House of Lords, which rejected the application. The solicitors claimed that they were informed on 7 July 2000.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. The Home Office Guidelines

23. Guidelines on the use of equipment in police surveillance operations (the Home Office Guidelines of 1984) provide that only chief constables or assistant chief constables are entitled to give authority for the use of such devices. The Guidelines are available in the library of the House of Commons and are disclosed by the Home Office on application.

24. In each case, the authorising officer should satisfy himself that the following criteria are met: (a) the investigation concerns serious crime; (b) normal methods of investigation must have been tried and failed, or must, from the nature of things, be unlikely to succeed if tried; (c) there must be good reason to think that the use of the equipment would be likely to lead to an arrest and a conviction, or where appropriate, to the prevention of acts of terrorism; and (d) the use of equipment must be operationally feasible. The authorising officer should also satisfy himself that the degree of intrusion into the privacy of those affected by the surveillance is commensurate with the seriousness of the offence.

B. The Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)

25. Section 78(1) of PACE provides as follows:

“In any proceedings the court may refuse to allow evidence on which the prosecution proposes to rely to be given if it appears to the court that, having regard to all the circumstances, including the circumstances in which the evidence was obtained, the admission of the evidence would have such an adverse effect on the fairness of the proceedings that the court ought not to admit it.”

26. In *R. v. Khan* ([1996] 3 All England Law Reports 289), the House of Lords held that the fact that evidence had been obtained in circumstances which amounted to a breach of the provisions of Article 8 of the Convention was relevant to, but not determinative of, the judge’s discretion to admit or exclude such evidence under section 78 of PACE. The evidence obtained by attaching a listening device to a private house without the knowledge of the occupants in breach of Article 8 of the Convention was admitted in that case.

C. The Code of Practice annexed to PACE

27. The Code of Practice was issued under sections 66 and 67 of PACE, laid before Parliament and then made a statutory instrument. The relevant parts of the Code of Practice provide:

“D:2.6

The police may hold a parade other than an identification parade if the suspect refuses, or having agreed to attend, fails to attend an identification parade.

D:2.10

The identification officer may show a witness a video film of a suspect if the investigating officer considers, whether because of the refusal of the suspect to take part in an identification parade or group identification or other reasons, that this would in the circumstances be the most satisfactory course of action.

D:2.11

The suspect should be asked for his consent to a video identification and advised in accordance with paragraphs 2.15 and 2.16. However, where such consent is refused the identification officer has the discretion to proceed with a video identification if it is practicable to do so.

D:2.12

A video identification must be carried out in accordance with Annex B. ...

D:2.15

Before a parade takes place or a group identification or video identification is arranged, the identification officer shall explain to the suspect:

- (i) the purposes of the parade or group identification or video identification;
- (ii) that he is entitled to free legal advice (see paragraph 6.5 of Code C);
- (iii) the procedures for holding it (including the right to have a solicitor or friend present);

...

(vi) that he does not have to take part in a parade, or cooperate in a group identification, or with the making of a video film and, if it is proposed to hold a group identification or video identification, his entitlement to a parade if this can practicably be arranged;

(vii) if he does not consent to take part in a parade or cooperate in a group identification or with the making of a video film, his refusal may be given in evidence in any subsequent trial and police may proceed covertly without his consent or make other arrangements to test whether a witness identifies him;

...

D:2.16

This information must also be contained in a written notice which must be handed to the suspect. The identification officer shall give the suspect a reasonable opportunity to read the notice, after which he shall be asked to sign a second copy of the notice to indicate whether or not he is willing to take part in the parade or group identification or cooperate with the making of a video film. The signed copy shall be retained by the identification officer."

28. Annex B sets out the details for arranging a video identification, including the procedure, the number and appearance of participants, etc.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

29. The applicant complained that he was covertly videotaped by the police, relying on Article 8 of the Convention, the relevant parts of which provide:

“1. Everyone has the right to respect for his private ... life ...

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of 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.”

...

B. The Court’s assessment

1. Existence of an interference with private life

36. Private life is a broad term not susceptible to exhaustive definition. Aspects such as gender identification, name, sexual orientation and sexual life are important elements of the personal sphere protected by Article 8. This Article also protects a right to identity and personal development, and a right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world, and it may extend to activities of a professional or business nature. There is, therefore, a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of “private life” (see *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, no. 44787/98, § 56, ECHR 2001-IX, with further references).

37. It cannot therefore be excluded that a person’s private life may be concerned in measures effected outside a person’s home or private premises. A person’s reasonable expectations as to privacy is a significant, although not necessarily conclusive, factor (*ibid.*, § 57).

38. The monitoring of the actions of an individual in a public place by the use of photographic equipment which does not record the visual data does not, as such, give rise to an interference with the individual’s private life (see, for example, *Herbecq and Association “Ligue des droits de l’homme” v. Belgium*, nos. 32200/96 and 32201/96, Commission decision of 14 January 1998, Decisions and Reports 92-B, p. 92). On the other hand, the recording of the data and the systematic or permanent nature of the record may give rise to such considerations (see, for example, *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, §§ 43-44, ECHR 2000-V, and *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, §§ 65-67, ECHR 2000-II, where the compilation of data by security services on particular individuals even without the use of covert surveillance methods constituted an interference with the applicants’ private lives). While the permanent recording of the voices of P.G. and J.H. was made while they answered questions in a public area of a police station as police officers listened to them, the recording of their voices for further analysis was regarded as the processing of personal data about them amounting to an interference with their right to respect

for their private lives (see *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, cited above, §§ 59-60). Publication of the material in a manner or degree beyond that normally foreseeable may also bring security recordings within the scope of Article 8 § 1 of the Convention. In *Peck v. the United Kingdom* (no. 44647/98, ECHR 2003-I), the disclosure to the media for broadcast use of video footage of the applicant whose suicide attempt was caught on closed-circuit television cameras was found to be a serious interference with the applicant's private life, notwithstanding that he was in a public place at the time.

39. In the present case, the applicant was filmed on video in the custody area of a police station. The Government argued that this could not be regarded as a private place, and that, as the cameras, which were running for security purposes, were visible to the applicant, he must have realised that he was being filmed, with no reasonable expectation of privacy in the circumstances.

40. As stated above, the normal use of security cameras *per se*, whether in the street or on public premises such as shopping centres or police stations where they serve a legitimate and foreseeable purpose, does not raise any issue under Article 8 § 1 of the Convention. Here, however, the police adjusted the security camera so that it could take clear footage of the applicant in the custody suite and inserted it in a montage of film of other persons to show to witnesses for the purposes of seeing whether they identified the applicant as the perpetrator of the robberies under investigation. The video was also shown during the applicant's trial in a public courtroom. The question is whether this use of the camera and footage constituted a processing or use of personal data of a nature to constitute an interference with respect for private life.

41. The Court observes that the applicant had been brought to the police station to attend an identity parade and that he had refused to participate. Whether or not he was aware of the security cameras running in the custody area, there is no indication that the applicant had any expectation that footage was going to be taken of him within the police station for use in a video identification procedure and, potentially, as evidence prejudicial to his defence at trial. This ploy adopted by the police went beyond the normal or expected use of this type of camera, as indeed is demonstrated by the facts that the police were required to obtain permission, and a technician had to adjust the camera. The permanent recording of the footage and its inclusion in a montage for further use may therefore be regarded as the processing or collecting of personal data about the applicant.

42. The Government argued that the use of the footage was analogous to the use of photos in identification albums, in which circumstance the Commission had stated that no issue arose where they were used solely for the purpose of identifying offenders in criminal proceedings (see *Lupker v. the Netherlands*, no. 18395/91, Commission decision of 7 December

1992, unreported). However, the Commission emphasised in that case that the photographs had not come into the possession of the police through any invasion of privacy, the photographs having been submitted voluntarily to the authorities in passport applications or having been taken by the police on the occasion of a previous arrest. The footage in question in the present case had not been obtained voluntarily or in circumstances where it could reasonably be anticipated that it would be recorded and used for identification purposes.

43. The Court considers therefore that the recording and use of the video footage of the applicant in this case discloses an interference with his right to respect for his private life.

2. Justification for the interference with private life

44. The Court will accordingly examine whether the interference in the present case was justified under Article 8 § 2 of the Convention, in particular whether it was “in accordance with the law”.

45. The expression “in accordance with the law” requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law; secondly, it refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must moreover be able to foresee its consequences for him, and that it is compatible with the rule of law (see, amongst other authorities, *Kopp v. Switzerland*, judgment of 25 March 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II, p. 540, § 55). It also requires that the measure under examination comply with the requirements laid down by the domestic law providing for the interference.

46. The Government’s observations focus on the existence and quality of the domestic law authorising the taking of video film of suspects for identification purposes, submitting that an adequate basis for the measure existed in the provisions of PACE and its Code of Practice which set out detailed procedures and safeguards. While the police were required to obtain authorisation under the Home Office Guidelines (a form of instruction found by the Court in previous cases not to satisfy the requirements of foreseeability and accessibility), they sought to distinguish the procedure for the police to obtain consent to use the camera as such from the statutory authority for the taking and use of the film.

47. Noting that the applicant agreed that PACE and its code furnished a legal basis for the measure in his case, the Court considers that the taking and use of video footage for identification had sufficient basis in domestic law and was of the requisite quality to satisfy the two-prong test set out above. However, that is not the end of the matter. As pointed out by the applicant, the trial court, with which the Court of Appeal agreed, found that the police had failed to comply with the procedures set out in the applicable code in at least three respects. The judge found

shortcomings as regarded police compliance with paragraphs D.2.11, D.2.15 and D.2.16 of the Code of Practice (see paragraph 17 above), which concerned, significantly, their failure to ask the applicant for his consent to the video, to inform him of its making and use in an identification parade, and of his own rights in that respect (namely, to give him an opportunity to view the video, object to its contents and to inform him of the right for his solicitor to be present when witnesses saw the videotape). In light of these findings by the domestic courts, the Court cannot but conclude that the measure as carried out in the applicant's case did not comply with the requirements of domestic law.

48. Although the Government have argued that it was the quality of the law that was important and that the trial judge ruled that it was not unfair for the videotape to be used during the trial, the Court notes that the safeguards relied on by the Government as demonstrating the requisite statutory protection were, in the circumstances, flouted by the police. Issues relating to the fairness of the use of the evidence at the trial must also be distinguished from the question of the lawfulness of the interference with private life and are relevant rather to Article 6 of the Convention than to Article 8. The Court refers in this context to its decision on admissibility of 26 September 2002 in which it rejected the applicant's complaints under Article 6, observing that the obtaining of the film in this case was a matter which brought into play the Contracting State's responsibility under Article 8 duly to secure the right to respect for private life.

49. The interference was not therefore "in accordance with the law" as required by Article 8 § 2 of the Convention and there has been a violation of this provision. In these circumstances, an examination of the necessity of the interference is not required.

...

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;

...

Done in English, and notified in writing on 17 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Mark VILLIGER
Deputy Registrar

Georg RESS
President

PERRY c. ROYAUME-UNI
(*Requête n° 63737/00*)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 17 JUILLET 2003¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Filmage subreptice à des fins d'identification d'un suspect à l'intérieur d'un commissariat****Article 8**

Vie privée – Filmage subreptice à des fins d'identification d'un suspect à l'intérieur d'un commissariat – Emploi de caméras de surveillance dans des lieux publics – Réalisation et utilisation de séquences filmées – Ingérence – Prévues par la loi – Caractère suffisant de la base légale de l'ingérence – Non-respect du code de conduite applicable

*

* *

Soupçonné d'avoir commis une série de vols à main armée, le requérant resta plusieurs fois en défaut de se présenter à des parades d'identification. Un haut responsable de la police donna alors l'autorisation de le filmer subrepticement. La police s'arrangea pour faire venir le requérant dans un commissariat en vue de l'identifier. L'intéressé refusa à nouveau de se prêter à une parade d'identification, mais alors qu'il attendait dans une salle commune il fut filmé par une caméra de télévision en circuit fermé réglée de façon à obtenir des images nettes de lui. Un montage vidéo, où apparaissaient le requérant et onze volontaires, fut réalisé puis montré à un certain nombre de témoins. Deux d'entre eux identifièrent le requérant comme l'auteur de certaines des agressions dont il était soupçonné. Lors du procès de l'intéressé, le juge, tout en reconnaissant que la police ne s'était pas entièrement conformée aux dispositions du code de conduite applicable, rejeta une demande du requérant tendant à faire juger irrecevables les éléments de preuve obtenus au moyen de la vidéo. Le requérant fut condamné et vit son appel rejeté.

Article 8: L'utilisation ordinaire de caméras de surveillance sur la voie publique ou dans des lieux tels que des centres commerciaux ou des commissariats, où elles visent un but légitime et identifiable, ne soulève en elle-même aucune difficulté au regard de l'article 8 de la Convention. Dans le cas présent, par contre, la police régla la caméra de surveillance de façon à obtenir des images nettes du requérant, puis inséra les séquences le concernant dans un montage qu'elle montra aux témoins en vue de l'identification de l'intéressé. La vidéo fut également projetée au cours du procès. Que l'intéressé se soit ou non rendu compte de la présence d'une caméra, rien n'indique qu'il ait pensé qu'on le filmait à des fins d'identification. Le subterfuge employé par la police excède les limites de l'utilisation normale ou prévisible des caméras de surveillance, et

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

l'enregistrement de la séquence litigieuse sur un support permanent ainsi que son inclusion dans un montage en vue d'une utilisation ultérieure peuvent par conséquent être considérés comme une collecte ou un traitement de données à caractère personnel concernant le requérant. En outre, les séquences vidéo furent réalisées sans le consentement de l'intéressé et dans des circonstances où il ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'elles fussent enregistrées et utilisées pour l'identifier. Dans ces conditions, il y a eu une ingérence dans la vie privée de l'intéressé. Si les dispositions pertinentes de la législation britannique constituaient une base légale suffisante pour l'ingérence contestée, les tribunaux internes ont en l'espèce jugé que la police n'avait pas respecté les procédures prévues par le code de conduite applicable en la matière. Dès lors, la Cour ne peut que conclure que l'application de la mesure litigieuse n'a pas respecté les exigences du droit interne.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue au requérant certaines sommes pour dommage moral ainsi que pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Lupker c. Pays-Bas, n° 18395/91, décision de la Commission du 7 décembre 1992, non publiée

Herbecq et Association « Ligue des droits de l'homme » c. Belgique, n°s 32200/96 et 32201/96, décision de la Commission du 14 janvier 1998, Décisions et rapports 92-A

Kopp c. Suisse, arrêt du 25 mars 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II

Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, CEDH 2000-II

Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V

P.G. et J.H. c. Royaume-Uni, n° 44787/98, CEDH 2001-IX

Peck c. Royaume-Uni, n° 44647/98, CEDH 2003-I

En l'affaire Perry c. Royaume-Uni,

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

M. G. RESS, *président*,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. L. CAFLISCH,

P. KÜRIS,

R. TÜRMEŒ,

M^{me} H.S. GREVE,

M. K. TRAJA, *juges*,

et de M. M. VILLIGER, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 juin 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 63737/00) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Stephen Arthur Perry (« le requérant »), a saisi la Cour le 6 octobre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté par M^e P. Cameron, *solicitor* exerçant à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. C. Whomersley, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Le requérant voit une violation de l'article 8 de la Convention dans le fait que la police l'a filmé à son insu à des fins d'identification et a utilisé contre lui au cours de son procès l'enregistrement ainsi obtenu.

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

5. Par une décision du 26 septembre 2002, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable.

6. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). La chambre ayant décidé, après avoir consulté les parties, qu'il ne s'imposait pas de consacrer une audience au fond de l'affaire (article 59 § 3 *in fine* du règlement), chacune des parties a répondu par écrit aux observations de l'autre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1964. Il est actuellement détenu à la prison de Brixton.

8. En 1997, plusieurs conducteurs de taxis de Wolverhampton et de ses environs furent victimes de vols à main armée, tous perpétrés de la même façon – de nuit et avec violence – par une personne qui se faisait passer pour un client. Le premier de ces délits, duquel le requérant fut par la suite reconnu innocent, fut commis le 15 avril 1997. Arrêté le 17 avril 1997, M. Perry accepta de participer à une séance d'identification le 15 mai 1997. Il fut relâché en attendant.

9. Une deuxième agression, objet du deuxième chef d'accusation retenu ultérieurement par les autorités de poursuite contre le requérant, fut perpétrée le 30 avril 1997. M. Perry fut appréhendé le 1^{er} mai 1997 en rapport avec cette infraction. Ayant de nouveau accepté de participer à la séance d'identification qui devait se tenir le 15 mai 1997, il fut remis en liberté. Le jour venu, il ne se présenta toutefois pas à la séance d'identification, mais envoya un certificat médical attestant qu'il était trop malade pour pouvoir se rendre à son travail. Une nouvelle séance d'identification fut fixée au 5 juin 1997. Une notification à cet effet fut envoyée au domicile du requérant. Ce dernier ne se présenta toutefois pas le jour dit, expliquant par la suite qu'ayant changé d'adresse il n'avait pas reçu la convocation.

10. Arrêté une nouvelle fois le 27 juin 1997, pour des motifs étrangers aux délits susmentionnés, le requérant donna l'adresse à laquelle la première notification avait été envoyée.

11. Le 21 juillet 1997 eut lieu un vol à main armée pour lequel le requérant fut ultérieurement poursuivi (chef n° 3 de l'acte d'accusation dressé à son encontre). Arrêté le 1^{er} août 1997 en rapport avec cette infraction, dont il fut finalement acquitté, l'intéressé consentit à se soumettre à une séance d'identification prévue pour le 11 septembre. Le 3 septembre, au cours d'un interrogatoire concernant une autre affaire sans lien avec les agressions en cause, il indiqua qu'il participerait à la séance d'identification le 11 septembre. Le jour venu, il ne s'y présenta toutefois pas.

12. Les vols à main armée objet des quatrième et cinquième chefs de l'acte d'accusation dirigé contre le requérant furent commis respectivement les 17 septembre et 24 octobre 1997.

13. Une partie importante du dossier à charge dépendant presque exclusivement de la possibilité pour les témoins d'identifier visuellement l'auteur des faits, il était essentiel pour l'accusation de pouvoir soumettre le requérant à une séance d'identification. Compte tenu de l'absence de

l'intéressé aux parades d'identification qui avaient été prévues, la police décida de recourir à l'enregistrement vidéo. L'autorisation de filmer subrepticement le requérant à des fins d'identification fut demandée au directeur adjoint de la police du comté de West Midlands, conformément aux directives adoptées par le ministère de l'Intérieur concernant l'utilisation de dispositifs techniques au cours d'opérations de surveillance menées par la police (*Home Office Guidelines on the Use of Equipment in Police Surveillance Operations 1984* – «*Home Office Guidelines 1984*»).

14. Le 19 novembre 1997, le requérant fut transféré de la prison de Strangeways, où il était détenu pour une autre affaire, au commissariat de police de Bilston Street. L'administration pénitentiaire et le requérant avaient été informés que ce transfert avait pour but de faire subir au prisonnier une procédure d'identification et de nouveaux interrogatoires en rapport avec les vols à main armée. A son arrivée au commissariat, le requérant fut invité à se soumettre à une parade d'identification, ce qu'il refusa.

15. D'emblée, il fut filmé au moyen d'une caméra de surveillance fonctionnant en permanence et qui avait été installée de manière à pouvoir enregistrer les allées et venues des suspects et des policiers. Un technicien l'avait réglée de façon à ce qu'elle prenne des images nettes du requérant. Les policiers réalisèrent ensuite un montage vidéo incorporant les prestations de onze volontaires invités à imiter les faits et gestes du requérant tels qu'ils avaient été enregistrés subrepticement par la caméra. La vidéo fut alors montrée à plusieurs témoins des vols à main armée. Deux d'entre eux identifièrent formellement le requérant comme étant l'auteur de la deuxième et de la quatrième agression. Ni le requérant ni son conseil ne furent informés de la réalisation d'une cassette vidéo à des fins d'identification, pas plus qu'ils n'eurent la possibilité de la visionner avant qu'elle ne fût utilisée.

16. Le procès du requérant débuta en janvier 1999.

17. Dès l'ouverture des débats, l'avocat de l'intéressé introduisit un recours fondé sur l'article 78 de la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act 1984*) par lequel il demandait que soient jugés irrecevables les éléments de preuve obtenus au moyen de l'identification vidéo. Le juge entendit l'accusation et le requérant à cet égard lors d'une audience préliminaire (*voir dire*) qui eut lieu les 11 et 12 janvier 1999. Le 14 janvier 1999, il décida que les éléments de preuve litigieux étaient recevables. Empêché peu après de continuer à siéger en l'affaire, il fut remplacé par un autre magistrat, qui réexamina la question et estima, le 26 février 1999, que la police avait violé les articles D.2.11, D.2.15 et D.2.16 du code de conduite annexé à la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (ci-après «le code de conduite»), notamment en ce qu'elle n'avait pas demandé au requérant son accord avant de le filmer, qu'elle ne l'avait pas informé de la réalisation de

L'enregistrement vidéo ni de son utilisation dans le cadre d'une procédure d'identification, et qu'elle avait omis de lui indiquer les garanties dont il jouissait en la matière (il aurait dû se voir offrir la possibilité de visionner la vidéocassette et de critiquer son contenu, et être informé de son droit d'exiger la présence de son avocat lors de la présentation de l'enregistrement aux témoins). Le juge estima cependant que l'utilisation de la vidéocassette n'avait pas nui à l'équité de la procédure. Onze personnes avaient été filmées pour les besoins de la confrontation, alors que le chiffre légalement requis n'était que de huit, et toutes étaient de taille, d'âge et d'apparence physique similaires. Bien que, absent, l'avocat du requérant n'eût pas été en mesure de vérifier la régularité des modalités de la présentation de l'enregistrement aux témoins, toutes les opérations de la procédure d'identification avaient été filmées et montrées au tribunal, qui avait ainsi pu se rendre compte exactement de la manière dont les choses s'étaient déroulées. Le juge estima en conséquence que les éléments de preuve litigieux étaient recevables.

18. Le procès dura dix-sept jours. Le requérant et trente et un témoins vinrent déposer à la barre. Mécontent de la façon dont ses représentants le défendaient, le requérant les révoqua tous (avocat principal, avocat en second et *solicitors*) au cours du procès et se chargea lui-même de sa défense. Dans son résumé de l'affaire aux jurés, le juge insista très longuement sur les précautions particulières qu'il convenait de prendre avant de condamner un accusé lorsque les charges retenues contre lui étaient partiellement fondées sur des éléments de preuve reposant sur des procédures d'identification. Il invita les jurés à se demander si l'enregistrement vidéo était une méthode suffisamment fiable pour permettre aux témoins de reconnaître leur agresseur, ajoutant que s'ils jugeaient que non ils ne devaient accorder qu'un poids minime, voire nul, aux résultats des procédures d'identification. Il leur dit également que s'il y avait la moindre possibilité que la police eût choisi une identification vidéo plutôt qu'une confrontation directe afin de mettre l'accusé en difficulté, ils ne pouvaient se fier aux preuves résultant de l'identification vidéo. Il informa en outre les jurés des griefs du requérant tirés de la déloyauté et de la partialité dont la police aurait fait preuve à son égard, ainsi que de ses allégations concernant les manquements au code de conduite dont elle se serait rendue coupable.

19. Le 17 mars 1999, le jury reconnut le requérant coupable de trois des vols à main armée dont il était accusé et l'acquitta pour les deux autres. Le juge le condamna à cinq ans d'emprisonnement.

20. Le requérant sollicita l'autorisation d'interjeter appel contre le verdict de culpabilité, arguant notamment que le juge aurait dû rejeter les éléments de preuve obtenus subrepticement au moyen de la caméra de surveillance et que la décision était sujette à caution compte tenu des manquements graves et nombreux aux dispositions du code de conduite de la police régissant le déroulement des procédures d'identification

commis en l'espèce. Cette autorisation lui fut accordée par la Cour d'appel statuant à juge unique.

21. La Cour d'appel débouta le requérant le 3 avril 2000, à l'issue d'une audience à laquelle le requérant fut représenté par un avocat. Elle estima que le juge de première instance avait prononcé un jugement circonspect tenant compte de l'ensemble des circonstances de la cause et qu'il avait pu légalement décider que les éléments de preuve contestés étaient recevables, relevant par ailleurs que le magistrat avait enjoint aux jurés de ne pas accorder beaucoup de crédit à ceux-ci – voire de les rejeter – s'ils leur paraissaient inéquitables en quoi que ce soit. Elle refusa d'autoriser la saisine de la Chambre des lords.

22. Le 14 avril 2000, le requérant se pourvut néanmoins devant la haute juridiction, qui le débouta de son recours. Ses avocats affirment avoir été informés de cette décision le 7 juillet 2000.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Directives du ministère de l'Intérieur

23. Les directives adoptées par le ministère de l'Intérieur en 1984 concernant l'utilisation de dispositifs techniques au cours d'opérations de surveillance menées par la police (*Home Office Guidelines 1984*) énoncent que seuls les directeurs de police ou leurs adjoints sont habilités à autoriser l'emploi de tels dispositifs. Ces directives sont disponibles à la bibliothèque de la Chambre des communes et peuvent être obtenues sur demande auprès du ministère de l'Intérieur.

24. Dans tous les cas, le fonctionnaire compétent pour accorder l'autorisation demandée doit s'assurer que les critères suivants sont respectés: a) l'enquête doit concerner une infraction grave; b) les méthodes normales d'enquête doivent avoir été appliquées et avoir échoué, ou avoir peu de chances de réussir si elles étaient appliquées, compte tenu de la nature de l'affaire; c) il doit y avoir de bonnes raisons de penser que l'utilisation du dispositif visé permettra probablement d'aboutir à une arrestation et à une condamnation ou, le cas échéant, de prévenir des actes de terrorisme; d) l'emploi du dispositif doit être possible en pratique. Le fonctionnaire doit également s'assurer que le degré d'ingérence dans la vie privée des individus placés sous surveillance est proportionné à la gravité de l'infraction.

B. Loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale

25. L'article 78 § 1 de la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act 1984* – «la PACE») dispose :

« Dans toute procédure, le tribunal peut rejeter une preuve sur laquelle l'accusation souhaite se fonder s'il lui apparaît que, eu égard à l'ensemble des circonstances, y compris celles dans lesquelles la preuve a été obtenue, admettre sa production porterait atteinte à l'équité de la procédure au point que le tribunal se doit de ne pas l'accepter. »

26. Dans l'affaire *R. v. Khan* (*All England Law Reports*, 1996, vol. 3, p. 289), la Chambre des lords considéra que le fait que des preuves avaient été obtenues dans des circonstances emportant violation de l'article 8 de la Convention entraînait certes en ligne de compte mais n'était pas déterminant s'agissant de la faculté pour le juge d'admettre ou d'écarter pareils éléments en vertu de l'article 78 de la PACE. Elle jugea qu'en l'espèce les preuves obtenues en violation de l'article 8 de la Convention, au moyen d'un appareil d'écoute installé dans un domicile privé à l'insu de ses occupants, avaient à bon droit pu être déclarées recevables.

C. Code de conduite annexé à la PACE

27. Le code de conduite (*Code of Practice*) rédigé en application des articles 66 et 67 de la PACE fut soumis au Parlement et acquit valeur d'instrument législatif (*statutory instrument*). Ses dispositions pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

« D: 2.6

La police peut renoncer à une parade d'identification et organiser une parade d'un autre type si le suspect refuse de se soumettre à une parade d'identification ou s'il ne se présente pas à une telle parade après avoir consenti à y participer.

D: 2.10

Le fonctionnaire chargé de l'identification peut confronter un témoin à un enregistrement vidéo montrant un suspect si l'officier de police responsable de l'enquête estime, eu égard aux circonstances, que cette procédure est la plus appropriée compte tenu du refus du suspect de se soumettre à une parade d'identification ou à une identification collective, ou pour toute autre raison.

D: 2.11

Il y a lieu de demander au suspect s'il consent à se soumettre à une identification vidéo et de lui communiquer les informations prévues aux articles 2.15 et 2.16. Toutefois, lorsque le suspect refuse son consentement, le fonctionnaire chargé de l'identification a la faculté de procéder à une identification vidéo si les circonstances s'y prêtent.

D: 2.12

L'identification vidéo doit être réalisée en conformité avec les dispositions de l'annexe B. (...)

D: 2.15

Préalablement à la tenue d'une parade d'identification ou d'une séance d'identification collective ou vidéo, l'officier chargé de l'opération doit informer le suspect :

i. de la finalité de celle-ci;

- ii. de son droit à une assistance juridique gratuite (voir l'article 6.5 du code C);
- iii. des modalités du déroulement de la procédure d'identification (notamment de son droit à la présence d'un avocat ou d'une personne de sa connaissance);

(...)

vi. de son droit de refuser de participer à une parade et de ne pas coopérer à une séance d'identification collective ou à la réalisation d'un enregistrement vidéo et, s'il se voit proposer de se soumettre à une identification collective ou à un enregistrement vidéo, d'exiger la tenue d'une parade si celle-ci est techniquement réalisable;

vii. que s'il refuse de prendre part à une parade ou de coopérer à une séance d'identification collective ou à la réalisation d'un enregistrement vidéo son refus pourra être produit comme preuve lors d'un procès ultérieur, et que la police pourra recourir, sans son consentement, à une méthode d'identification subreptice ou à tout autre procédé de nature à permettre son identification par un témoin;

(...)

D: 2.16

Ces informations doivent également figurer dans une note qui doit être remise au suspect. Le fonctionnaire chargé de l'identification doit permettre au suspect de consulter cette notice pendant une durée raisonnable et l'inviter à en signer un second exemplaire, sur lequel l'intéressé doit préciser s'il accepte ou s'il refuse de se soumettre à une parade ou de coopérer à une séance d'identification collective ou à la réalisation d'un enregistrement vidéo. Cet exemplaire doit être conservé par le fonctionnaire responsable de l'identification.»

28. L'annexe B précise les conditions dans lesquelles doit se dérouler la procédure d'identification vidéo, notamment ses modalités ainsi que le nombre et l'aspect physique des personnes qui doivent y participer, etc.

EN DROIT

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

29. Le requérant se plaint d'avoir été filmé subrepticement par la police; il y voit une violation de l'article 8 de la Convention, dont les dispositions pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire 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.»

(...)

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence dans la vie privée

36. La notion de «vie privée» est une notion large, qui ne se prête pas à une définition exhaustive. Des facteurs tels que l'identification sexuelle, le nom, l'orientation sexuelle et la vie sexuelle sont des éléments importants de la sphère personnelle protégée par l'article 8. Celui-ci protège également le droit à l'identité et au développement personnel, ainsi que le droit pour tout individu de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur. Il peut aussi s'étendre aux activités relevant de la sphère professionnelle ou commerciale. Il existe donc une zone d'interaction entre l'individu et autrui qui, même dans un contexte public, peut relever de la «vie privée» (*P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, n° 44787/98, § 56, CEDH 2001-IX, et les autres références y figurant).

37. On ne peut donc exclure que la vie privée d'une personne puisse être affectée par des mesures prises en dehors de son domicile ou de ses locaux privés. Ce qu'un individu est raisonnablement en droit d'attendre quant au respect de sa vie privée peut constituer un facteur important, quoique pas nécessairement décisif (*P.G. et J.H. c. Royaume-Uni* précité, § 57).

38. La surveillance des faits et gestes d'une personne dans un lieu public au moyen d'un dispositif photographique ne mémorisant pas les données visuelles ne constitue pas en elle-même une forme d'ingérence dans la vie privée (voir, par exemple, *Herbecq et Association «Ligue des droits de l'homme» c. Belgique*, n°s 32200/96 et 32201/96, décision de la Commission du 14 janvier 1998, Décisions et rapports 92-A, p. 92). En revanche, le fait de recueillir systématiquement de telles données et de les mémoriser peut soulever des questions liées à la vie privée (voir, par exemple, les arrêts *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, §§ 43-44, CEDH 2000-V, et *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, §§ 65-67, CEDH 2000-II, où il a été jugé que la collecte par les services de sécurité de données concernant des individus déterminés constituait une ingérence dans la vie privée des intéressés, alors même que ces données avaient été recueillies sans l'aide de techniques de surveillance subreptice). Bien que les voix des suspects dans l'affaire *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni* eussent été enregistrées sur un support permanent pendant qu'ils étaient interrogés par des agents de police dans une salle ouverte d'un commissariat, cet enregistrement effectué à des fins d'analyse ultérieure a été considéré comme un traitement de données à caractère personnel portant atteinte au droit des intéressés au respect de leur vie privée (*P.G. et J.H. c. Royaume-Uni* précité, §§ 59-60). Pareils enregistrements réalisés au moyen de dispositifs de surveillance peuvent également tomber sous le coup de l'article 8 § 1 de la Convention lorsque leur divulgation, par ses

modalités ou son ampleur, excède ce à quoi les intéressés peuvent raisonnablement s'attendre. Dans l'arrêt *Peck c. Royaume-Uni* (n° 44647/98, CEDH 2003-I), la communication aux médias pour diffusion du film de la tentative de suicide du requérant enregistrée par des caméras de télévision en circuit fermé avait été considérée comme une ingérence grave dans sa vie privée, alors même qu'il se trouvait dans un lieu public au moment des faits.

39. En l'espèce, le requérant a été filmé dans la salle de garde à vue d'un commissariat de police. Le Gouvernement soutient, d'une part, que cet endroit ne peut être considéré comme un lieu privé et, d'autre part, que les caméras installées pour des raisons de sécurité étaient parfaitement visibles du requérant, qui aurait dû se rendre compte qu'il était filmé et qui ne pouvait dès lors raisonnablement s'attendre à jouir d'une quelconque intimité.

40. La Cour l'a dit ci-dessus, l'utilisation ordinaire de caméras de surveillance sur la voie publique et dans des édifices publics, tels que des centres commerciaux ou des commissariats, où elles visent un but légitime et identifiable, ne soulève en elle-même aucune difficulté au regard de l'article 8 § 1 de la Convention. Dans le cas présent, par contre, la police régla la caméra de surveillance de façon à obtenir des images nettes du requérant dans la salle de garde à vue, puis inséra les séquences le concernant dans un montage où figuraient d'autres personnes, l'intention étant de présenter le montage aux témoins pour voir s'ils désigneraient le requérant comme l'auteur des agressions objet de l'enquête. Cet enregistrement vidéo fut également projeté dans une salle d'audience publique au cours du procès du requérant. Il s'agit donc de déterminer si le recours à la caméra et aux enregistrements litigieux s'analyse en un traitement ou en une utilisation de données personnelles propres à porter atteinte au respect de la vie privée.

41. La Cour rappelle que le requérant avait été conduit au commissariat pour participer à une parade d'identification, à laquelle il refusa de se soumettre. Que l'intéressé se soit ou non rendu compte de la présence des caméras de surveillance dans la salle de garde à vue, rien n'indique qu'il ait pensé qu'on le filmait dans le commissariat à des fins d'identification vidéo, voire de constitution de preuves susceptibles, le cas échéant, d'être produites au cours d'un procès. Le subterfuge employé par la police excède les limites de l'utilisation normale ou prévisible des caméras de surveillance, comme en attestent l'obligation qu'avait la police d'obtenir une autorisation pour pouvoir les utiliser et l'intervention d'un technicien à qui la police avait demandé d'effectuer un réglage spécifique. L'enregistrement de la séquence litigieuse sur un support permanent et son insertion dans un montage en vue d'une utilisation ultérieure peuvent par conséquent être considérés comme une collecte ou un traitement de données à caractère personnel concernant le requérant.

42. Le Gouvernement soutient que l'emploi fait de la séquence vidéo incriminée est comparable à l'utilisation des photographies figurant dans les fichiers anthropométriques, et dont l'emploi avait été jugé légitime par la Commission pourvu que sa finalité se limitât à l'identification de suspects dans le cadre de procédures pénales déterminées (*Lupker c. Pays-Bas*, n° 18395/91, décision de la Commission du 7 décembre 1992, non publiée). Toutefois, la Commission avait relevé dans l'espèce rapportée que l'obtention des photographies en cause par la police n'avait donné lieu à aucune ingérence dans la vie privée des personnes concernées dans la mesure où ces photographies avaient été volontairement remises aux autorités à l'occasion de demandes de passeport ou avaient été prises par la police lors d'arrestations antérieures. En l'espèce, le film contesté a été réalisé sans l'accord de l'intéressé, dans des circonstances où celui-ci ne pouvait raisonnablement prévoir que des images de lui seraient enregistrées et utilisées à des fins d'identification.

43. Dans ces conditions, la Cour considère que l'enregistrement et l'utilisation subséquente de la séquence vidéo litigieuse s'analysent en une ingérence dans la vie privée du requérant.

2. Sur la justification de l'ingérence dans la vie privée

44. La Cour recherchera donc si ladite ingérence était justifiée au regard de l'article 8 § 2 de la Convention, notamment si elle était «prévues par la loi».

45. Les mots «prévues par la loi» veulent d'abord que la mesure contestée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause: ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui doit de surcroît pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit (voir, entre autres, *Kopp c. Suisse*, arrêt du 25 mars 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, p. 540, § 55). Ils imposent également que la mesure en cause satisfasse aux conditions fixées par la législation interne prévoyant l'ingérence.

46. Dans ses observations, le Gouvernement met l'accent sur l'existence et la qualité de la législation interne qui autorise à filmer des suspects à des fins d'identification. Il soutient que, compte tenu des procédures et des garanties précises qu'elles comportent, les dispositions de la PACE et du code de conduite s'y trouvant annexé constituaient une base légale suffisante pour la mesure contestée. Tout en reconnaissant que la police est tenue d'obtenir une autorisation en vertu des directives du ministère de l'Intérieur (type de normes ayant été jugé antérieurement par la Cour ne pas satisfaire aux exigences de prévisibilité et d'accessibilité), il cherche à établir une distinction entre l'obligation procédurale pour la police d'obtenir l'autorisation d'employer une caméra, d'une part,

et la compétence légale permettant de réaliser et d'utiliser un film, d'autre part.

47. Relevant que le requérant admet que les dispositions de la PACE et du code y annexé fournissaient une base légale à la mesure incriminée par lui, la Cour considère que l'enregistrement et l'utilisation des séquences vidéo litigieuses à des fins d'identification avaient une base suffisante en droit interne et que les normes concernées répondent de manière satisfaisante aux critères de prévisibilité et d'accessibilité susmentionnés. Cela ne suffit toutefois pas à clore le débat. Comme le requérant l'a fait valoir, le juge de première instance, approuvé par la Cour d'appel, a estimé que la police avait contrevenu à au moins trois dispositions du code applicable. Il a en effet relevé dans le comportement des policiers des manquements aux articles D.2.11, D.2.15 et D.2.16 du code de conduite (paragraphe 17 ci-dessus). Les policiers n'auraient ainsi, de manière significative, pas demandé au requérant son consentement à la réalisation d'un enregistrement vidéo, ils ne l'auraient pas informé de la réalisation de pareil enregistrement et de son utilisation dans le cadre d'une procédure d'identification, et ils ne l'auraient pas avisé des droits dont il jouissait en la matière: visionner la vidéocassette, critiquer son contenu et exiger la présence de son avocat lors de la présentation de l'enregistrement aux témoins. Eu égard à ces constats des juridictions nationales, la Cour ne peut que conclure que la mesure incriminée par le requérant n'était pas conforme aux exigences du droit interne.

48. Le Gouvernement plaide que l'élément important est la qualité de la loi et met en exergue le fait que, pour les juridictions nationales, la production de la vidéocassette lors du procès n'a pas nui à l'équité de la procédure. La Cour relève toutefois que la police n'a tenu aucun compte des garanties sur lesquelles s'appuie le Gouvernement pour démontrer le caractère satisfaisant de la protection prévue par le droit interne. Les questions qui se posent au sujet de l'équité de la production des preuves au procès doivent par ailleurs être distinguées de celle de la légalité de l'ingérence dans la vie privée du requérant et ressortissent à l'article 6 de la Convention plutôt qu'à son article 8. A cet égard, la Cour rappelle sa décision du 26 septembre 2002 sur la recevabilité de la requête par laquelle elle avait rejeté les griefs du requérant fondés sur l'article 6 de la Convention et avait relevé que la réalisation du film contesté était une question mettant en jeu la responsabilité de l'Etat partie au titre de l'article 8 de la Convention, qui oblige à garantir de manière adéquate le droit au respect de la vie privée.

49. Il s'ensuit que l'ingérence constatée n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 8 § 2 de la Convention, dont les dispositions ont en conséquence été violées. Dans ces conditions, il ne s'impose pas d'examiner la question de la nécessité de l'ingérence.

(...)

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 17 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Mark VILLIGER
Greffier adjoint

Georg RESS
Président

Y.F. v. TURKEY
(Application no. 24209/94)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 22 JULY 2003¹

1. English original.

SUMMARY¹**Compulsory gynaecological examination of detainee****Article 8**

Private life – Compulsory gynaecological examination of detainee – Vulnerable position of detainees – Husband complaining about violation of wife’s rights – Interference – Prescribed by law – Absence of medical necessity and circumstances provided for by law

*

* *

The applicant and his wife were taken into police custody on suspicion of aiding and abetting the PKK (Workers' Party of Kurdistan). The applicant's wife was held in custody for four days, during which she was allegedly subjected to ill-treatment. She was examined by a doctor, who found no signs of ill-treatment, and then taken to a gynaecologist for a further examination at the request of the police. Despite her refusal, she was forced to undergo the examination. The doctor reported that there was no evidence of recent sexual intercourse. The applicant's wife lodged a complaint about the forced gynaecological examination. Three police officers were prosecuted but were acquitted on the ground that they had had no intention of degrading or humiliating the applicant's wife but had wished to protect themselves against possible allegations of rape.

Held

Article 8: The Government had not contested the right of the applicant to bring a complaint on behalf of his wife and in that connection it was open to him, as a close relative of the victim, to complain about the alleged violation of her rights, in particular having regard to her vulnerable position. A compulsory medical intervention, even of minor importance, constitutes an interference with the right to respect for private life and in the circumstances of the case the applicant's wife could not be expected to resist submitting to the examination in view of her vulnerability in the hands of the authorities, who exercised full control over her during her detention. There had therefore been an interference by a public authority with her right to respect for private life. The Government had not argued that the interference was “in accordance with the law” at the relevant time and indeed under domestic law any interference with a person's physical integrity is prohibited except in the case of medical necessity and in the circumstances defined by law. Moreover, in the course of the preliminary investigation, a detainee may only be examined at the request of a public prosecutor. However, the Government had not demonstrated the existence of

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

medical necessity or the circumstances defined by law and had not suggested that a request had been made by the public prosecutor. While the medical examination of detainees can provide a significant safeguard against false accusations of sexual ill-treatment, any interference with physical integrity must be prescribed by law and have the consent of the person concerned. In the present case, the interference was not in accordance with the law.

Conclusion: violation (unanimously).

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

Case-law cited by the Court

X v. Austria, no. 8278/78, Commission decision of 13 December 1979, Decisions and Reports 18

Silver and Others v. the United Kingdom, judgment of 25 March 1983, Series A no. 61

Acmanne and Others v. Belgium, no. 10435/83, Commission decision of 10 December 1984, Decisions and Reports 40

X and Y v. the Netherlands, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91

Kruslin v. France, judgment of 24 April 1990, Series A no. 176-A

Huwig v. France, judgment of 24 April 1990, Series A no. 176-B

Tomasi v. France, judgment of 27 August 1992, Series A no. 241-A

İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII

M.M. v. the Netherlands, no. 39339/98, 8 April 2003

Dankevich v. Ukraine, no. 40679/98, 29 April 2003

In the case of Y.F. v. Turkey,

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

Sir Nicolas BRATZA, *President*,
Mr M. PELLONPÄÄ,
Mrs V. STRÁŽNICKÁ,
Mr R. MARUSTE,
Mr S. PAVLOVSKI,
Mr L. GARLICKI, *judges*,
Mr F. GÖLCÜKLÜ, *ad hoc judge*,

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

Having deliberated in private on 1 July 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 24209/94) against the Republic of Turkey lodged with the European Commission of Human Rights under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") by a Turkish national, Mr Y.F. ("the applicant"), on 13 May 1994.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Mr S. Tanrıkulu, a lawyer practising in Diyarbakır. The Turkish Government ("the Government") did not appoint an Agent for the purposes of the proceedings before the Court. The President of the Chamber acceded to the applicant's request not to have his name disclosed (Rule 47 § 3 of the Rules of Court).

3. Relying on Article 8 of the Convention, the applicant complained that the forced gynaecological examination of his wife constituted a breach of her right to respect for her private life.

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). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Mr R. Türmen, the judge elected in respect of Turkey, withdrew from the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Mr F. Gölcüklü to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

6. By a decision of 29 February 2000 the Chamber declared the application partly admissible.

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

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1951 and lives in Bingöl.

10. On 15 October 1993 the applicant and two days later his wife, Mrs N.F., were taken into police custody in Bingöl on suspicion of aiding and abetting an illegal terrorist organisation, namely the PKK (Workers' Party of Kurdistan).

11. Mrs F. was held in police custody for four days, during which period she was allegedly kept blindfolded. The police officers allegedly hit her with truncheons, insulted her verbally and threatened her with rape.

12. On 20 October 1993, following her detention in police custody, Mrs F. was examined by a doctor, who reported that there were no signs of ill-treatment on her body. On the same day she was taken to a gynaecologist for a further examination. The police requested that the report should indicate whether she had had vaginal or anal intercourse while in custody. Despite her refusal, Mrs F. was forced by the police officers to undergo a gynaecological examination. The police officers remained on the premises while Mrs F. was examined behind a curtain. The doctor reported that she had not had any sexual intercourse in the days preceding the examination.

13. On the same day Mrs F. was taken to the Bingöl public prosecutor's office, where she complained about her forced gynaecological examination. The public prosecutor did not record her complaints and ordered her release.

14. On 28 October 1993 the public prosecutor at the Diyarbakır National Security Court charged the applicant and his wife with aiding and abetting members of the PKK.

15. On 23 March 1994 the Diyarbakır National Security Court acquitted the applicant and his wife for lack of evidence.

16. On 9 February 1995, the applicant and his wife complained to the Bingöl public prosecutor about their ill-treatment while in police custody. They further complained that Mrs F. had been forced to undergo a gynaecological examination without her consent.

17. The police officers denied the allegations in statements made before the Bingöl public prosecutor. They submitted that it had been necessary for a gynaecological examination to be performed in order to determine whether Mrs F. had been sexually assaulted while in police custody. They further submitted that the examination had been performed with her consent.

18. On 5 October 1995 the Bingöl public prosecutor decided not to prosecute the police officers for lack of evidence. The applicant and his wife appealed.

19. On 29 November 1995 the Muş Assize Court quashed the public prosecutor's decision on the ground that there had been insufficient examination of the evidence in the investigation file.

20. On 19 December 1995 the Bingöl public prosecutor charged three police officers with, *inter alia*, violating Mrs F.'s private life by forcing her to undergo a gynaecological examination.

21. On 16 May 1996 the Bingöl Assize Court acquitted the defendant police officers on the ground that the complainants had not provided sufficient convincing evidence in support of their allegations. The court held that the police officers had had no intention of subjecting the applicant's wife to degrading and humiliating treatment when they made her undergo a gynaecological examination, but were trying to protect themselves against a possible accusation of rape. The applicant and his wife appealed.

22. On 7 May 1997 the Court of Cassation upheld the Bingöl Assize Court's judgment.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

23. The right to physical integrity is protected by the Constitution. Article 17 § 2 provides:

“Save in the case of medical necessity and in circumstances defined by law, violation of physical integrity shall be prohibited; human beings shall not be subjected to scientific or medical experiments.”

24. Article 66 of the Code of Criminal Procedure provides an exception to this rule. It lays down:

“... ”

During the preliminary investigation, medical examinations may be performed at the request of the public prosecutor.”

25. Article 1 of the Regulation of 13 August 1999, which amended Article 8 of the Regulation of 1 October 1998 concerning the arrest, detention and questioning of suspects, provides that persons under arrest shall be body-searched before being taken into custody. Body searches of

female detainees must be performed by a female officer or a woman designated for that purpose.

26. According to Circular no. 2000/93 issued by the Ministry of Justice on 20 September 2000, which repealed Circulars nos. 6058, 6065, 6068, 6070 and 6090, medical personnel shall respect fundamental human rights and freedoms and rules on privacy when conducting medical examinations and tests. The doctor must see and examine the patient personally and must not rely on another person's statement in his or her report.

Medical examinations must be performed under appropriate conditions and out of the hearing and sight of members of the security forces. Persons required to undergo a medical examination must be seen on premises to which only medical personnel are admitted and undress in readiness for the examination after being given the necessary information.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

27. The applicant alleged that the forced gynaecological examination of his wife constituted a breach of Article 8 of the Convention, the relevant part of which 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 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.”

28. The Government disputed that allegation.

A. Whether there was an interference with the rights of the applicant's wife under Article 8

1. The parties' submissions

(a) The applicant

29. The applicant submitted that his wife had been subjected to a gynaecological examination against her will, which constituted an unjustified interference with her right to respect for private life within the meaning of Article 8 of the Convention.

(b) The Government

30. The Government submitted that the gynaecological examination had been performed with the consent of both the applicant and his wife. They maintained that the necessary explanation had been given to the applicant's wife prior to the examination and that she could have refused to undergo it. Since the applicant's wife had not objected to the examination and it could not have been carried without her consent, it had to be regarded as having been performed with her consent.

2. The Court's assessment

31. The Court notes at the outset that the Government did not at any stage in the proceedings dispute the fact that the applicant could bring a complaint on behalf of his wife. In this connection, it reiterates that it is open to the applicant, as a close relative of the victim, to make a complaint concerning allegations by her of violations of the Convention, in particular having regard to her vulnerable position in the special circumstances of this case (see *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 55, ECHR 2000-VII). Thus, the question before the Court is whether there has been an "interference" with the rights of the applicant's wife under Article 8 of the Convention on account of the gynaecological examination allegedly performed against her will.

32. It is not in dispute between the parties that the applicant's wife underwent a gynaecological examination by a doctor following her detention in police custody. However, the Court has been presented with conflicting accounts as to whether or not it was performed with her consent.

33. The Court observes that Article 8 is clearly applicable to these complaints, which concern a matter of "private life", a concept which covers the physical and psychological integrity of a person (see *X and Y v. the Netherlands*, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, p.11, § 22). It reiterates in this connection that a person's body concerns the most intimate aspect of private life. Thus, a compulsory medical intervention, even if it is of minor importance, constitutes an interference with this right (see *X v. Austria*, no. 8278/78, Commission decision of 13 December 1979, Decisions and Reports (DR) 18, p. 155, and *Acmanne and Others v. Belgium*, no. 10435/83, Commission decision of 10 December 1984, DR 40, p. 254).

34. The Court notes that the applicant's wife complained to the authorities that she had been forced to undergo a gynaecological examination against her will (see paragraph 16 above). For their part, the Government contended that it would not have been possible to perform such an examination without the consent of Mrs F., who could have objected to it when she was taken to the doctor's consulting room.

However, the Court considers that, in the circumstances, the applicant's wife could not have been expected to resist submitting to such an examination in view of her vulnerability at the hands of the authorities who exercised complete control over her throughout her detention (see, *mutatis mutandis*, *Tomasi v. France*, judgment of 27 August 1992, Series A no. 241-A, pp. 41-42, §§ 113-15).

35. There has accordingly been an "interference by a public authority" with the right of the applicant's wife to respect for her private life.

36. Such an interference will violate Article 8 of the Convention unless it is "in accordance with the law", pursues one of the legitimate aims set out in the second paragraph of that Article, and can be considered "necessary in a democratic society" in pursuit of that aim (see *Dankevich v. Ukraine*, no. 40679/98, § 151, 29 April 2003, and *Silver and Others v. the United Kingdom*, judgment of 25 March 1983, Series A no. 61, p. 32, § 84).

B. Whether Article 8 was violated

1. The parties' submissions

(a) The applicant

37. The applicant submitted that Turkish law did not prescribe the gynaecological examination of female detainees, which was a practice that had been introduced by the security forces. In his opinion, the stated purpose of such examinations – namely to avoid false accusations of sexual harassment by police officers – could not be considered to be a justification for such practice. In a democratic society, false accusations of that sort could be avoided by shortening the detention period permissible under domestic law and by allowing detainees to have access to a lawyer while in custody. Alternatively, in cases of necessity, such an examination should be performed only on the order of a judge or a public prosecutor.

(b) The Government

38. The Government argued that the gynaecological examination of female detainees was necessary to avoid false accusations of sexual violence being directed against the security forces. To that end, the medical reports prepared after such examinations constituted evidence that could be used to refute defamatory allegations of sexual molestation. In that connection, the Government drew attention to the recommendations set out in the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) following its visit to Turkey between 27 February and 3 March 1999. In its report, the CPT emphasised that forensic medical

examination of detainees by a doctor was a significant safeguard against sexual violence. Accordingly, the CPT had urged the national authorities to take the necessary measures, including the preparation of forensic medical reports, with a view to protecting detainees against sexual violence. Thus, the domestic law and practice had been reformed, *inter alia*, by the entry into force on 1 October 1998 of regulations on arrest, detention and questioning, and by the adoption of new formal procedures to be followed for forensic medical examinations, including those carried out in respect of allegations of sexual violence.

39. With reference to the Court's case-law, the Government further maintained that, in determining whether an interference was "necessary in a democratic society", account had to be taken of the fact that a margin of appreciation was left to the Contracting States (see *Olsson v. Sweden (no. 1)*, judgment of 24 March 1988, Series A no. 130, pp. 31-32, § 67, and *W. v. the United Kingdom*, judgment of 8 July 1987, Series A no. 121, p. 27, § 60).

40. The Government concluded that the alleged interference with the right of the applicant's wife to respect for her private life should be considered to be an act falling within the State's margin of appreciation.

2. The Court's assessment

41. The Court must first consider whether the interference was "in accordance with the law". This expression requires primarily that the impugned measure should have some basis in domestic law (see *Krustin v. France* and *Huwig v. France*, judgments of 24 April 1990, Series A no. 176-A, p. 20, § 27, and Series A no. 176-B, p. 52, § 26, respectively).

42. In this regard, the Court notes that the Government have not argued that the interference complained of was "in accordance with the law" at the relevant time. They referred in their observations to regulations and circulars which were issued after the date of the disputed examination (see paragraphs 25 and 26 above). Furthermore, under Turkish law, any interference with a person's physical integrity is prohibited except in the event of medical necessity and in circumstances defined by law (see paragraph 23 above). Moreover, in the course of the preliminary investigation, a detainee may only be examined at the request of a public prosecutor (see paragraph 24 above).

43. However, in this case the Government failed to demonstrate the existence of a medical necessity or the circumstances defined by law. Nor did they suggest that a request for a medical examination had been made by the public prosecutor. Finally, while the Court accepts the Government's submission that the medical examination of detainees by a forensic doctor can prove to be a significant safeguard against false accusations of sexual molestation or ill-treatment, it considers that any interference with a person's physical integrity must be prescribed by law

and requires the consent of that person. Otherwise, a person in a vulnerable situation, such as a detainee, would be deprived of legal guarantees against arbitrary acts. In the light of the foregoing, the Court finds that the interference in issue was not “in accordance with law”.

44. This finding suffices for the Court to hold that there has been a violation of Article 8 of the Convention. It is not therefore necessary to examine whether the interference in question pursued a “legitimate aim” or was “necessary in a democratic society” in pursuit thereof (see *M.M. v. the Netherlands*, no. 39339/98, § 46, 8 April 2003).

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

45. 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

46. The applicant claimed 25,000 United States dollars (USD) by way of compensation for non-pecuniary damage.

47. The Government argued that the claim was excessive and would lead to unjust enrichment.

48. The Court considers that the applicant’s wife can be taken to have suffered frustration and anxiety resulting from her gynaecological examination against her will. Deciding on equitable basis, the Court awards the sum of 4,000 euros (EUR), which is to be paid to the applicant to be held for his wife.

B. Costs and expenses

49. The applicant claimed a total of 5,700 USD for costs and expenses incurred in making the application. This included costs incurred by his representative Mr S. Tanrıku (USD 5,500 for fifty-five hours’ legal work) and expenses such as translations, telephone calls, postage, photocopying and stationery (281,000, 000 Turkish liras).

50. The Government submitted that the claims for costs and expenses were unsubstantiated.

51. Deciding on an equitable basis and having regard to the detail of the claims submitted by the applicant, the Court awards him the sum of EUR 3,000, to be held for his wife, together with any value-added tax that may be chargeable, less 4,100 French francs (EUR 625) received by way of

legal aid from the Council of Europe, such sum to be converted into Turkish liras at the date of settlement and to be paid into the applicant's bank account in Turkey.

C. Default interest

52. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
2. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, to be held for his wife, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts: EUR 4,000 (four thousand euros) in respect of non-pecuniary damage and EUR 3,000 (three thousand euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable, less EUR 625 (six hundred and twenty-five euros), such sum to be converted into Turkish liras at the rate applicable at the date of payment and to be paid into the applicant's bank account in Turkey;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
3. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 22 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Michael O'BOYLE
Registrar

Nicolas BRATZA
President

Y.F. c. TURQUIE
(*Requête n° 24209/94*)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 22 JUILLET 2003¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Examen gynécologique forcé d'une détenue****Article 8**

Vie privée – Examen gynécologique forcé d'une détenue – Situation de vulnérabilité des détenus – Mari se plaignant d'une violation des droits de son épouse – Ingérence – Prévues par la loi – Absence de nécessité médicale et de circonstances prévues par la loi

*
* *

Le requérant et sa femme furent placés en garde à vue au motif qu'ils étaient soupçonnés d'aide et d'assistance au PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan). La femme du requérant fut maintenue en garde à vue durant quatre jours, pendant lesquels elle aurait été maltraitée. Elle fut examinée par un médecin, lequel ne constata aucune trace de mauvais traitements, puis, à la demande de la police, fut emmenée chez un gynécologue pour un autre contrôle. Malgré son refus, elle fut forcée de subir cet examen. Le médecin rapporta qu'elle ne présentait aucune trace de rapports sexuels récents. L'épouse du requérant porta plainte au sujet de son examen gynécologique forcé. Trois policiers furent poursuivis puis acquittés au motif qu'ils n'avaient nullement eu l'intention de soumettre la femme du requérant à un traitement dégradant et humiliant, mais avaient voulu se protéger contre d'éventuelles accusations de viol.

Article 8: le Gouvernement n'a pas contesté le droit du requérant de porter plainte au nom de sa femme; à cet égard, il était loisible au requérant, en tant que proche de la victime, de dénoncer la violation alléguée des droits de son épouse, compte tenu en particulier de la situation vulnérable dans laquelle elle se trouvait. Une intervention médicale forcée, même mineure, constitue une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et, dans les circonstances de l'espèce, on ne pouvait s'attendre à ce que la femme du requérant résistât à un tel examen, eu égard à sa vulnérabilité alors qu'elle se trouvait aux mains des autorités qui ont exercé un contrôle total sur elle tout au long de sa détention. Il y a donc eu une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice par l'intéressée de son droit au respect de sa vie privée. Le Gouvernement ne soutient pas que cette ingérence était « prévue par la loi » à l'époque des faits. D'ailleurs, en droit interne, toute atteinte à l'intégrité physique d'une personne est interdite, sauf en cas de nécessité médicale et dans les circonstances définies par la loi. De plus, au cours d'une instruction préliminaire, un détenu ne peut faire l'objet d'un examen qu'à la demande d'un procureur. Or le Gouvernement n'a pas démontré l'existence d'une

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

nécessité médicale ou de circonstances prévues par la loi et n'a pas laissé entendre qu'un procureur eût requis un examen. Si l'examen médical des détenus peut constituer une importante garantie contre les fausses accusations de violences sexuelles, toute atteinte à l'intégrité physique d'une personne doit être prévue par la loi et requiert le consentement de l'intéressé. En l'espèce, l'ingérence n'était pas prévue par la loi.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue des indemnités pour préjudice moral et pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

X c. Autriche, n° 8278/78, décision de la Commission du 13 décembre 1979, Décisions et rapports 18

Silver et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 25 mars 1983, série A n° 61

Acmanne et autres c. Belgique, n° 10435/83, décision de la Commission du 10 décembre 1984, Décisions et rapports 40

X et Y c. Pays-Bas, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91

Kruslin c. France, arrêt du 24 avril 1990, série A n° 176-A

Huwig c. France, arrêt du 24 avril 1990, série A n° 176-B

Tomasi c. France, arrêt du 27 août 1992, série A n° 241-A

İlhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII

M.M. c. Pays-Bas, n° 39339/98, 8 avril 2003

Dankevitch c. Ukraine, n° 40679/98, 29 avril 2003

En l'affaire Y.F. c. Turquie,

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

M. M. PELLONPÄÄ,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. R. MARUSTE,

S. PAVLOVSKI,

L. GARLICKI, *juges*,

F. GÖLCÜKLÜ, *juge ad hoc*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} juillet 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 24209/94) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Y.F. («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme le 13 mai 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant, qui avait été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, était représenté par M^r S. Tanrıku, avocat au barreau de Diyarbakır. Le gouvernement turc («le Gouvernement») n'a pas désigné d'agent aux fins de la procédure devant la Cour. Le président de la chambre a accédé à la demande de non-divulgence de son identité formulée par le requérant (article 47 § 3 du règlement).

3. Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant alléguait la violation du droit de son épouse au respect de sa vie privée à raison de l'examen gynécologique auquel elle avait été contrainte de se soumettre.

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. Elle a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M. R. Türmen, juge élu au titre de la Turquie (article 28 du règlement), le Gouvernement a désigné M. F. Gölcüklü pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 29 février 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Après consultation des parties, la chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

8. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête est ainsi échue à la quatrième section telle que remaniée.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1951 et réside à Bingöl.

10. Le 15 octobre 1993, l'intéressé et, deux jours plus tard, sa femme, M^{me} N.F., furent placés en garde à vue à Bingöl, au motif qu'ils étaient soupçonnés d'aide et d'assistance au PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan), une organisation terroriste illégale.

11. M^{me} F. fut maintenue en garde à vue durant quatre jours, pendant lesquels on l'aurait laissée les yeux bandés. Les policiers l'auraient frappée avec des matraques, insultée et menacée de viol.

12. Le 20 octobre 1993, après sa garde à vue, M^{me} F. fut examinée par un médecin, qui indiqua qu'elle ne présentait sur le corps aucune trace de mauvais traitements. Le même jour, elle fut emmenée chez un gynécologue pour un autre examen. La police demanda au médecin de préciser dans son rapport si l'intéressée avait eu des rapports sexuels avec pénétration vaginale ou anale durant sa garde à vue. Malgré le refus de M^{me} F., les policiers la contraignirent à subir un examen gynécologique. Ils restèrent sur place pendant qu'elle était examinée derrière un rideau. Le médecin rapporta qu'elle n'avait pas eu de rapports sexuels les jours précédant l'examen.

13. Le même jour, M^{me} F. fut conduite au parquet de Bingöl, où elle se plaignit de son examen gynécologique forcé. Le procureur ne consigna pas sa plainte et ordonna sa libération.

14. Le 28 octobre 1993, le procureur près la cour de sûreté de l'Etat de Diyarbakır inculpa le requérant et son épouse d'aide et d'assistance à des membres du PKK.

15. Le 23 mars 1994, la cour de sûreté de l'Etat de Diyarbakır relaxa les intéressés, faute de preuves.

16. Le 9 février 1995, le requérant et sa femme se plaignirent au procureur de Bingöl des mauvais traitements subis au cours de leur garde à vue et du fait que M^{me} F. avait dû se soumettre à un examen gynécologique contre son gré.

17. Les policiers réfutèrent les allégations dans leurs dépositions devant le procureur de Bingöl. Ils déclarèrent que l'examen gynécologique avait été nécessaire pour déterminer si M^{me} F. avait fait l'objet de violences sexuelles durant sa garde à vue. Ils soutinrent en outre que l'examen avait été pratiqué avec le consentement de l'intéressée.

18. Le 5 octobre 1995, le procureur de Bingöl décida de ne pas poursuivre les policiers, faute de preuves. Le requérant et sa femme interjetèrent appel.

19. Le 29 novembre 1995, la cour d'assises de Muş infirma la décision du procureur au motif que les pièces du dossier d'enquête n'avaient pas fait l'objet d'un examen suffisant.

20. Le 19 décembre 1995, le procureur de Bingöl inculpa trois policiers, notamment pour avoir porté atteinte à la vie privée de M^{me} F. en la forçant à se soumettre à un examen gynécologique.

21. Le 16 mai 1996, la cour d'assises de Bingöl acquitta les policiers au motif que les plaignants n'avaient pas fourni de preuves convaincantes et suffisantes à l'appui de leurs allégations. Elle déclara que les policiers n'avaient nullement eu l'intention de soumettre l'épouse du requérant à un traitement dégradant et humiliant en lui faisant subir un examen gynécologique, mais avaient tenté de se protéger contre une éventuelle accusation de viol. Le requérant et sa femme formèrent un recours.

22. Le 7 mai 1997, la Cour de cassation confirma l'arrêt de la cour d'assises de Bingöl.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

23. Le droit à l'intégrité physique est protégé par la Constitution. L'article 17 § 2 est ainsi libellé :

« Toute atteinte à l'intégrité physique est interdite, sauf en cas de nécessité médicale et dans les circonstances prévues par la loi ; les êtres humains ne peuvent être soumis à des expériences scientifiques ou médicales. »

24. L'article 66 du code de procédure pénale, qui prévoit une exception à cette disposition, énonce :

« (...) »

Au cours de l'instruction préliminaire, des examens médicaux peuvent être effectués à la demande du procureur. »

25. L'article 1 du règlement du 13 août 1999, qui porte modification de l'article 8 du règlement du 1^{er} octobre 1998 sur l'arrestation, la garde à vue et l'interrogatoire de suspects, dispose que les personnes en état d'arrestation sont soumises à une fouille à corps avant d'être placées en garde à vue. Les fouilles corporelles sur les personnes de sexe féminin

doivent être pratiquées par une femme policier ou une autre femme chargée de ces investigations.

26. D'après la circulaire n° 2000/93, qui a été émise par le ministère de la Justice le 20 septembre 2000 et a abrogé les circulaires n°s 6058, 6065, 6068, 6070 et 6090, le personnel médical doit respecter les droits et libertés fondamentaux de l'homme ainsi que les règles relatives à la protection de la vie privée lorsqu'il procède à des examens et contrôles médicaux. Le médecin doit voir le patient en personne et l'ausculter, et ne pas s'appuyer sur les déclarations de tiers dans son rapport.

Les examens médicaux doivent être effectués dans des conditions appropriées, hors de l'écoute et de la vue des membres des forces de l'ordre. Les personnes tenues de se soumettre à un examen médical doivent être auscultées dans des locaux où seul le personnel médical est admis et se déshabiller pour se préparer à l'examen après avoir reçu les informations nécessaires.

EN DROIT

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

27. Le requérant allègue que l'examen gynécologique auquel sa femme a été contrainte de se soumettre a emporté violation de l'article 8 de la Convention, dont le passage pertinent 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 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. »

28. Le Gouvernement conteste cette allégation.

A. Sur l'existence d'une ingérence dans l'exercice par l'épouse du requérant des droits garantis par l'article 8

1. Arguments des parties

a) Le requérant

29. Le requérant allègue que sa femme a fait l'objet d'un examen gynécologique contre sa volonté. Il dénonce une ingérence injustifiée

dans l'exercice par l'intéressée de son droit au respect de sa vie privée, au sens de l'article 8 de la Convention.

b) Le Gouvernement

30. Le Gouvernement soutient que l'examen gynécologique a été pratiqué avec le consentement du requérant et de son épouse. Selon lui, celle-ci a reçu les explications voulues avant l'examen et elle aurait pu refuser de s'y soumettre. Etant donné qu'elle ne s'est pas opposée à l'examen et que celui-ci n'a pas pu être effectué sans son accord, il y a lieu de considérer qu'elle y a consenti.

2. *Appréciation de la Cour*

31. La Cour note d'emblée que le Gouvernement n'a contesté, à aucun stade de la procédure, la possibilité pour le requérant de se plaindre au nom de sa femme. A cet égard, elle rappelle qu'il est loisible au requérant, en tant que proche de la victime, de soulever un grief concernant les violations alléguées de la Convention formulées par son épouse, compte tenu en particulier de la situation vulnérable dans laquelle elle s'est trouvée dans les circonstances particulières de l'espèce (*İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 55, CEDH 2000-VII). En conséquence, la Cour est appelée à examiner s'il y a eu une «ingérence» dans l'exercice par la femme du requérant de ses droits au titre de l'article 8 de la Convention à raison de l'examen gynécologique qu'elle aurait subi contre sa volonté.

32. Il ne prête pas à controverse entre les parties qu'un médecin a procédé à un examen gynécologique sur la femme du requérant à la suite de sa garde à vue. Toutefois, des versions contradictoires ont été présentées à la Cour sur le point de savoir si cet examen a été pratiqué ou non avec le consentement de l'intéressée.

33. La Cour observe que l'article 8 s'applique à l'évidence à ces griefs : ils se rapportent à un domaine relevant de la «vie privée», notion qui recouvre l'intégrité physique et morale de la personne (*X et Y c. Pays-Bas*, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91, p. 11, § 22). Elle rappelle à cet égard que le corps d'une personne représente l'aspect le plus intime de la vie privée. Ainsi, une intervention médicale forcée, même mineure, constitue une ingérence dans l'exercice des droits au respect de la vie privée (*X c. Autriche*, n° 8278/78, décision de la Commission du 13 décembre 1979, Décisions et rapports (DR) 18, p. 157, *Acmanne et autres c. Belgique*, n° 10435/83, décision de la Commission du 10 décembre 1984, DR 40, p. 251).

34. La Cour relève que l'épouse du requérant s'est plainte aux autorités d'avoir été contrainte de se soumettre à un examen gynécologique (paragraphe 16 ci-dessus). Le Gouvernement quant à lui soutient

qu'il était impossible d'effectuer un tel examen sans le consentement de M^{me} F. ; celle-ci aurait pu s'y opposer lorsqu'elle a été amenée dans la salle de consultation du médecin. La Cour estime toutefois que, dans les circonstances de l'espèce, on ne pouvait s'attendre à ce que la femme du requérant résistât à un tel examen, eu égard à sa vulnérabilité alors qu'elle se trouvait aux mains des autorités qui ont exercé un contrôle total sur elle tout au long de sa détention (voir, *mutatis mutandis*, *Tomasi c. France*, arrêt du 27 août 1992, série A n° 241-A, pp. 41-42, §§ 113-115).

35. Il y a donc eu une «ingérence d'une autorité publique» dans l'exercice par la femme du requérant de son droit au respect de sa vie privée.

36. Pareille ingérence enfreint l'article 8 de la Convention, sauf si, «prévue par la loi», elle était dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 de cette disposition, et «nécessaire, dans une société démocratique», pour les atteindre (arrêts *Dankevitch c. Ukraine*, n° 40679/98, § 151, 29 avril 2003, et *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, série A n° 61, p. 32, § 84).

B. Sur l'existence d'une violation de l'article 8

1. Arguments des parties

a) Le requérant

37. Le requérant soutient que le droit turc ne prévoit pas d'examen gynécologique des femmes détenues, cette pratique ayant été instaurée par les forces de l'ordre. A son avis, le but déclaré de tels examens – à savoir éviter que de fausses accusations d'abus sexuels ne soient portées contre des policiers – ne saurait passer pour justifier une telle pratique. Dans une société démocratique, il est possible de se prémunir contre de fausses accusations de ce type en raccourcissant la période de détention autorisée en droit interne et en permettant l'accès des détenues à un avocat pendant leur garde à vue. A titre subsidiaire, le requérant fait valoir qu'un tel examen ne devrait être effectué, en cas de nécessité, que sur l'ordre d'un juge ou d'un procureur.

b) Le Gouvernement

38. Le Gouvernement soutient que les examens gynécologiques des femmes détenues sont nécessaires pour éviter que de fausses accusations de violences sexuelles ne soient portées contre les membres des forces de l'ordre. A cette fin, les rapports médicaux consignés après de tels examens constituent des éléments de preuve pouvant servir à combattre les imputations diffamatoires d'abus sexuels. Le Gouvernement rappelle à cet

égard les recommandations formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans le rapport qu'il a établi à la suite de sa visite en Turquie du 27 février au 3 mars 1999. Le CPT y soulignait que les examens de détenus par un médecin constituaient une garantie importante contre les violences sexuelles. Par conséquent, le CPT a engagé les autorités nationales à prendre les mesures nécessaires, y compris la préparation de rapports médico-légaux, en vue de protéger les détenus contre des violences sexuelles. Aussi le droit et la pratique internes ont-ils été modifiés, notamment avec l'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998 du règlement sur l'arrestation, la détention et l'interrogatoire et avec l'adoption de nouvelles procédures formelles à suivre pour les examens médico-légaux, notamment ceux effectués en cas d'allégations de violences sexuelles.

39. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement fait valoir en outre que, pour établir si une ingérence est «nécessaire dans une société démocratique», il faut tenir compte de la marge d'appréciation laissée aux Etats contractants (arrêts *Olsson c. Suède (n° 1)*, 24 mars 1988, série A n° 130, pp. 31-32, § 67, et *W. c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1987, série A n° 121, p. 27, § 60).

40. Le Gouvernement conclut que l'ingérence alléguée dans l'exercice par l'épouse du requérant de son droit au respect de sa vie privée doit être considérée comme relevant de la marge d'appréciation de l'Etat.

2. *Appréciation de la Cour*

41. La Cour doit d'abord examiner si l'ingérence était «prévue par la loi». Cette expression veut d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne (arrêts *Kruslin* et *Huvig c. France*, 24 avril 1990, série A n° 176-A et 176-B, p. 20, § 27, et p. 52, § 26, respectivement).

42. A cet égard, la Cour note que le Gouvernement ne soutient pas que l'ingérence litigieuse était «prévue par la loi» à l'époque des faits. Dans ses observations, il mentionne des règlements et circulaires qui ont été émis après l'incident dénoncé (paragraphe 25 et 26 ci-dessus). De plus, en droit turc, toute atteinte à l'intégrité physique d'une personne est interdite, sauf en cas de nécessité médicale et dans les circonstances définies par la loi (paragraphe 23 ci-dessus). Par ailleurs, au cours d'une instruction préliminaire, un détenu ne peut faire l'objet d'un examen médical qu'à la demande d'un procureur (paragraphe 24 ci-dessus).

43. Or, en l'espèce, le Gouvernement n'a pas démontré l'existence d'une nécessité médicale ou de circonstances prévues par la loi. Il n'a pas non plus laissé entendre qu'un procureur eût requis un examen médical. Enfin, tout en acceptant l'argument du Gouvernement selon lequel l'examen des détenus par un médecin légiste peut constituer une

garantie importante contre les fausses accusations de violences sexuelles ou de mauvais traitements, la Cour considère que toute atteinte à l'intégrité physique d'une personne doit être prévue par la loi et requiert le consentement de l'intéressé. Sinon, une personne en situation de vulnérabilité, telle qu'un détenu, serait privée des garanties légales contre les actes arbitraires. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que l'ingérence litigieuse n'était pas « prévue par la loi ».

44. Ce constat suffit pour que la Cour conclue à la violation de l'article 8 de la Convention. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner si l'ingérence en question poursuivait un « but légitime » ou était « nécessaire, dans une société démocratique », pour l'atteindre (*M.M. c. Pays-Bas*, n° 39339/98, § 46, 8 avril 2003).

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

45. 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

46. Le requérant sollicite 25 000 dollars américains (USD) pour préjudice moral.

47. Le Gouvernement soutient que la somme réclamée est excessive et susceptible d'aboutir à un enrichissement sans cause.

48. La Cour estime que l'épouse du requérant peut passer pour avoir éprouvé gêne et anxiété du fait de l'examen gynécologique qu'elle a dû subir contre sa volonté. Statuant en équité, la Cour alloue la somme de 4 000 euros (EUR), à verser au requérant qui la détiendra pour son épouse.

B. Frais et dépens

49. Le requérant demande une somme totale de 5 700 USD pour les frais et dépens exposés pour la présentation de la requête. Cette somme inclut les frais de son représentant, M^r S. Tanrıku (5 500 USD pour cinquante-cinq heures de travail juridique) et les frais de traduction, de téléphone, de poste, de photocopie et de papeterie (281 millions de livres turques).

50. Le Gouvernement soutient que les demandes pour frais et dépens ne sont pas justifiées.

51. Statuant en équité et eu égard à la demande détaillée soumise par le requérant, la Cour alloue à celui-ci la somme de 3 000 EUR, qu'il

détiendra pour son épouse, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, moins les 4 100 francs français (625 EUR) perçus du Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire, le total devant être converti en livres turques à la date du règlement et versé sur le compte en banque du requérant en Turquie.

C. Intérêts moratoires

52. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, 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 au requérant, qui les détiendra pour son épouse: 4 000 EUR (quatre mille euros) pour préjudice moral et 3 000 EUR (trois mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, moins 625 EUR (six cent vingt-cinq euros), le total étant à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement et à verser sur le compte en banque du requérant en Turquie;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, lesdites sommes seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 22 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président

KARNER v. AUSTRIA
(Application no. 40016/98)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 24 JULY 2003¹

1. English original.

SUMMARY¹

**Refusal to recognise homosexual as “life companion” entitled to take over deceased’s partner’s lease
Continued examination of application following death of applicant and in the absence of heirs wishing to pursue the application**

Article 14 in conjunction with Article 8

Discrimination – Refusal to recognise homosexual as “life companion” entitled to take over deceased partner’s lease – Home – Sexual orientation – Protection of traditional family – Margin of appreciation – Proportionality – Absence of convincing and weighty reasons justifying difference in treatment of homosexuals

Article 37 § 1

Striking out of the list of cases – Death of applicant – Absence of heirs wishing to pursue application – Victim – Transfer of claims on death of applicant – Purpose of Convention system – Elucidation, safeguarding and development of standards of protection – Importance of issue for Contracting States – Continued examination of application required by respect for human rights

*
* * *

The applicant lived in a homosexual relationship with W. in a flat rented by the latter. After W. died, the landlord brought proceedings to terminate the lease. The action was dismissed by the district court, which considered that the statutory right of family members to succeed to a tenancy extended to homosexual partners. The landlord’s appeal was dismissed by the regional court. However, the Supreme Court quashed that judgment and terminated the lease, finding that the term “life companion” in section 14(3) of the Rent Act of 1974 did not include same-sex relationships. The applicant subsequently died.

Held

(1) Article 37 § 1: As there were no heirs wishing to pursue the application, the Government had requested that it be struck out of the list. However, while under Article 34 the existence of an individual applicant personally affected by an alleged violation is indispensable for putting the Convention’s protection mechanism into motion, that criterion cannot be applied in a mechanical and inflexible way throughout the whole proceedings. As a rule, the existence of persons to whom a claim can be transferred is an important criterion, but it is not the only one.

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

Although the primary purpose of the Convention system is to provide individual relief, its mission is also to determine issues on public-policy grounds in the common interest, thereby raising the general standards of human rights protection and extending human rights jurisprudence throughout the Contracting States. The issue in the present case involved an important question of general interest for Austria and other Contracting States and the continued examination of the application would contribute to elucidating, safeguarding and developing the standards of protection under the Convention. Respect for human rights therefore required that the examination of the case be continued.

Conclusion: Government's request to strike the application out refused (six votes to one).

(2) Article 14 in conjunction with Article 8: As the applicant's complaint related to the adverse effect of the alleged difference in treatment on the enjoyment of his right to respect for his home, Article 14 was applicable. Differences based on sexual orientation require particularly serious reasons by way of justification. However, the Supreme Court had not argued that there were important reasons for restricting the right to succeed to a tenancy to heterosexual couples but had found that it had not been the intention of the legislature to include protection for homosexual couples, while the Government had submitted that the aim of the provision at issue was the protection of the traditional family unit. The Court accepted that protection of the family in the traditional sense was in principle a weighty and legitimate reason which might justify a difference in treatment. However, it was a rather abstract aim, in pursuit of which a broad variety of concrete measures might be used. Where the margin of appreciation was narrow, as in the present case, the principle of proportionality required not only that the measure should in principle be suited to realising the aim but also that it be shown to be necessary to exclude persons living in a homosexual relationship from the scope of the legislation in order to achieve that aim. However, the Government had not advanced any arguments that would allow such a conclusion and had thus failed to offer convincing and weighty reasons justifying the narrow interpretation of the provision.

Conclusion: violation (six votes to one).

Article 41: In the absence of an injured party, no award could be made in respect of pecuniary or non-pecuniary damage. The Court made an award to the applicant's estate in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25
Klass and Others v. Germany, judgment of 6 September 1978, Series A no. 28
Deweert v. Belgium, judgment of 27 February 1980, Series A no. 35
Guzzardi v. Italy, judgment of 6 November 1980, Series A no. 39
X v. the United Kingdom, judgment of 5 November 1981, Series A no. 46
Norris v. Ireland, judgment of 26 October 1988, Series A no. 142
Vocaturò v. Italy, judgment of 24 May 1991, Series A no. 206-C
G. v. Italy, judgment of 27 February 1992, Series A no. 228-F
Pandolfelli and Palumbo v. Italy, judgment of 27 February 1992, Series A no. 231-B
X v. France, judgment of 31 March 1992, Series A no. 234-C

- Burghartz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B
Raimondo v. Italy, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A
Scherer v. Switzerland, judgment of 25 March 1994, Series A no. 287
Karlheinz Schmidt v. Germany, judgment of 18 July 1994, Series A no. 291-B
Öhlinger v. Austria, no. 21444/93, Commission's report of 14 January 1997, unreported
Petrovic v. Austria, judgment of 27 March 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II
Larkos v. Cyprus [GC], no. 29515/95, ECHR 1999-I
Smith and Grady v. the United Kingdom, nos. 33985/96 and 33986/96, ECHR 1999-VI
Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, no. 33290/96, ECHR 1999-IX
Sanles Sanles v. Spain (dec.), no. 48335/99, ECHR 2000-XI
Malhous v. the Czech Republic (dec.) [GC], no. 33071/96, ECHR 2000-XII
Mata Estevez v. Spain (dec.), no. 56501/00, ECHR 2001-VI
S.L. v. Austria, no. 45330/99, ECHR 2003-I

In the case of Karner v. Austria,

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

Mr C.L. ROZAKIS, *President*,

Mr P. LORENZEN,

Mr G. BONELLO,

Mrs N. VAJIĆ,

Mrs S. BOTOUCHAROVA,

Mr V. ZAGREBELSKY, *judges*,

Mr C. GRABENWARTER, *ad hoc judge*,

and Mr S. NIELSEN, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 7 November 2002 and 3 July 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 40016/98) against the Republic of Austria lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by an Austrian national, Mr Siegmund Karner (“the applicant”), on 24 July 1997.

2. The applicant was represented by Lansky & Partner, a law firm in Vienna. The Austrian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr H. Winkler.

3. The applicant alleged, in particular, that the Supreme Court’s decision not to recognise his right to succeed to a tenancy after the death of his companion amounted to discrimination on the ground of his sexual orientation in breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8.

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).

6. By a decision of 11 September 2001 the Chamber declared the application partly admissible.

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). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

8. On 7 December 2001 the President of the Chamber granted ILGA-Europe (The European Region of the International Lesbian and Gay Association), Liberty and Stonewall leave to intervene as third parties (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3). The third parties were represented by Mr R. Wintemute.

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The applicant was born in 1955 and lived in Vienna.

11. From 1989 the applicant lived with Mr W., with whom he had a homosexual relationship, in a flat in Vienna, which the latter had rented a year earlier. They shared the expenses on the flat.

12. In 1991 Mr W. discovered that he was infected with the Aids virus. His relationship with the applicant continued. In 1993, when Mr W. developed Aids, the applicant nursed him. In 1994 Mr W. died after designating the applicant as his heir.

13. In 1995 the landlord of the flat brought proceedings against the applicant for termination of the tenancy. On 6 January 1996 the Favoriten District Court (*Bezirksgericht*) dismissed the action. It considered that section 14(3) of the Rent Act (*Mietrechtsgesetz*), which provided that family members had a right to succeed to a tenancy, was also applicable to a homosexual relationship.

14. On 30 April 1996 the Vienna Regional Civil Court (*Landesgericht für Zivilrechtssachen*) dismissed the landlord's appeal. It found that section 14(3) of the Rent Act was intended to protect persons who had lived together for a long time without being married against sudden homelessness. It applied to homosexuals as well as to persons of opposite sex.

15. On 5 December 1996 the Supreme Court (*Oberster Gerichtshof*) granted the landlord's appeal, quashed the lower court's decision and terminated the lease. It found that the notion of "life companion" (*Lebensgefährte*) in section 14(3) of the Rent Act was to be interpreted as at the time it was enacted, and the legislature's intention in 1974 was not to include persons of the same sex.

16. On 26 September 2000 the applicant died.

17. On 11 November 2001 the applicant's lawyer informed the Court of the applicant's death and that his mother had waived her right to succeed to the estate. He asked the Court not to strike the application

out of its list before the public notary handling the applicant's estate had traced other heirs.

18. On 10 April 2002 the applicant's lawyer informed the Court that the public notary had instigated enquiries in order to trace previously unknown heirs who might wish to succeed to the estate.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

19. Section 14 of the Rent Act (*Mietrechtsgesetz*) reads as follows:

“Right to a tenancy in the event of death

(1) The death of the landlord or a tenant shall not terminate a tenancy.

(2) On the death of the main tenant of a flat, the persons designated in subsection (3) as being entitled to succeed to the tenancy shall do so, to the exclusion of other persons entitled to succeed to the estate, unless they have notified the landlord within fourteen days of the main tenant's death that they do not wish to continue the tenancy. On succeeding to the tenancy, the new tenants shall assume liability for the rent and any obligations that arose during the tenancy of the deceased main tenant. If more than one person is entitled to succeed, they shall succeed jointly to the tenancy and become jointly and severally liable.

(3) The following shall be entitled to succeed to the tenancy for the purposes of subsection (2): a spouse, a life companion, relatives in the direct line including adopted children, and siblings of the former tenant, in so far as such persons have a pressing need for accommodation and have already lived in the accommodation with the tenant as members of the same household. For the purposes of this provision, ‘life companion’ shall mean a person who has lived in the flat with the former tenant until the latter's death for at least three years, sharing a household on an economic footing like that of a marriage; a life companion shall be deemed to have lived in the flat for three years if he or she moved into the flat together with the former tenant at the outset.”

THE LAW

I. JURISDICTION OF THE COURT

20. The Government requested that the application be struck out of the list of cases in accordance with Article 37 § 1 of the Convention, since the applicant had died and there were no heirs who wished to pursue the application.

21. The applicant's counsel emphasised that the case involved an important issue of Austrian law and that respect for human rights required its continued examination, in accordance with Article 37 § 1 *in fine*. Article 37 § 1 of the Convention reads as follows:

“1. The Court may at any stage of the proceedings decide to strike an application out of its list of cases where the circumstances lead to the conclusion that

(a) the applicant does not intend to pursue his application; or

(b) the matter has been resolved; or

(c) for any other reason established by the Court, it is no longer justified to continue the examination of the application.

However, the Court shall continue the examination of the application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto so requires.

22. The Court notes that in a number of cases in which an applicant died in the course of the proceedings it has taken into account the statements of the applicant's heirs or of close family members expressing the wish to pursue the proceedings before the Court (see, among other authorities, *Deweer v. Belgium*, judgment of 27 February 1980, Series A no. 35, pp. 19-20, §§ 37-38; *X v. the United Kingdom*, judgment of 5 November 1981, Series A no. 46, p. 15, § 32; *Vocatur v. Italy*, judgment of 24 May 1991, Series A no. 206-C, p. 29, § 2; *G. v. Italy*, judgment of 27 February 1992, Series A no. 228-F, p. 65, § 2; *Pandolfelli and Palumbo v. Italy*, judgment of 27 February 1992, Series A no. 231-B, p. 16, § 2; *X v. France*, judgment of 31 March 1992, Series A no. 234-C, p. 89, § 26; and *Raimondo v. Italy*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A, p. 8, § 2).

23. On the other hand, it has been the Court's practice to strike applications out of the list of cases in the absence of any heir or close relative who has expressed the wish to pursue an application (see *Scherer v. Switzerland*, judgment of 25 March 1994, Series A no 287, pp. 14-15, § 31; *Öhlinger v. Austria*, no. 21444/93, Commission's report of 14 January 1997, § 15, unreported; *Malhous v. the Czech Republic* (dec.) [GC], no. 33071/96, ECHR 2000-XII). Thus, the Court has to determine whether the application in the present case should also be struck out of the list. In formulating an appropriate answer to this question, the object and purpose of the Convention system as such must be taken into account.

24. The Court reiterates that, while Article 33 (former Article 24) of the Convention allows each Contracting State to refer to the Court (Commission) "any alleged breach" of the Convention by another Contracting State, a person, non-governmental organisation or group of individuals must, in order to be able to lodge a petition in pursuance of Article 34 (former Article 25), claim "to be the victim of a violation ... of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto". Thus, in contrast to the position under Article 33 – where, subject to the other conditions laid down, the general interest attaching to the observance of the Convention renders admissible an inter-State application – Article 34 requires that an individual applicant should claim to have been actually affected by the violation he alleges (see *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, pp. 90-91, §§ 239-40, and *Klass and Others v. Germany*, judgment of 6 September 1978, Series A no. 28, pp. 17-18, § 33). Article 34 does not institute for individuals a kind of *actio*

popularis for the interpretation of the Convention; it does not permit individuals to complain against a law *in abstracto* simply because they feel that it contravenes the Convention (see *Norris v. Ireland*, judgment of 26 October 1988, Series A no. 142, pp. 15-16, § 31, and *Sanles Sanles v. Spain* (dec.), no. 48335/99, ECHR 2000-XI).

25. While under Article 34 of the Convention the existence of a “victim of a violation”, that is to say, an individual applicant who is personally affected by an alleged violation of a Convention right, is indispensable for putting the protection mechanism of the Convention into motion, this criterion cannot be applied in a rigid, mechanical and inflexible way throughout the whole proceedings. As a rule, and in particular in cases which primarily involve pecuniary, and, for this reason, transferable claims, the existence of other persons to whom that claim is transferred is an important criterion, but cannot be the only one. As the Court pointed out in *Malhous* (decision cited above), human rights cases before the Court generally also have a moral dimension, which must be taken into account when considering whether the examination of an application after the applicant’s death should be continued. All the more so if the main issue raised by the case transcends the person and the interests of the applicant.

26. The Court has repeatedly stated that its “judgments in fact serve not only to decide those cases brought before the Court but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties” (see *Ireland v. the United Kingdom*, cited above, p. 62, § 154, and *Guzzardi v. Italy*, judgment of 6 November 1980, Series A no. 39, p. 31, § 86). Although the primary purpose of the Convention system is to provide individual relief, its mission is also to determine issues on public-policy grounds in the common interest, thereby raising the general standards of protection of human rights and extending human rights jurisprudence throughout the community of Convention States.

27. The Court considers that the subject matter of the present application – the difference in treatment of homosexuals as regards succession to tenancies under Austrian law – involves an important question of general interest not only for Austria but also for other States Parties to the Convention. In this connection the Court refers to the submissions made by ILGA-Europe, Liberty and Stonewall, whose intervention in the proceedings as third parties was authorised as it highlights the general importance of the issue. Thus, the continued examination of the present application would contribute to elucidate, safeguard and develop the standards of protection under the Convention.

28. In these particular circumstances, the Court finds that respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto requires a continuation of the examination of the case (Article 37 § 1 *in*

fine of the Convention) and accordingly rejects the Government's request for the application to be struck out of its list.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 8

29. The applicant claimed to have been a victim of discrimination on the ground of his sexual orientation in that the Supreme Court, in its decision of 5 December 1996, had denied him the status of "life companion" of the late Mr W. within the meaning of section 14 of the Rent Act, thereby preventing him from succeeding to Mr W.'s tenancy. He relied on Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8, which provide as follows:

Article 14

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

Article 8

"1. Everyone has the right to respect for his private and family life [and] his home ...

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."

A. Applicability of Article 14

30. The applicant submitted that the subject matter fell within the scope of Article 8 § 1 as regards the elements of private life, family life and home.

31. The Government, referring to *Rööslü v. Germany* (no. 28318/95, Commission decision of 15 May 1996, Decisions and Reports 85-A, p. 149), submitted that the subject matter of the present case did not come within the ambit of Article 8 § 1 as regards the elements of "private and family life". The issue whether it came within the ambit of the "home" element could be left open because, in any event, there had been no breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8.

32. The Court reiterates that Article 14 complements the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. It has no independent existence, since it has effect solely in relation to the "rights

and freedoms” safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of such provisions, and to this extent it is autonomous, there can be no room for its application unless the facts of the case fall within the ambit of one or more of the latter (see *Petrovic v. Austria*, judgment of 27 March 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-II, p. 585, § 22).

33. The Court has to consider whether the subject matter of the present case falls within the ambit of Article 8. The Court does not find it necessary to determine the notions of “private life” or “family life” because, in any event, the applicant’s complaint relates to the manner in which the alleged difference in treatment adversely affected the enjoyment of his right to respect for his home guaranteed under Article 8 of the Convention (see *Larkos v. Cyprus* [GC], no. 29515/95, § 28, ECHR 1999-I). The applicant had been living in the flat that had been let to Mr W. and if it had not been for his sex, or rather, sexual orientation, he could have been accepted as a life companion entitled to succeed to the lease, in accordance with section 14 of the Rent Act.

Therefore, Article 14 of the Convention applies.

B. Compliance with Article 14 taken in conjunction with Article 8

34. The applicant submitted that section 14 of the Rent Act aimed to provide surviving cohabitants with social and financial protection from homelessness but did not pursue any family- or social-policy aims. That being so, there was no justification for the difference in treatment of homosexual and heterosexual partners. Accordingly, he had been the victim of discrimination on the ground of his sexual orientation.

35. The Government accepted that in respect of succession to the tenancy the applicant had been treated differently on the ground of his sexual orientation. They maintained that that difference in treatment had an objective and reasonable justification, as the aim of the relevant provision of the Rent Act had been the protection of the traditional family.

36. ILGA-Europe, Liberty and Stonewall submitted as third-party interveners that a strong justification was required when the ground for a distinction was sex or sexual orientation. They pointed out that a growing number of national courts in European and other democratic societies required equal treatment of unmarried different-sex partners and unmarried same-sex partners, and that that view was supported by recommendations and legislation of European institutions, such as Protocol No. 12 to the Convention, recommendations by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (Recommendations 1470 (2000) and 1474 (2000)), the European Parliament (Resolution on equal

rights for homosexuals and lesbians in the EC, OJ C 61, 28 February 1994, p. 40; Resolution on respect for human rights in the European Union 1998-1999, A5-0050/00, § 57, 16 March 2000) and the Council of the European Union (Directive 2000/78/EC, OJ L 303/16, 27 November 2000).

37. The Court reiterates that, for the purposes of Article 14, a difference in treatment is discriminatory 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 (see *Petrovic*, cited above, p. 586, § 30). Furthermore, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference in treatment based exclusively on the ground of sex as compatible with the Convention (see *Burghartz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, p. 29, § 27; *Karlheinz Schmidt v. Germany*, judgment of 18 July 1994, Series A no. 291-B, pp. 32-33, § 24; *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, no. 33290/96, § 29, ECHR 1999-IX; *Smith and Grady v. the United Kingdom*, nos. 33985/96 and 33986/96, § 94, ECHR 1999-VI; *Fretté v. France*, no. 36515/97, §§ 34 and 40, ECHR 2002-I; and *S.L. v. Austria*, no. 45330/99, § 36, ECHR 2003-I). Just like differences based on sex, differences based on sexual orientation require particularly serious reasons by way of justification (see *Smith and Grady*, cited above, § 90, and *S.L. v. Austria*, cited above, § 37).

38. In the present case, after Mr W.'s death, the applicant sought to avail himself of the right under section 14(3) of the Rent Act, which he asserted entitled him as a surviving partner to succeed to the tenancy. The court of first instance dismissed an action by the landlord for termination of the tenancy and the Vienna Regional Court dismissed the appeal. It found that the provision in issue protected persons who had been living together for a long time without being married against sudden homelessness and applied to homosexuals as well as to heterosexuals.

39. The Supreme Court, which ultimately granted the landlord's action for termination of the tenancy, did not argue that there were important reasons for restricting the right to succeed to a tenancy to heterosexual couples. It stated instead that it had not been the intention of the legislature when enacting section 14(3) of the Rent Act in 1974 to include protection for couples of the same sex. The Government now submit that the aim of the provision in issue was the protection of the traditional family unit.

40. The Court can accept that protection of the family in the traditional sense is, in principle, a weighty and legitimate reason which might justify a difference in treatment (see *Mata Estevez v. Spain* (dec.), no. 56501/00, ECHR 2001-VI, with further references). It remains to be ascertained whether, in the circumstances of the case, the principle of proportionality has been respected.

41. The aim of protecting the family in the traditional sense is rather abstract and a broad variety of concrete measures may be used to implement it. In cases in which the margin of appreciation afforded to States is narrow, as is the position where there is a difference in treatment based on sex or sexual orientation, the principle of proportionality does not merely require that the measure chosen is in principle suited for realising the aim sought. It must also be shown that it was necessary in order to achieve that aim to exclude certain categories of people – in this instance persons living in a homosexual relationship – from the scope of application of section 14 of the Rent Act. The Court cannot see that the Government have advanced any arguments that would allow such a conclusion.

42. Accordingly, the Court finds that the Government have not offered convincing and weighty reasons justifying the narrow interpretation of section 14(3) of the Rent Act that prevented a surviving partner of a couple of the same sex from relying on that provision.

43. Thus, there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

44. 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

45. The applicant’s lawyer claimed 7,267 euros (EUR) as compensation for pecuniary damage caused by the applicant’s having to return the flat, which he had renovated, have recourse to an estate agent and renovate a new flat. He also claimed EUR 7,267 for non-pecuniary damage due to the anxiety suffered by the applicant.

46. The Government argued that the claim for pecuniary damage was not supported by any receipts. As to the claim for non-pecuniary damage, it had only been made after the applicant’s death. In the absence of any injury to any heirs, it was unnecessary to determine whether such a claim could form part of the applicant’s estate.

47. The Court considers that in the absence of an injured party no award can be made under Article 41 of the Convention as regards the claims for pecuniary and non-pecuniary damage. Accordingly, the Court rejects these claims.

B. Costs and expenses

48. The applicant's lawyer claimed EUR 13,027.75 for costs and expenses incurred in the Convention proceedings.

49. The Government considered this request to be excessive and that any award under that head should not exceed EUR 1,453.46.

50. The Court, making an assessment on an equitable basis, decides that EUR 5,000 shall be paid to the applicant's estate in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable.

C. Default interest

51. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Rejects* by six votes to one the Government's request that the application be struck out of the list of cases;
2. *Holds* by six votes to one that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8;
3. *Holds* by six votes to one
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant's estate, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 5,000 (five thousand euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.
4. *Dismisses* unanimously the remainder of the claims for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 24 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren NIELSEN
Deputy Registrar

Christos ROZAKIS
President

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

C.L.R.
S.N.

DISSENTING OPINION OF JUDGE GRABENWARTER

1. I voted against the majority's decision to reject the Government's request that the application be struck out of the list of cases, for the following reasons.

The Court has decided on a number of occasions to permit a successor in title to continue Convention proceedings when an applicant has died. In the present case, however, it appears that there are no heirs, with the result that Article 37 § 1 of the Convention is in issue.

2. Under Article 37 § 1 of the Convention the Court may at any stage of the proceedings decide to strike an application out of the list of cases where the circumstances lead to the conclusion that the applicant does not intend to pursue his application. However, the Court should continue the examination of the application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto so requires.

I agree with the majority that discrimination against homosexuals in general, and in the field of tenancy legislation in particular, forms an important aspect of respect for human rights. This does not, however, in itself justify the continued examination of a case after the death of an applicant in proceedings under Article 34 of the Convention. The reasoning of the majority is rather short as the reference to case-law concerning the continuation of proceedings when there are heirs does not apply in this case.

At the outset, I agree with the majority that, despite the death of the applicant and the absence of a formal successor in title, the Court may in exceptional cases continue the examination of a case. I also agree that the general importance of the case may be of relevance in this respect.

3. However, I do not share the opinion that the present case is one of "general importance" for these purposes. In taking up the wording of earlier judgments in a different context, the majority suggest that it suffices if the continuation of the examination would "contribute to elucidate, safeguard and develop the standards of protection under the Convention" (see *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 62, § 154, and *Guzzardi v. Italy*, judgment of 6 November 1980, Series A no. 39, p. 31, § 86). While it is true that judgments also serve these purposes, it is not in line with the character of the Convention system (which is primarily designed to protect individuals) to continue proceedings without an applicant on the ground that this contributes to elucidating, safeguarding and developing the standards of protection under the Convention. This rather general criterion is met by the majority of the cases declared admissible, at least by those where the alleged violation is caused by domestic law or general

practice and not by the practice applied in the particular case. “General importance” needs to be read in a narrower sense.

The judgment gives no reason for the “general importance” of the case other than the reference to the submissions of a third party, whose intervention “highlights the general importance of the issue”. The fact that third parties applied to intervene is an indication of a certain general interest in the case, but it does not mean that the case is of a general importance (see Rule 61 § 3 of the Rules of Court and Article 36 § 2 of the Convention for the criteria for third-party interventions).

In this connection, reference must be made to a recent judgment of the Fourth Section of the Court in *Sevgi Erdoğan v. Turkey* (striking out) (no. 28492/95, 29 April 2003), paragraph 38 of which reads as follows:

“In the light of the foregoing, and given the impossibility of establishing any communication with the applicant’s close relatives or statutory heirs, the Court considers that her representative cannot meaningfully continue the proceedings before it (see, *mutatis mutandis*, *Ali v. Switzerland*, judgment of 5 August 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-V, pp. 2148-49, § 32). The Court would also point out that it has already had occasion to rule on the issue raised by the applicant under Article 3 in its examination of other applications against Turkey (see, among many other authorities, *Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI; *Büyükdag v. Turkey*, no. 28340/95, 21 December 2000; and, as the most recent example, *Algür v. Turkey*, no. 32574/96, 22 October 2002). Having regard to those considerations, the Court concludes that it is no longer justified to continue the examination of the application.”

Sevgi Erdoğan shows that, while a question of general importance may attach to, for example, cases involving gross violations of human rights (such as the execution of someone following a death sentence before this Court has given judgment), even treatment that may fall under Article 3 of the Convention does not in itself justify continuing the examination of an application. Therefore, it is hard to see why a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8 should be seen differently unless there are other reasons.

It appears from *Sevgi Erdoğan* that a prior judgment on the same issue may be relevant in considering whether an application should be struck out of the list of cases under Article 37 § 1 of the Convention. The majority do not rely on that argument. If they had done so they could not have supported the continuation of the proceedings for the following reason. If the Court has not yet decided a particular issue, the question arises whether it would be difficult to bring a similar case before the Court. It follows, however, from the submissions of the applicant’s lawyer that there are a number of parallel cases in Austria, especially in Vienna, that could easily be brought before the Austrian courts and hence before this Court. Against the background of the decision of the Austrian Supreme Court in this case, it may even be doubtful whether future applicants would have to introduce a remedy before that court in order to

fulfil the requirements of Article 35 of the Convention. In sum, I do not think that it would be especially difficult to bring a parallel case before the European Court of Human Rights.

Both the lack of general importance of the present case and the lack of any particular difficulty in bringing a parallel case before the Court lead me to the conclusion that the present application should have been struck out of the list of cases. The European Court of Human Rights is not a constitutional court which decides on a case-by-case basis which cases it deems expedient to examine on the basis of a general criterion such as the one provided by the majority.

At any rate, the Chamber broke new ground with this decision, which is unprecedented in the case-law of the Court. It refers to a number of cases at paragraph 23 of the judgment, although not *Sevgi Erdoğan*, and then proceeds to decide this case differently. In my view, this is a clear case in which Article 30 of the Convention applies: the judgment has a “result inconsistent with a judgment previously delivered by the Court”. It also raises a serious question affecting the interpretation of the Convention. The Chamber should then have relinquished jurisdiction in favour of the Grand Chamber.

4. Were the applicant still alive, I would have voted in favour of finding a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 8. I only voted against finding a violation as a consequence of my vote on the Government’s request to strike the application out of the list of cases.

5. I also voted against the award of just satisfaction under Article 41 of the Convention. However, this is not only a matter of consistency. The decision on that point again shows the problems which arise if one strains the natural wording of the Convention. Article 41 tells us that just satisfaction can only be awarded to an “injured party”. This reflects again the notion that the Convention system serves to protect individuals. In this case we have no injured party any more, and there is still some doubt about whether heirs might still turn up (see paragraph 18 of the judgment). To award the specified sum to the applicant’s “estate” where there are no heirs does not solve the problem. In the (probable) event that no heir is found, the estate will pass to the State (Article 760 of the Civil Code, *ABGB*), which means that the Contracting Party will have to pay the money from one pocket to the other.

KARNER c. AUTRICHE
(Requête n° 40016/98)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 24 JUILLET 2003¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹

**Refus de reconnaître à un homosexuel le statut de «compagnon de vie» ayant droit à la transmission du bail de son partenaire défunt
Poursuite de l'examen d'une requête après le décès du requérant et en l'absence d'héritiers entendant maintenir la requête**

Article 14 combiné avec l'article 8

Discrimination – Refus de reconnaître à un homosexuel le statut de «compagnon de vie» ayant droit à la transmission du bail de son partenaire défunt – Domicile – Orientation sexuelle – Protection de la famille traditionnelle – Marge d'appréciation – Proportionnalité – Absence de motifs convaincants et solides pouvant justifier une différence de traitement à l'égard des homosexuels

Article 37 § 1

Radiation du rôle – Décès du requérant – Absence d'héritiers entendant maintenir la requête – Victime – Transmission des créances au décès du requérant – But du système de la Convention – Clarification, sauvegarde et développement des normes de protection – Importance de la question pour les Etats contractants – Respect des droits de l'homme exigeant la poursuite de l'examen de la requête

*
* * *

Le requérant vivait avec M. W., avec qui il entretenait une relation homosexuelle, dans un appartement dont M. W. était locataire. Après le décès de ce dernier, le propriétaire intenta une action pour mettre fin au bail. Le tribunal de district le débouta au motif que le droit, prévu par la loi, des membres de la famille à la transmission d'un bail s'étendait également aux partenaires homosexuels. Le tribunal régional rejeta l'appel formé par le propriétaire. Toutefois, la Cour suprême annula la décision et mit fin au bail; elle estima que la notion de «compagnon de vie» figurant à l'article 14 § 3 de la loi de 1974 sur les loyers n'incluait pas les couples homosexuels. Le requérant décéda par la suite.

1. Article 37 § 1: puisqu'il n'existe pas d'héritier entendant maintenir la requête, le Gouvernement prie la Cour de la rayer de son rôle. Toutefois, si d'après l'article 34 de la Convention l'existence d'un individu qui est personnellement touché par une violation alléguée est nécessaire pour que soit déclenché le mécanisme de protection prévu par la Convention, ce critère ne saurait être appliqué de façon mécanique et inflexible tout au long de la procédure. En règle générale,

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

L'existence de personnes à qui une créance peut être transmise constitue un critère important, mais il n'est pas le seul à considérer. Si le système instauré par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble des Etats contractants. L'objet de la présente requête concerne une question importante d'intérêt général, pour l'Autriche et d'autres Etats parties à la Convention. Ainsi, la poursuite de l'examen de la requête contribuerait à clarifier, sauvegarder et développer les normes de protection prévues par la Convention. Le respect des droits de l'homme exige par conséquent le maintien de l'affaire.

Conclusion : rejet de la demande de radiation présentée par le Gouvernement (six voix contre une).

2. Article 14 combiné avec l'article 8 : comme le grief exprimé par le requérant concerne la manière dont la différence de traitement alléguée porte atteinte à la jouissance du droit au respect de son domicile, l'article 14 s'applique. Les différences fondées sur l'orientation sexuelle doivent être justifiées par des raisons particulièrement graves. Or la Cour suprême n'a pas expliqué dans sa motivation que des raisons importantes justifiaient que seuls les membres d'un couple hétérosexuel pussent avoir droit à la transmission d'un bail, mais elle a dit que le législateur n'avait pas prévu d'étendre la protection aux couples composés de personnes du même sexe. Le Gouvernement soutient pour sa part que le but de la disposition en cause était la protection de la cellule familiale traditionnelle. La Cour est prête à reconnaître que la protection de la famille au sens traditionnel du terme constitue en principe une raison importante et légitime qui pourrait justifier une différence de traitement. Toutefois, un tel but est assez abstrait et une grande variété de mesures concrètes peuvent être utilisées pour le réaliser. Lorsque la marge d'appréciation est étroite, comme en l'espèce, non seulement le principe de proportionnalité exige que la mesure retenue soit normalement de nature à permettre la réalisation du but recherché mais il oblige aussi à démontrer qu'il était nécessaire, pour atteindre ce but, d'exclure certaines personnes – en l'espèce les individus vivant une relation homosexuelle – du champ d'application de la loi. Or le Gouvernement n'a pas présenté d'arguments qui permettraient d'aboutir à une telle conclusion; il n'a par conséquent pas fait état de motifs convaincants et solides pouvant justifier une interprétation étroite de la disposition en question.

Conclusion : violation (six voix contre une).

Article 41 : en l'absence d'une partie lésée, aucune somme ne saurait être allouée au titre du dommage matériel ou moral. La Cour accorde pour frais et dépens un montant qui sera versé à la succession du requérant.

Jurisprudence citée par la Cour

Irlande c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25

Klass et autres c. Allemagne, arrêt du 6 septembre 1978, série A n° 28

Deweert c. Belgique, arrêt du 27 février 1980, série A n° 35

Guzzardi c. Italie, arrêt du 6 novembre 1980, série A n° 39

X c. Royaume-Uni, arrêt du 5 novembre 1981, série A n° 46

- Norris c. Irlande*, arrêt du 26 octobre 1988, série A n° 142
Vocaturò c. Italie, arrêt du 24 mai 1991, série A n° 206-C
G. c. Italie, arrêt du 27 février 1992, série A n° 228-F
Pandolfelli et Palumbo c. Italie, arrêt du 27 février 1992, série A n° 231-B
X c. France, arrêt du 31 mars 1992, série A n° 234-C
Burghartz c. Suisse, arrêt du 22 février 1994, série A n° 280-B
Raimondo c. Italie, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A
Scherer c. Suisse, arrêt du 25 mars 1994, série A n° 287
Karlheinz Schmidt c. Allemagne, arrêt du 18 juillet 1994, série A n° 291-B
Öhlinger c. Autriche, n° 21444/93, rapport de la Commission du 14 janvier 1997, non publié
Petrovic c. Autriche, arrêt du 27 mars 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II
Larkos c. Chypre [GC], n° 29515/95, CEDH 1999-I
Smith et Grady c. Royaume-Uni, n° 33985/96 et 33986/96, CEDH 1999-VI
Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal, n° 33290/96, CEDH 1999-IX
Sanles Sanles c. Espagne (déc.), n° 48335/99, CEDH 2000-XI
Malhous c. République tchèque (déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII
Mata Estevez c. Espagne (déc.), n° 56501/00, CEDH 2001-VI
S.L. c. Autriche, n° 45330/99, CEDH 2003-I

En l'affaire Karner c. Autriche,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

P. LORENZEN,

G. BONELLO,

M^{mex} N. VAJIĆ,

S. BOTOCHAROVA,

MM. V. ZAGREBELSKY, *juges*,

C. GRABENWARTER, *juge ad hoc*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 7 novembre 2002 et
3 juillet 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 40016/98) dirigée contre la République d'Autriche et dont un ressortissant de cet Etat, M. Siegmund Karner («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 24 juillet 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant est représenté par le cabinet d'avocats Lansky & Partner, de Vienne. Le gouvernement autrichien («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. H. Winkler.

3. Le requérant alléguait en particulier que la décision par laquelle la Cour suprême avait refusé de lui reconnaître le droit à la transmission d'un bail après le décès de son compagnon constituait une discrimination fondée sur son orientation sexuelle, en violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

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 initialement été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 11 septembre 2001, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a ainsi été échue à la première section telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci a alors été constituée, conformément à

l'article 26 § 1 du règlement, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention).

8. Le 7 décembre 2001, le président de la chambre a autorisé l'ILGA-Europe (*The European Region of the International Lesbian and Gay Association*), Liberty et Stonewall à prendre part à l'instance en tant que tiers intervenants (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement). Les tiers intervenants sont représentés par M. R. Wintemute.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Le requérant, né en 1955, résidait à Vienne.

11. Depuis 1989, il vivait avec M. W., avec qui il entretenait une relation homosexuelle, dans un appartement de Vienne dont M. W. était locataire depuis un an. Le requérant et M. W. partageaient les dépenses liées à l'appartement.

12. En 1991, M. W. apprit qu'il avait contracté le virus VIH. Il continua à vivre avec le requérant. En 1993, lorsque M. W. développa la maladie du sida, le requérant prit soin de lui. En 1994, M. W. décéda; il avait désigné le requérant comme son héritier.

13. En 1995, le propriétaire de l'appartement intenta une action contre le requérant pour mettre fin au bail. Le 6 janvier 1996, le tribunal de district (*Bezirksgericht*) de Favoriten rejeta la demande, jugeant que l'article 14 § 3 de la loi sur les loyers (*Mietrechtsgesetz*), en vertu duquel les membres de la famille d'un défunt avaient droit à la transmission d'un bail, s'appliquait également à une relation homosexuelle.

14. Le 30 avril 1996, le tribunal régional civil de Vienne (*Landesgericht für Zivilrechtssachen*) rejeta l'appel formé par le propriétaire. Il estimait que l'article 14 § 3 de la loi sur les loyers avait pour objet de protéger les personnes qui avaient vécu longtemps ensemble sans être mariées afin qu'elles ne se retrouvent pas soudainement sans logement, et que cette disposition s'appliquait aussi bien aux homosexuels qu'aux personnes de sexe opposé.

15. Le 5 décembre 1996, la Cour suprême (*Oberster Gerichtshof*) accueillit le pourvoi intenté par le propriétaire, annula la décision de la juridiction de rang inférieur et mit fin au bail. Elle estima qu'il fallait interpréter la notion de «compagnon de vie» (*Lebensgefährte*) figurant à l'article 14 § 3 de la loi sur les loyers de la même manière que lors de l'adoption de la loi et qu'en 1974 le législateur n'entendait pas inclure les couples homosexuels.

16. Le 26 septembre 2000, le requérant décéda.

17. Le 11 novembre 2001, l'avocat du requérant informa la Cour que son client était décédé et que la mère de celui-ci avait renoncé à la succession. Il demanda à la Cour de ne pas rayer la requête du rôle tant que le notaire chargé de la succession n'aurait pas identifié d'autres héritiers.

18. Le 10 avril 2002, l'avocat du requérant informa la Cour que le notaire avait lancé des recherches afin de découvrir d'éventuels héritiers jusque-là inconnus qui pourraient vouloir succéder au requérant.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

19. L'article 14 de la loi sur les loyers (*Mietrechtsgesetz*) dispose :

«Droit au bail en cas de décès

1. Le décès du propriétaire ou d'un locataire ne met pas fin au bail.

2. Lors du décès du locataire principal d'un appartement, les personnes désignées à l'alinéa 3 comme ayant droit à la transmission du bail demeurent dans les lieux – à l'exclusion des autres personnes ayant des droits dans la succession dudit locataire – à moins qu'elles n'aient informé le propriétaire, dans un délai de quatorze jours à compter du décès du locataire principal, qu'elles ne voulaient pas reprendre le bail. Lorsque le bail leur est transféré, les nouveaux locataires sont responsables du versement du loyer et tenus d'accomplir toutes les obligations contractées lorsque le locataire principal décédé occupait l'appartement. Si plusieurs personnes ont droit à la transmission du bail, celui-ci continue à leur profit et elles deviennent conjointement et solidairement responsables.

3. Les personnes auxquelles le bail peut être transféré aux fins de l'alinéa 2 sont les suivantes : le conjoint, le compagnon de vie, les descendants et ascendants directs (y compris les enfants adoptés) et les frères et sœurs de l'ancien locataire, à la condition que ces personnes aient un besoin urgent de se loger et aient déjà vécu dans les lieux avec le locataire en tant que membres du même foyer. Aux fins de la présente disposition, le «compagnon de vie» désigne une personne qui a vécu dans l'appartement avec l'ancien locataire jusqu'au décès de celui-ci pendant trois ans au moins, en partageant les dépenses du foyer comme cela se fait dans le cadre du mariage; le compagnon de vie est réputé avoir vécu dans l'appartement pendant trois ans s'il a emménagé avec l'ancien locataire dès le début du bail.»

EN DROIT

I. COMPÉTENCE DE LA COUR

20. Puisque le requérant est décédé et qu'il n'existe aucun héritier désireux de poursuivre l'instance, le Gouvernement a demandé que la requête soit rayée du rôle en application de l'article 37 § 1 de la Convention.

21. L'avocat du requérant a insisté sur le fait que l'affaire concernait un point important du droit autrichien et que le respect des droits de l'homme exigeait que l'examen de la requête se poursuive, conformément à l'article 37 § 1 *in fine*. L'article 37 § 1 de la Convention est ainsi libellé :

« 1. A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

- a) que le requérant n'entend plus la maintenir; ou
- b) que le litige a été résolu; ou
- c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige.»

22. La Cour rappelle que, dans plusieurs affaires où un requérant était décédé pendant la procédure, elle a pris en compte la volonté de poursuivre celle-ci exprimée par des héritiers ou parents proches (voir, parmi d'autres, les arrêts *Deweer c. Belgique*, 27 février 1980, série A n° 35, pp. 19-20, §§ 37-38; *X c. Royaume-Uni*, 5 novembre 1981, série A n° 46, p. 15, § 32; *Vocaturro c. Italie*, 24 mai 1991, série A n° 206-C, p. 29, § 2; *G. c. Italie*, 27 février 1992, série A n° 228-F, p. 65, § 2; *Pandolfelli et Palumbo c. Italie*, 27 février 1992, série A n° 231-B, p. 16, § 2; *X c. France*, 31 mars 1992, série A n° 234-C, p. 89, § 26; et *Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, série A n° 281-A, p. 8, § 2).

23. A l'inverse, la Cour a pour pratique de rayer les requêtes du rôle lorsqu'aucun héritier ou parent proche ne veut poursuivre l'instance (*Scherer c. Suisse*, arrêt du 25 mars 1994, série A n° 287, pp. 14-15, § 31; *Öhlinger c. Autriche*, n° 21444/93, rapport de la Commission du 14 janvier 1997, § 15, non publié; *Malhous c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII). La Cour doit donc décider s'il y a lieu également en l'espèce de rayer la requête du rôle. Pour répondre correctement à cette question, il faut tenir compte de l'objet et du but du système de la Convention en soi.

24. La Cour rappelle que, tandis que l'article 33 (ancien article 24) de la Convention habilite tout Etat contractant à saisir la Cour (la Commission) de «tout manquement» à la Convention qu'il croira pouvoir imputer à un autre Etat contractant, une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers doit, pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 (ancien article 25), se prétendre «victime d'une violation (...) des droits reconnus dans la (...) Convention ou ses Protocoles». Ainsi, contrairement à l'article 33 selon lequel l'intérêt général s'attachant au respect de la Convention rend recevable, sous réserve des autres conditions fixées, une

requête étatique, l'article 34 exige qu'un individu requérant se prétende effectivement lésé par la violation qu'il allègue (arrêts *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, pp. 90-91, §§ 239-240; *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, série A n° 28, pp. 17-18, § 33). Il n'institue pas au profit des particuliers une sorte d'*actio popularis* pour l'interprétation de la Convention; il ne les autorise pas à se plaindre *in abstracto* d'une loi par cela seul qu'elle leur semble enfreindre la Convention (*Norris c. Irlande*, arrêt du 26 octobre 1988, série A n° 142, pp. 15-16, § 31, et *Sanles Sanles c. Espagne* (déc.), n° 48335/99, CEDH 2000-XI).

25. Si, d'après l'article 34 de la Convention, l'existence d'une «victime d'une violation», c'est-à-dire d'un individu qui est personnellement touché par une violation alléguée d'un droit garanti par la Convention, est nécessaire pour que soit enclenché le mécanisme de protection prévu par celle-ci, ce critère ne saurait être appliqué de façon rigide, mécanique et inflexible tout au long de la procédure. En règle générale, et en particulier dans les affaires dans lesquelles les créances sont avant tout de nature patrimoniale, et par là même transmissibles, l'existence d'autres personnes à qui une créance peut être transmise constitue un critère important, mais il ne saurait être le seul à considérer. Comme la Cour l'a indiqué dans la décision *Malhous* précitée, les affaires relevant du domaine des droits de l'homme portées devant la Cour présentent généralement aussi une dimension morale, qui doit être prise en compte lorsqu'il s'agit de décider si l'examen d'une requête doit être poursuivi après la mort du requérant – tel est *a fortiori* le cas lorsque la question centrale soulevée par la cause dépasse la personne et les intérêts du requérant.

26. La Cour a fréquemment déclaré que «ses arrêts servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect, par les Etats, des engagements qu'ils ont assumés en leur qualité de Parties contractantes» (arrêts *Irlande c. Royaume-Uni*, précité, p. 62, § 154, et *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 31, § 86). Si le système mis en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des Etats parties à la Convention.

27. La Cour estime que l'objet de la présente requête (une différence de traitement, en droit autrichien, à l'égard des homosexuels dans la transmission des baux) concerne une question importante d'intérêt général, non seulement pour l'Autriche mais également pour d'autres Etats parties à la Convention. Elle renvoie à cet égard aux observations présentées par l'ILGA-Europe, Liberty et Stonewall, qui ont été autorisés à prendre part à l'instance en tant que tiers intervenants car leur

demande en ce sens soulignait l'importance générale de l'affaire. Ainsi, la poursuite de l'examen de la présente requête contribuerait à clarifier, sauvegarder et développer les normes de protection prévues par la Convention.

28. Dans ces circonstances particulières, la Cour considère que le respect des droits de l'homme tel qu'il est défini dans la Convention et ses Protocoles exige le maintien de l'affaire (article 37 § 1 *in fine* de la Convention) et rejette en conséquence la demande de radiation présentée par le Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 8

29. Le requérant se prétendait victime d'une discrimination fondée sur son orientation sexuelle en ce que, dans sa décision du 5 décembre 1996, la Cour suprême avait refusé de lui reconnaître le statut de «compagnon de vie» du défunt M. W., au sens de l'article 14 de la loi sur les loyers, l'empêchant ainsi d'avoir droit à la transmission du bail que M. W. avait contracté. Il invoquait l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. Aux termes de ces dispositions :

Article 14

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

Article 8

«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale [et] de son domicile (...)

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.»

A. Sur l'applicabilité de l'article 14

30. Le requérant soutenait que l'objet de la présente affaire relevait de l'article 8 § 1 en ce qui concerne la vie privée, la vie familiale et le domicile.

31. Le Gouvernement se réfère pour sa part à la décision *Rööstli c. Allemagne* (n° 28318/95, décision de la Commission du 15 mai 1996,

Décisions et rapports 85-B, p. 149) pour faire valoir que l'objet de l'espèce ne ressortit pas à l'article 8 § 1 sous le volet de « la vie privée et familiale ». Quant à la question de savoir si la notion de domicile entre ici en jeu, elle pourrait être laissée en suspens puisque, en tout état de cause, il n'y aurait pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

32. La Cour rappelle que l'article 14 complète les autres clauses normatives de la Convention et de ses 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, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (*Petrovic c. Autriche*, arrêt du 27 mars 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, p. 585, § 22).

33. La Cour doit examiner si l'objet de l'affaire relève de l'article 8. Elle n'estime pas nécessaire de définir les notions de « vie privée » ou de « vie familiale » puisque, en tout état de cause, le grief exprimé par le requérant concerne la manière dont la différence de traitement alléguée portait atteinte à la jouissance du droit au respect de son domicile, garanti par l'article 8 de la Convention (*Larkos c. Chypre* [GC], n° 29515/95, § 28, CEDH 1999-I). Le requérant vivait dans l'appartement loué à M. W. et, si elles n'avaient pas tenu compte de son sexe – plus précisément de son orientation sexuelle –, les juridictions auraient pu lui reconnaître le statut de compagnon de vie aux fins de l'article 14 de la loi sur les loyers, ce qui lui aurait donné droit à la transmission du bail.

Partant, l'article 14 de la Convention s'applique.

B. Sur l'observation de l'article 14 combiné avec l'article 8

34. Le requérant avançait que l'article 14 de la loi sur les loyers avait pour objet de garantir aux cohabitants survivants une protection sociale et financière afin qu'ils ne se retrouvent pas sans domicile, mais ne relevait ni de la politique familiale ni de la politique sociale. Dès lors, rien ne justifiait selon lui que les partenaires homosexuels et les partenaires hétérosexuels fussent traités différemment. L'intéressé aurait donc été victime d'une discrimination fondée sur son orientation sexuelle.

35. Le Gouvernement reconnaît qu'en ce qui concerne la transmission du bail le requérant a été traité différemment en raison de son orientation sexuelle. Il soutient que cette différence de traitement trouvait une justification objective et raisonnable, la disposition en cause de la loi sur les loyers tendant à la protection de la famille traditionnelle.

36. L'ILGA-Europe, Liberty et Stonewall expliquent en leur qualité de tiers intervenants qu'une justification solide est exigée lorsqu'une

discrimination est motivée par le sexe ou l'orientation sexuelle. Ils soulignent qu'un nombre croissant de juridictions nationales, en Europe et dans d'autres sociétés démocratiques, exigent que les partenaires non mariés de sexe différent et les partenaires non mariés du même sexe soient traités de façon identique. Ils ajoutent que ce point de vue est conforté par des recommandations et normes des institutions européennes, comme le Protocole n° 12 à la Convention, des textes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Recommandations 1470 (2000) et 1474 (2000)), du Parlement européen (Résolution sur l'égalité des droits des homosexuels et des lesbiennes dans la Communauté européenne, JO C 61 du 28 février 1994, p. 40; Résolution sur le respect des droits de l'homme dans l'Union européenne 1998-1999, A5-0050/00, § 57, 16 mars 2000) et du Conseil de l'Union européenne (Directive 2000/78/EC, JO L 303/16, 27 novembre 2000).

37. La Cour rappelle qu'une distinction est discriminatoire au regard de l'article 14 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 (*Petrovic*, précité, p. 586, § 30). En outre, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement fondée exclusivement sur le sexe (arrêts *Burghartz c. Suisse*, 22 février 1994, série A n° 280-B, p. 29, § 27; *Karlheinz Schmidt c. Allemagne*, 18 juillet 1994, série A n° 291-B, pp. 32-33, § 24; *Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal*, n° 33290/96, § 29, CEDH 1999-IX; *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, n°s 33985/96 et 33986/96, § 94, CEDH 1999-VI; *Fretté c. France*, n° 36515/97, §§ 34 et 40, CEDH 2002-I; et *S.L. c. Autriche*, n° 45330/99, § 36, CEDH 2003-I). Comme les différences fondées sur le sexe, les différences fondées sur l'orientation sexuelle doivent être justifiées par des raisons particulièrement graves (*Smith et Grady*, précité, § 90; *S.L. c. Autriche*, précité, § 37).

38. En l'espèce, le requérant avait invoqué, après le décès de M. W., le droit prévu à l'article 14 § 3 de la loi sur les loyers, en vertu duquel il pouvait, selon lui, prétendre en tant que partenaire survivant à la transmission du bail. Le tribunal de première instance rejeta l'action intentée par le propriétaire qui souhaitait mettre fin au bail puis le tribunal régional de Vienne débouta le propriétaire en appel, en déclarant que la disposition concernée protégeait les personnes qui avaient vécu longtemps ensemble sans être mariées afin qu'elles ne se retrouvent pas soudainement sans domicile, et s'appliquait aussi bien aux homosexuels qu'aux hétérosexuels.

39. La Cour suprême, qui a en dernier ressort donné gain de cause au propriétaire désireux de mettre fin au bail, n'a pas expliqué dans ses motifs que des raisons importantes justifiaient que seuls les membres d'un couple hétérosexuel pussent avoir droit à la transmission d'un bail.

Elle a dit que, en adoptant en 1974 l'article 14 § 3 de la loi sur les loyers, le législateur ne prévoyait pas d'en étendre la protection aux couples composés de personnes du même sexe. Le Gouvernement soutient aujourd'hui que le but de la disposition en cause était la protection de la cellule familiale traditionnelle.

40. La Cour est prête à reconnaître que la protection de la famille au sens traditionnel du terme constitue en principe une raison importante et légitime qui pourrait justifier une différence de traitement (*Mata Estevez c. Espagne* (déc.), n° 56501/00, CEDH 2001-VI, avec d'autres références). Il reste à examiner si, dans les circonstances de l'espèce, le principe de proportionnalité a été respecté.

41. Le but consistant à protéger la famille au sens traditionnel du terme est assez abstrait et une grande variété de mesures concrètes peuvent être utilisées pour le réaliser. Lorsque la marge d'appréciation laissée aux Etats est étroite, dans le cas par exemple d'une différence de traitement fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle, non seulement le principe de proportionnalité exige que la mesure retenue soit normalement de nature à permettre la réalisation du but recherché mais il oblige aussi à démontrer qu'il était nécessaire, pour atteindre ce but, d'exclure certaines personnes – en l'espèce les individus vivant une relation homosexuelle – du champ d'application de la mesure dont il s'agit – en l'espèce l'article 14 de la loi sur les loyers. La Cour constate que le Gouvernement n'a pas présenté d'arguments qui permettraient d'aboutir à une telle conclusion.

42. En conséquence, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas fait état de motifs convaincants et solides pouvant justifier une interprétation étroite de l'article 14 § 3 de la loi sur les loyers qui prive le partenaire survivant d'un couple composé de personnes du même sexe de la possibilité d'invoquer cette disposition.

43. Il y a donc eu violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 8.

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

44. 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

45. L'avocat du requérant réclame 7267 euros (EUR) en réparation du dommage matériel subi par son client, qui a dû rendre l'appartement

– qu’il avait remis à neuf –, faire appel aux services d’un agent immobilier et rénover un nouvel appartement. Il sollicite également la somme de 7 267 EUR pour le dommage moral dû à l’anxiété dont le requérant a souffert.

46. Selon le Gouvernement, la demande en réparation du dommage matériel n’est étayée par aucune facture. En outre, celle relative au dommage moral n’a été formulée qu’après le décès du requérant. En l’absence d’héritiers qui auraient subi un préjudice, il n’est pas nécessaire de décider si une telle demande pourrait relever de la succession du requérant.

47. La Cour estime qu’en l’absence d’une partie lésée aucune somme ne saurait être allouée en application de l’article 41 de la Convention au titre du dommage matériel ou moral. En conséquence, elle rejette les demandes formulées à ces titres.

B. Frais et dépens

48. L’avocat du requérant sollicite 13 027,75 EUR pour les frais et dépens liés à la procédure devant la Commission et la Cour.

49. Le Gouvernement considère cette somme comme excessive ; selon lui, il n’y aurait pas lieu d’accorder plus de 1 453,46 EUR.

50. La Cour, statuant en équité, décide que 5 000 EUR seront versés pour frais et dépens à la succession du requérant et que cette somme sera majorée de tout montant pouvant être dû à titre d’impôt.

C. Intérêts moratoires

51. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d’intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, par six voix contre une, la demande du Gouvernement tendant à ce que la requête soit rayée du rôle ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu’il y a eu violation de l’article 14 de la Convention combiné avec l’article 8 ;
3. *Dit*, par six voix contre une,
 - a) que l’Etat défendeur doit verser à la succession du requérant, dans les trois mois à compter du jour où l’arrêt sera devenu définitif conformément à l’article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d’impôt ;

- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces sommes seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
4. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 24 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

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 dissidente de M. Grabenwarter.

C.L.R.
S.N.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE GRABENWARTER

(Traduction)

1. J'ai voté, pour les raisons qui suivent, contre la décision de la majorité de la chambre de rejeter la demande du Gouvernement tendant à la radiation de la requête du rôle.

La Cour a décidé à plusieurs reprises d'autoriser un ayant droit à poursuivre, après le décès du requérant, la procédure engagée sur le terrain de la Convention. Or, en l'espèce, il n'y a apparemment pas d'héritiers. L'affaire relève donc de l'article 37 § 1 de la Convention.

2. En application de cette disposition, la Cour, à tout moment de la procédure, peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure que le requérant n'entend plus la maintenir. Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige.

Je partage l'avis de la majorité selon lequel la discrimination contre les homosexuels en général, et dans le domaine de la législation sur les baux en particulier, met en jeu un aspect important du respect des droits de l'homme. Cela ne justifie néanmoins pas en soi que l'on poursuive l'examen d'une affaire après le décès d'un requérant dans une procédure introduite en application de l'article 34 de la Convention. La motivation avancée par la majorité est plutôt mince car la jurisprudence concernant le maintien de la procédure dans le cas où il y a des héritiers ne peut s'appliquer à l'espèce.

Je précise pour commencer que je partage l'avis de la majorité selon lequel, malgré le décès du requérant et l'absence d'un ayant droit officiel, la Cour peut, dans des circonstances exceptionnelles, poursuivre l'examen d'une affaire. Je reconnais également que l'importance générale de l'affaire peut être pertinente à cet égard.

3. Toutefois, je ne suis pas d'avis que la présente affaire revête une « importance générale » pouvant justifier son maintien. En reprenant la formulation d'arrêtés antérieurs dans un contexte différent, la majorité donne à entendre qu'il suffit que la poursuite de l'examen serve à « clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention » (arrêtés *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 62, § 154, et *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 31, § 86). S'il est vrai que les arrêts servent aussi à cela, le système de la Convention (qui a essentiellement pour objet de protéger les individus) n'est pas conçu pour le maintien d'une procédure en l'absence d'un requérant au motif que cela contribuerait à clarifier, sauvegarder et développer les normes de protection prévues par la Convention. La majorité des affaires déclai-

rées recevables – du moins celles dans lesquelles la violation alléguée est due au droit interne ou à la pratique habituelle et non pas à la mesure appliquée dans l'affaire en question – remplissent ces fonctions plutôt générales. L'« importance générale » doit être entendue dans un sens plus étroit.

L'arrêt n'explique pas en quoi la présente affaire revêt une « importance générale », si ce n'est qu'il renvoie aux arguments présentés par un tiers intervenant, dont la participation à l'instance « souligne l'importance générale de l'affaire ». Le fait que des tiers ont demandé à intervenir en l'instance montre que la cause suscite un certain intérêt auprès du public, mais ne signifie pas qu'elle revêt une importance générale (voir, pour les critères s'appliquant à l'intervention de tiers, les articles 61 § 3 du règlement et 36 § 2 de la Convention).

A cet égard, il faut mentionner l'arrêt rendu récemment par la quatrième section de la Cour en l'affaire *Sevgi Erdoğan c. Turquie* dans lequel il est dit :

« A la lumière de ce qui précède et compte tenu de l'impossibilité d'établir le moindre contact avec l'un des proches ou héritiers légaux de la requérante, la Cour considère que le représentant de la requérante ne peut, d'une manière significative, continuer la procédure devant elle (voir, *mutatis mutandis*, *Ali c. Suisse*, arrêt du 5 août 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V, pp. 2148-2149, § 32). La Cour rappelle également avoir déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question soulevée par la requérante sur le terrain de l'article 3 de la Convention dans le cadre de l'examen d'autres requêtes dirigées contre la Turquie (voir, parmi plusieurs autres, les arrêts *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, *Biyyükdag c. Turquie*, n° 28340/95, 21 décembre 2000, et, en dernier lieu, *Algür c. Turquie*, n° 32574/96, 22 octobre 2002). Eu égard à ces considérations, la Cour estime qu'il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de l'affaire. » (arrêt *Sevgi Erdoğan c. Turquie* (radiation), n° 28492/95, § 38, 29 avril 2003).

L'arrêt *Sevgi Erdoğan* fait apparaître que, si une question d'importance générale peut par exemple se rattacher aux affaires dans lesquelles des violations graves des droits de l'homme ont été commises (comme l'exécution d'un individu condamné à mort avant que la présente Cour n'ait pu rendre son arrêt), même les traitements susceptibles de relever de l'article 3 de la Convention ne justifient pas en eux-mêmes que l'on poursuive l'examen d'une requête. On comprend donc difficilement pourquoi une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 serait envisagée différemment à moins qu'il n'existe d'autres raisons à cela.

Il ressort encore de l'arrêt *Sevgi Erdoğan* qu'un arrêt antérieur portant sur le même point litigieux peut aider à déterminer si une requête doit être rayée du rôle en application de l'article 37 § 1 de la Convention. Or la majorité de la chambre ne s'est pas appuyée sur cet argument. Si elle l'avait utilisé, elle n'aurait pas pu décider le maintien de la procédure, ce pour la raison suivante : lorsque la Cour n'a pas encore statué sur un point

particulier se pose la question de savoir s'il serait difficile de la saisir d'une affaire portant sur ce point. On constate toutefois, d'après l'argumentation de l'avocat du requérant, qu'un certain nombre d'affaires semblables existent en Autriche, en particulier à Vienne, dont les juridictions autrichiennes – et, partant, la présente Cour – pourraient facilement être saisies. Au vu de la décision de la Cour suprême autrichienne dans la présente espèce, on peut même se demander s'il serait nécessaire, à l'avenir, que des requérants, pour remplir les exigences visées à l'article 35 de la Convention, introduisent une instance devant cette juridiction. En bref, je pense qu'il ne serait pas particulièrement difficile d'introduire une affaire semblable devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Le fait que la présente cause ne revête pas une importance générale, associé au fait qu'il ne serait pas spécialement difficile de saisir la Cour d'une affaire semblable, m'amène à conclure que la requête aurait dû être rayée du rôle. La Cour européenne des Droits de l'Homme n'est pas une cour constitutionnelle qui a pour mission de décider, au cas par cas, quelles affaires elle estime opportun d'examiner sur la base d'un critère général comme celui retenu par la majorité.

En tout état de cause, cet arrêt innove; il n'a pas de précédent dans la jurisprudence de la Cour. La chambre cite un certain nombre d'affaires au paragraphe 23 de l'arrêt – mais pas l'arrêt *Sevgi Erdoğan* précité – pour statuer ensuite différemment sur la présente affaire. J'estime qu'il s'agit en l'espèce d'un cas typique dans lequel l'article 30 de la Convention doit s'appliquer: l'arrêt «condui[t] à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour». La présente cause soulève également une question grave relative à l'interprétation de la Convention. La chambre aurait donc dû se dessaisir au profit de la Grande Chambre.

4. Si le requérant était toujours en vie, j'aurais voté pour un constat de violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8. Si j'ai voté contre le constat de violation, c'est seulement en raison de mon vote sur la demande du Gouvernement visant à ce que l'affaire fût rayée du rôle.

5. J'ai également voté contre l'octroi d'une satisfaction équitable au titre de l'article 41 de la Convention, mais pas seulement par souci de cohérence. La décision rendue sur la satisfaction équitable fait elle aussi apparaître les problèmes qui se posent lorsque l'on force le sens naturel des termes de la Convention. L'article 41 précise que la satisfaction équitable ne peut être accordée qu'à une «partie lésée». Cela montre, une fois de plus, que le système de la Convention sert à protéger les individus. Il n'existe plus, dans notre affaire, de partie lésée, et on ne sait toujours pas avec certitude si des héritiers pourraient encore se manifester (paragraphe 18 de l'arrêt). Le fait de verser la somme à la «succession» du requérant, alors qu'il n'y a pas d'héritier, ne résout pas

le problème. Si, comme c'est probable, on ne retrouve aucun héritier, la succession passera à l'État (article 760 du code civil, *ABGB*), ce qui signifie que la Partie contractante devra se reverser la somme allouée.

SMIRNOVA v. RUSSIA
(Applications nos. 46133/99 and 48183/99)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 24 JULY 2003¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Refusal to return identity document on release from detention on remand****Article 8**

Private life – Refusal to return identity document on release from detention on remand – Importance of identity document in everyday life – Interference – Failure to comply with applicable rules

*
* *

Criminal proceedings were instituted against the applicants, twin sisters, in 1993. The first applicant was arrested in August 1995 and detained on remand. Her identity document (“internal passport”) was seized and added to the case file. The authorities refused to return it to her until October 1999, although she had in the meantime been released and re-detained several times and domestic law provided for the return of an identity document on release from detention on remand. As a result of not having her identity document, the applicant encountered difficulties in her everyday life. In particular, she claimed that she was refused employment, free medical care, installation of a telephone and registration of her marriage. Moreover, an administrative fine was imposed on her when she was unable to produce her identity document.

Held

Article 8: While the first applicant had not substantiated any concrete event since the entry into force of the Convention in respect of Russia which would constitute, at least arguably, a failure to respect her private life, the interference allegedly flowed not from an instantaneous act but from a number of everyday inconveniences taken in their entirety, which lasted until October 1999. The Court had jurisdiction *ratione temporis* at least in that respect. It was established that in everyday life Russian citizens often have to prove their identity, even when performing certain mundane tasks. Moreover, the internal passport is required for more crucial needs such as finding employment and obtaining medical care. The deprivation of the applicant’s passport therefore constituted a continuing interference with the right to respect for her private life. The Government had not shown that the failure to return it when she was released from detention on remand had any basis in law.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court, which also found violations of Articles 5 and 6, made awards in respect of non-pecuniary damage and in respect of costs and expenses.

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

Case-law cited by the Court

Brüggemann and Scheuten v. Germany, no. 6959/75, Commission's report of 12 July 1977, Decisions and Reports 10

Malone v. the United Kingdom, judgment of 2 August 1984, Series A no. 82

X and Y v. the Netherlands, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91

Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI

Peck v. the United Kingdom, no. 44647/98, ECHR 2003-I

In the case of Smirnova v. Russia,

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

Mr G. RESS, *President*,
 Mr I. CABRAL BARRETO,
 Mr R. TÜRMEN,
 Mr B. ZUPANČIČ,
 Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
 Mr K. TRAJA,
 Mr A. KOVLER, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 6 February and 3 July 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in two applications (nos. 46133/99 and 48183/99) against the Russian Federation lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two Russian nationals, Ms Yelena Pavlovna Smirnova and Ms Irina Pavlovna Smirnova (“the applicants”), on 9 November 1998 and 31 October 1998 respectively.

2. The applicants alleged that their pre-trial detention and the investigation of the criminal case against them had lasted too long. The first applicant also complained about the fact that her identity document had been retained by the investigating authorities.

3. The applications were 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.

4. The Chamber decided to join the applications (Rule 42 § 1).

5. By a decision of 3 October 2002, it declared the applications partly admissible.

6. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 6 February 2003 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr P. LAPTEV, Representative of the Russian Federation
 in the European Court of Human Rights,

Mr Y. BERESTNEV,

*Agent,
 Counsel,*

Mr O. ANKUDINOV,
 Ms F. KRYUCHKOVA,
 Mr S. RAZUMOV,
 Mr V. VLASIKHIN,

Advisers;

(b) *for the applicants*

Ms L. ANSTETT-GARDEA,
 Ms A. MACE,

*Counsel,
 Adviser.*

The Court heard addresses by Ms Anstett-Gardea and Mr Laptev.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicants, Ms Yelena Pavlovna Smirnova (“Y.S.”) and Ms Irina Pavlovna Smirnova (“I.S.”) are twin sisters. They are Russian nationals who were born in 1967 and live in Moscow.

A. Criminal proceedings

Charges. First detention of Y.S.

8. On 5 February 1993 criminal proceedings were instituted against the applicants on suspicion of defrauding a Moscow bank in a credit matter. The prosecution’s case was that the applicants had acted together to obtain a bank loan, using as security a flat which did not in fact belong to them.

9. On 26 August, according to the applicants, or on 27 August 1995, according to the Government, Y.S. was arrested and remanded in custody. Several days later, on 31 August 1995, she was charged with large-scale concerted fraud.

...

First release of Y.S.

16. On 9 December 1997 the Lyublinskiy District Court in Moscow ordered that Y.S. should be released from custody because the extension of her detention had been unlawful and because of her poor health. She was released conditionally, subject to an undertaking not to leave her permanent residence.

...

20. On the same day [31 March 1999] Y.S. was imprisoned in view of the seriousness of the charges.

...

Second release of both applicants

25. On 2 October 1999 Y.S. was released from prison because the investigation had been completed and the detention period set by the General Prosecutor's Office had expired.

...

B. Proceedings concerning Y.S.'s passport

40. When the investigating authorities arrested Y.S. on 26 August 1995, they seized her national identity document – her “internal passport”. The passport was added to the case file at the Tverskoy District Court. Y.S. made several unsuccessful attempts to recover the document, filing complaints with courts and prosecutors at various levels.

41. Not having a passport made Y.S.'s everyday life difficult. In December 1997 and April 1998 respectively the Moscow Social Security Service and a law firm refused to employ her because she did not have a passport. In December 1997 a Moscow clinic informed Y.S. that free medical care could only be provided to her if she presented an insurance certificate and her passport. For the same reason, the Moscow Telephone Company refused to install a telephone line in Y.S.'s home in April 1998. On 2 June 1998 the Moscow City Notary Office informed Y.S. that she needed to prove her identity with, for example, a passport, if she wished to obtain notarial acts. On 10 December 1998 Y.S. was refused registration of her marriage. On 19 March 1999 she was stopped by a police patrol for an identity check. As she was unable to produce her passport, she was taken to a police station and had to pay an administrative fine.

42. On 29 April 1998 the Moscow prosecutor's office requested that the Tverskoy District Court return the passport.

43. On an unspecified date the President of the Tverskoy District Court informed Y.S. that the passport could be made available to her for certain purposes, but that it should nonetheless remain in the case file because otherwise the authorities would not be able to distinguish Y.S. from her twin sister, who was in hiding.

44. On 29 June 1998 the President of the Tverskoy District Court confirmed that the passport should be retained in the case file.

45. On 31 March 1999 a police patrol came to the applicants' home to escort Y.S. to a court hearing. Both applicants were at home. Perplexed by their almost identical appearance, the police demanded that the applicants identify themselves or produce identity papers. Having met with a refusal, and aware that I.S. was also being searched for by the

police, the patrol decided to arrest both applicants and took them to a police station.

46. On 6 October 1999 the investigating officer in charge of Y.S.'s case returned the passport to her.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

...

B. Legislation on national identity papers

Section 1 of the Rules on Passports of Citizens of the Russian Federation, adopted by Russian Government Decree no. 828 on 8 July 1997, states that a citizen's passport represents the basic document proving the citizen's identity on Russian territory.

Section 5 states that the passport is to contain information about the citizen's residence, liability for military service, marital status, under-age children and the issue of other identity documents.

Section 21 provides that the passports of convicted persons and persons remanded in custody shall be seized by investigating authorities or a court and be added to the case file. When the person is released, the passport is to be returned.

Article 178 of the 1984 Code of Administrative Offences provides that residing without a valid passport or residential registration shall be punishable by an official warning or a fine.

Moscow Government Decree no. 713 of 17 July 1995 on the rules governing residential registration provides for a fine of up to five times the minimum wage if residential registration cannot be shown, and up to fifty times the minimum wage in the event of repeated violations.

THE LAW

...

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

89. Y.S. alleged that the seizure of her identity document, which is essential for everyday life in Russia, amounted to a violation of Article 8 of the Convention, which reads as follows:

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

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

A. The parties’ submissions

1. The applicant

90. Y.S. submitted that the rights of Russian citizens without passports are impaired to a degree amounting to interference with their private lives. The law requires that a person who wishes to find employment, receive free medical care, receive mail, marry, vote, use notarial services, have a telephone line installed, build up savings by buying foreign currency or travel by train or aeroplane must be able to produce a passport. Furthermore, not having a passport is in itself an administrative offence. The applicant could do none of the above, and in March 1999 she was fined for not having a passport.

91. Y.S. further submitted that the interference was not in accordance with the law. According to the law, State authorities could withdraw a passport only after a final conviction. The passport had to be returned once the person was released. Secondary legislation gave prosecuting authorities and courts the additional right to seize the passports of unconvicted prisoners for the duration of their pre-trial detention. However, here too the passport had to be returned as soon as the person was released.

92. Seizure of the passport did not serve the interests of national security, because the charges of fraud did not cover crimes which undermined the fundamental principles of the constitutional system or State security. National security would not have suffered had the applicant been able to find a job, go to a clinic, marry, etc. Nor was the applicant’s offence a threat to public safety. In any event, had she been so inclined, Y.S. would have been able to threaten public safety without a passport just as easily as if she had had the document in her possession. Seizing the passport could not improve the country’s economic well-being or prevent public disorder or crime. It did not serve the interests of protecting health or morals or the rights and freedoms of others. Nor was it necessary in a democratic society.

93. The only reason the authorities gave for keeping the passport in the case file was their own convenience in distinguishing Y.S. from her twin sister. This reason was not only devoid of any legal basis, but was also devoid of common sense, since it was not clear how attaching the passport to the case file could have made identification easier.

2. *The Government*

94. The Government submitted that the Tverskoy District Court needed to keep the passport in the case file because the sisters had on several occasions used their similar appearance to confuse the investigating authorities. The police report of 31 March 1999 served as an example. The authorities had even been obliged to check the applicants' fingerprints in order to tell them apart. The court had been ready to make the passport available to Y.S. for certain crucial purposes and had informed her of this, but she had failed to come and collect it. The court had issued a certificate of seizure which could have temporarily replaced the passport, but Y.S. had also refused to collect this document.

B. The Court's assessment

1. *Whether Article 8 is applicable*

95. The Court has on a number of occasions held that private life is a broad term not susceptible to exhaustive definition (see, as a recent authority, *Peck v. the United Kingdom*, no. 44647/98, § 57, ECHR 2003-I). It has nevertheless underlined that Article 8 protects the moral and physical integrity of the individual (see *X and Y v. the Netherlands*, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, pp. 11-13, §§ 22-27), including the right to live privately without unwanted attention. The right to respect for private life also secures to the individual a sphere within which he or she can freely pursue the development and fulfilment of his or her personality (see *Brüggemann and Scheuten v. Germany*, no. 6959/75, Commission's report of 12 July 1977, Decisions and Reports 10, p. 115, § 55).

96. The Court notes that Y.S.'s passport was seized on 26 August 1995 and returned on 6 October 1999. Y.S. has not substantiated any concrete event which occurred after 5 May 1998, the date on which the Convention came into force in respect of Russia, and which would constitute, at least arguably, a failure to respect her private life. However, the interference with Y.S.'s private life is peculiar in that it allegedly flows not from an instantaneous act, but from a number of everyday inconveniences taken in their entirety which lasted until 6 October 1999. Therefore, the Court has jurisdiction *ratione temporis* over Y.S.'s situation, at least as regards the period subsequent to 5 May 1998.

97. The Court finds it established that in their everyday life Russian citizens have to prove their identity unusually often, even when performing such mundane tasks as changing money or buying train tickets. The internal passport is also required for more crucial needs such as finding employment or receiving medical care. Deprivation of the passport therefore represented for Y.S. a continuing interference with her

private life (see, *mutatis mutandis*, *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, § 77, ECHR 2002-VI).

2. *Whether the interference was “in accordance with the law”*

98. The principal issue is whether this interference was justified under Article 8 § 2, notably whether it was “in accordance with the law” and “necessary in a democratic society” for one of the purposes enumerated in that paragraph.

99. The Court reiterates that the phrase “in accordance with the law” requires, in the first place, that the measure complained of must have some basis in domestic law (see *Malone v. the United Kingdom*, judgment of 2 August 1984, Series A no. 82, pp. 31-32, § 66).

100. The Government have not shown that the failure to return Y.S.’s passport on her release from remand custody had any basis in domestic law. There has, accordingly, been a violation of Article 8 of the Convention.

...

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

...

3. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention in respect of the first applicant;

...

Done in English, and notified in writing on 24 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Vincent BERGER
Registrar

Georg RESS
President

SMIRNOVA c. RUSSIE
(Requêtes n^{os} 46133/99 et 48183/99)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 24 JUILLET 2003¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Refus de restituer une pièce d'identité à l'issue d'une détention provisoire****Article 8**

Vie privée – Refus de restituer une pièce d'identité à l'issue d'une détention provisoire – Importance de la pièce d'identité dans la vie quotidienne – Ingérence – Non-respect des règles applicables

*
* *

En 1993, une procédure pénale fut engagée contre les requérantes, qui sont sœurs jumelles. La première requérante fut arrêtée en août 1995 et placée en détention provisoire. Sa pièce d'identité (« le passeport interne ») lui fut confisquée et versée au dossier de l'affaire. Les autorités refusèrent jusqu'en octobre 1999 de la lui restituer, bien qu'elle eût entre-temps été libérée et replacée en détention à plusieurs reprises et que le droit interne prévît que les personnes sortant de détention provisoire devaient se voir remettre leur pièce d'identité. Faute d'avoir récupéré la sienne, la requérante rencontra des difficultés dans sa vie quotidienne. Elle affirme en particulier s'être vu refuser des emplois, des soins médicaux gratuits, l'installation d'une ligne téléphonique et l'enregistrement de son mariage. En outre, elle fut condamnée à une amende administrative au motif qu'elle n'était pas en mesure de présenter sa pièce d'identité.

Article 8 : la première requérante n'a pas fait état d'un événement précis qui aurait eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Russie et dont on pourrait prétendre, au moins de manière défendable, qu'il constitue un manquement au respect de sa vie privée. Elle explique que l'ingérence dont elle se plaint résulte non pas d'un acte instantané, mais d'une série de problèmes au quotidien qui, pris dans leur ensemble, ont duré jusqu'en octobre 1999. La Cour est compétente *ratione temporis* au moins à cet égard. Il est établi que les citoyens russes, dans leur vie quotidienne, doivent fréquemment prouver leur identité, même pour des démarches courantes. En outre, le passeport interne est requis pour des besoins plus cruciaux, comme trouver un emploi ou recevoir des soins médicaux. Aussi la privation de son passeport a-t-elle représenté, pour la première requérante, une ingérence continue dans sa vie privée. Le Gouvernement n'a pas démontré que la non-restitution à l'intéressée de son passeport lors de sa sortie de détention provisoire eût une base légale.

Conclusion : violation (unanimité).

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

Article 41 : la Cour, qui a également constaté des violations des articles 5 et 6, alloue aux requérantes une indemnité pour dommage moral et une somme pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

Brüggemann et Scheuten c. Allemagne, n° 6959/75, rapport de la Commission du 12 juillet 1977, Décisions et rapports 10

Malone c. Royaume-Uni, arrêt du 2 août 1984, série A n° 82

X et Y c. Pays-Bas, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91

Christine Goodwin c. Royaume-Uni [GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI

Peck c. Royaume-Uni, n° 44647/98, CEDH 2003-I

En l'affaire Smirnova c. Russie,

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

MM. G. RESS, *président*,
I. CABRAL BARRETO,
R. TÜRMEŒ,
B. ZUPANČIĆ,
M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
MM. K. TRAJA,
A. KOVLER, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 6 février et 3 juillet
2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 46133/99 et 48183/99) dirigées contre la Fédération de Russie et dont deux ressortissantes de cet Etat, M^{me} Yelena Pavlovna Smirnova et M^{me} Irina Pavlovna Smirnova («les requérantes»), ont saisi la Cour le 9 novembre 1998 et le 31 octobre 1998 respectivement en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Les requérantes dénonçaient la durée, excessive selon elles, de la période qu'elles avaient dû passer en détention provisoire et de l'instruction des poursuites pénales menées contre elles. La première requérante se plaignait en outre de la confiscation de sa pièce d'identité par les organes d'instruction.

3. Les requêtes ont été attribuées à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

4. La chambre a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

5. Par une décision du 3 octobre 2002, elle les a déclarées partiellement recevables.

6. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 6 février 2003 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. P. LAPTEV, représentant de la Fédération de Russie
 devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, *agent,*
 Y. BERESTNEV, *conseil,*
 O. ANKUDINOV,
 M^{me} E. KRYUCHKOVA,
 MM. S. RAZUMOV,
 V. VLASIKHIN, *conseillers ;*

– *pour les requérantes*

M^{mes} L. ANSTETT-GARDEA, *conseil,*
 A. MACE, *conseillère.*

La Cour a entendu M^{me} Anstett-Gardea et M. Laptev en leurs déclarations.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Sœurs jumelles, les requérantes, M^{me} Yelena Pavlovna Smirnova («Y.S.») et M^{me} Irina Pavlova Smirnova («I.S.»), sont deux ressortissantes russes nées en 1967 et résidant à Moscou.

A. La procédure pénale

Accusations. Première détention de Y.S.

8. Le 5 février 1993, des poursuites pénales furent engagées contre les requérantes, soupçonnées d'escroquerie au crédit au détriment d'une banque moscovite. Selon l'accusation, les requérantes avaient agi de concert pour obtenir un prêt bancaire en offrant comme garantie un appartement dont elles n'étaient en réalité pas propriétaires.

9. Le 26 août 1995 selon les requérantes, le 27 selon le Gouvernement, Y.S. fut arrêtée et placée en détention provisoire. Quelques jours plus tard, le 31 août 1995, elle fut accusée d'escroquerie à grande échelle en bande organisée.

(...)

Première libération de Y.S.

16. Le 9 décembre 1997, le tribunal de district de Lyublinski, à Moscou, jugeant que la prolongation de la détention de Y.S. avait été

entachée d'illégalité et constatant le mauvais état de santé de l'intéressée, ordonna l'élargissement de celle-ci, qui fit l'objet d'une libération conditionnelle après s'être engagée à ne pas quitter son domicile.

(...)

20. Le même jour [le 31 mars 1999], Y.S. fut incarcérée en raison de la gravité des accusations portées contre elle.

(...)

Deuxième libération des deux requérantes

25. Le 2 octobre 1999, Y.S. fut remise en liberté aux motifs que l'instruction était à présent terminée et que la période de détention fixée par le bureau du procureur général avait expiré.

(...)

B. La procédure relative au passeport de Y.S.

40. Lorsque les autorités d'instruction arrêtaient Y.S. le 26 août 1995, elles lui confisquèrent sa pièce d'identité nationale, le «passeport interne». Cette pièce d'identité fut versée au dossier de l'affaire, auprès du tribunal de district de Tverskoy. Y.S. saisit en vain divers tribunaux et procureurs de différentes instances pour récupérer le document.

41. Le fait de ne pas disposer de son passeport compliqua la vie quotidienne de Y.S. Le service de sécurité sociale de Moscou, en décembre 1997, puis un cabinet juridique, en avril 1998, refusèrent de la recruter au motif qu'elle ne possédait pas ce document. En décembre 1997, une clinique moscovite l'informa qu'elle ne pouvait bénéficier de soins médicaux gratuits sans présenter un certificat d'assurance et son passeport. En avril 1998, la société gérant le réseau téléphonique de Moscou refusa pour la même raison de lui installer une ligne à son domicile. Le 2 juin 1998, le bureau notarial de la ville de Moscou l'informa qu'elle devait justifier de son identité, au moyen par exemple d'un passeport, pour obtenir des actes notariés. Le 10 décembre 1998, l'enregistrement de son mariage lui fut refusé. Le 19 mars 1999, elle fut interpellée par une patrouille de police pour un contrôle d'identité. N'étant pas en mesure de produire son passeport, elle fut emmenée au poste de police et dut payer une amende administrative.

42. Le 29 avril 1998, le bureau du procureur de Moscou pria le tribunal de district de Tverskoy de restituer le passeport.

43. A une date inconnue, le président du tribunal de district de Tverskoy informa Y.S. qu'elle pourrait disposer de son passeport à certaines fins. Ce passeport devrait toutefois rester dans le dossier de l'affaire, faute de quoi les autorités ne seraient pas en mesure de distinguer Y.S. de sa sœur jumelle, qui se cachait.

44. Le 29 juin 1998, le président du tribunal de district de Tverskoy confirma que le passeport devait demeurer dans le dossier de l'affaire.

45. Le 31 mars 1999, une patrouille de police se rendit au domicile des requérantes pour escorter Y.S. à une audience au tribunal. Les deux requérantes se trouvaient chez elles. Perplexes devant leur très forte ressemblance, les agents de police demandèrent aux requérantes de s'identifier ou de présenter des pièces d'identité. Face au refus des intéressées, la patrouille, qui savait que I.S. était également recherchée par la police, décida de les arrêter toutes les deux et les emmena au poste de police.

46. Le 6 octobre 1999, l'inspecteur chargé du dossier de Y.S. remit à celle-ci son passeport.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

(...)

B. La législation relative aux pièces nationales d'identité

L'article 1 du règlement concernant les passeports des citoyens de la Fédération de Russie, adopté par le décret du gouvernement russe n° 828 du 8 juillet 1997, prévoit que le passeport d'un citoyen constitue le document essentiel attestant de l'identité de celui-ci sur le territoire de la Russie.

Conformément à l'article 5, le passeport contient des renseignements relatifs au domicile du citoyen, à sa situation au regard du service militaire, à son statut marital, à ses enfants mineurs et à l'émission d'autres pièces d'identité.

L'article 21 dispose que le passeport des personnes déclarées coupables et des personnes placées en détention provisoire est confisqué par les organes d'instruction ou un tribunal puis joint au dossier de l'affaire. Lorsque la personne est libérée, le passeport lui est restitué.

L'article 178 du code des infractions administratives de 1984 énonce que le fait de résider sans passeport valable et sans avoir enregistré son domicile est passible d'un avertissement officiel ou d'une amende.

L'arrêté de la commune de Moscou n° 713 du 17 juillet 1995, relatif aux règles d'enregistrement du domicile, prévoit que la personne incapable de justifier de l'enregistrement de son domicile peut se voir infliger une amende pouvant aller jusqu'à cinq fois le salaire minimum; l'amende peut atteindre cinquante fois le salaire minimum en cas de violations répétées des règles en question.

EN DROIT

(...)

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

89. Y.S. voit dans la confiscation de sa pièce d'identité, document essentiel pour la vie quotidienne dans son pays, une violation de l'article 8 de la Convention, qui se lit comme suit :

« 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. »

A. Arguments des parties

1. La requérante

90. Y.S. soutient qu'un citoyen russe non détenteur d'un passeport est tellement gêné dans l'exercice de ses droits qu'il doit passer pour être victime d'une ingérence dans sa vie privée. D'après la loi, toute personne à la recherche d'un emploi ou désireuse de recevoir des soins médicaux gratuits ou du courrier, de se marier, de voter, d'obtenir des actes notariés, d'installer une ligne téléphonique, d'épargner en achetant des devises ou de voyager en train ou en avion doit pouvoir présenter un passeport. En outre, le fait de ne pas détenir de passeport constitue en soi une infraction administrative. La requérante ne pouvait effectuer aucune des démarches susmentionnées et, en mars 1999, elle fut condamnée à une amende au motif qu'elle n'avait pas de passeport.

91. Y.S. allègue en outre que l'ingérence n'était pas prévue par la loi. D'après le droit russe, les autorités de l'Etat ne pourraient confisquer un passeport qu'après une condamnation définitive. Le passeport devrait être restitué à la personne à sa libération. Des textes réglementaires permettraient par ailleurs aux parquets et aux tribunaux de saisir, pour la durée de leur détention provisoire, le passeport des détenus non encore jugés. Toutefois, dans ce cas aussi, le passeport devrait être restitué à la personne dès sa libération.

92. Y.S. estime que, les charges d'escroquerie dirigées contre elle ne s'analysant pas en des infractions portant atteinte aux principes fonda-

mentaux du système constitutionnel ou à la sécurité de l'Etat, la confiscation de son passeport ne servait pas les intérêts de la sécurité nationale. Celle-ci n'aurait pas été menacée si la requérante avait trouvé un emploi, si elle s'était rendue dans une clinique, si elle s'était mariée, et ainsi de suite. L'infraction commise par la requérante ne constituait pas non plus une menace pour la sûreté publique. Et de toute manière, si elle l'avait voulu, Y.S. aurait pu, sans passeport, menacer la sûreté publique aussi bien que si elle avait disposé de ce document. La confiscation du passeport ne pouvait servir le bien-être économique du pays, ni prévenir des atteintes à l'ordre public ou des infractions pénales. Elle ne pouvait contribuer à la protection de la santé et de la morale, ni à la protection des droits et libertés d'autrui. Elle n'était pas non plus nécessaire dans une société démocratique.

93. La seule raison donnée par les autorités pour justifier la conservation du passeport dans le dossier de l'affaire serait que cela les aidait à distinguer Y.S. de sa sœur jumelle. Non seulement cette explication ne rentrerait pas dans le cadre de la loi, mais elle défierait le bon sens : comment le fait de joindre le passeport au dossier de l'affaire pouvait-il faciliter l'identification de la personne ?

2. *Le Gouvernement*

94. Le Gouvernement soutient pour sa part que le tribunal de district de Tverskoy devait conserver le passeport dans le dossier de l'affaire parce que les sœurs avaient à plusieurs reprises exploité leur ressemblance pour induire les organes d'instruction en erreur, comme en attesterait le rapport de police du 31 mars 1999. Les autorités auraient même dû vérifier les empreintes digitales des requérantes pour les distinguer l'une de l'autre. Le tribunal aurait par ailleurs avisé Y.S. qu'il était disposé à lui rendre occasionnellement son passeport afin de lui permettre d'accomplir certaines démarches importantes. Or l'intéressée ne serait jamais venue retirer le document. Le tribunal aurait en outre établi un certificat de confiscation, qui aurait pu provisoirement remplacer le passeport, mais Y.S. se serait là aussi abstenue de se le faire délivrer.

B. **Appréciation de la Cour**

1. *L'article 8 est-il applicable ?*

95. La Cour a jugé à plusieurs reprises que la notion de «vie privée» est une notion large, qui ne se prête pas à une définition exhaustive (voir, récemment, *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, § 57, CEDH 2003-I). Elle a toutefois souligné que l'article 8 protège l'intégrité physique et morale de

la personne (voir *X et Y c. Pays-Bas*, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91, pp. 11-13, §§ 22 à 27), y compris le droit de vivre en privé, loin de toute attention non voulue. Le droit au respect de la vie privée assure également à l'individu un domaine dans lequel il peut poursuivre librement le développement et l'accomplissement de sa personnalité (voir *Brüggemann et Scheuten c. Allemagne*, n° 6959/75, rapport de la Commission du 12 juillet 1977, Décisions et rapports 10, p. 137, § 55).

96. La Cour note que le passeport de Y.S. lui fut confisqué le 26 août 1995 et restitué le 6 octobre 1999. Y.S. n'a pas fait état d'un événement précis qui aurait eu lieu après le 5 mai 1998 – date à laquelle la Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Russie – et dont on pourrait prétendre, au moins de manière défendable, qu'il constitue un manquement au respect de sa vie privée. Cela dit, l'ingérence alléguée dans la vie privée de Y.S. est particulière en ce sens que, d'après l'intéressée, elle découle non pas d'un acte instantané, mais d'une série de problèmes au quotidien qui, pris dans leur ensemble, ont duré jusqu'au 6 octobre 1999. Par conséquent, la Cour est compétente *ratione temporis* à l'égard du cas de Y.S., du moins à compter du 5 mai 1998.

97. La Cour juge établi que les citoyens russes doivent, dans leur vie quotidienne, faire état de leur identité particulièrement souvent, même pour accomplir des tâches aussi courantes que celles d'échanger de la monnaie ou d'acheter des billets de train. Le passeport interne est également nécessaire pour des besoins plus cruciaux, comme trouver un emploi ou recevoir des soins médicaux. Aussi la privation de son passeport a-t-elle représenté, pour Y.S., une ingérence continue dans sa vie privée (voir, *mutatis mutandis*, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, § 77, CEDH 2002-VI).

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

98. Le litige porte principalement sur la question de savoir si ladite ingérence remplissait les conditions de l'article 8 § 2, notamment si elle était « prévue par la loi » et « nécessaire dans une société démocratique » à l'une des fins énoncées dans ce paragraphe.

99. La Cour rappelle que l'expression « prévue par la loi » exige avant tout que la mesure dont on se plaint ait une base en droit interne (voir *Malone c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 août 1984, série A n° 82, pp. 31-32, § 66).

100. Le Gouvernement n'a pas démontré que la non-restitution à Y.S. de son passeport lors de sa sortie de détention provisoire eût une base en droit interne. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention.

(...)

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

(...)

3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention à l'égard de la première requérante;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 24 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président

RYABYKH v. RUSSIA
(Application no. 52854/99)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 24 JULY 2003¹

1. English original.

SUMMARY¹**Supervisory review of final and binding judgment****Article 6 § 1**

Right to a court – Civil proceedings – Supervisory review of final and binding judgment – Absence of time-limit on exercise of power of supervisory review – Principle of legal certainty

*
* *

In 1997 the district court made an award to the applicant in respect of the State's failure to revalue her savings in order to offset the effects of inflation, as she claimed it was required to do by 1995 legislation. After the judgment had been set aside on appeal, the district court delivered a similar judgment, awarding the applicant almost 134,000 roubles. This judgment became final in June 1998. However, in 1999 the regional court, on an application for supervisory review lodged by its president, set aside the judgment and dismissed the applicant's claims. In 2001 the Supreme Court granted an application for supervisory review of the regional court's judgment and remitted the case to the district court, which again found in the applicant's favour. The regional court having set that judgment aside, the district court gave a further judgment in the applicant's favour. The regional court also set that judgment aside and remitted the case to the district court which, in a different composition, dismissed the applicant's claims. The regional court upheld this judgment. However, the regional court's judgment was quashed following an application for supervisory review by its president. The district court then granted the applicant's claim in part and the regional court upheld this judgment. The applicant subsequently reached a settlement with the authorities and the government bought her a flat for 330,000 roubles.

Held

(1) Article 6 § 1 of the Convention: (a) Although it appeared that the State had made efforts to remedy the applicant's situation (the judgment granting her claim and the purchase of a flat), it was not the failure to revalue her savings which was at the heart of her complaint under Article 6, which concerned rather the effect of the supervisory review procedure. The fact that the applicant's claims were ultimately granted did not by itself remove the effects of the legal uncertainty which she had had to endure for three years after the original judgment in her favour had been quashed. She could therefore continue to claim to be a "victim" in that respect.

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

(b) The supervisory review procedure resulted in the entire judicial process that had culminated in a legally binding decision being set at naught. The procedure was set in motion by the president of the regional court, who was not a party to the proceedings, and there was no time-limit on the exercise of his power. The right to a court was illusory if a final and binding judicial decision could be quashed on an application by a State official and in the present case the regional court, by using the supervisory review procedure, had infringed the principle of legal certainty and the applicant's right to a court.

Conclusion: violation (unanimously).

(c) In the circumstances, it was unnecessary to examine whether the procedural guarantees of Article 6 had been respected in the supervisory review proceedings.

Conclusion: not necessary to examine (unanimously).

(2) Article 1 of Protocol No. 1: Under the settlement which was reached, the State had provided the applicant with a flat which was worth significantly more than the amount which she had initially been granted. Moreover, Article 1 of Protocol No. 1 does not require the State to maintain the purchasing power of investments and the 1995 legislation, as interpreted by the domestic courts, did not establish an enforceable obligation for the State to compensate for losses caused by inflation.

Conclusion: no violation (unanimously).

Article 41: The applicant did not make any claims within the specified time-limit.

Case-law cited by the Court

X v. Germany, no. 8724/79, Commission decision of 6 March 1980, Decisions and Reports 20

Amuur v. France, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III

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

Dalban v. Romania [GC], no. 28114/95, ECHR1999-VI

Rudzińska v. Poland (dec.), no. 45223/99, ECHR 1999-VI

Brumărescu v. Romania [GC], no. 28342/95, ECHR1999-VII

Burdov v. Russia, no. 59498/00, ECHR 2002-III

Gayduk and Others v. Ukraine (dec.), nos. 45526/99 et seq., ECHR 2002-VI

Appolonov v. Russia (dec.), no. 67578/01, 29 August 2002

In the case of Ryabikh v. Russia,

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

Mr C.L. ROZAKIS, *President*,

Mr G. BONELLO,

Mrs F. TULKENS,

Mr E. LEVITS,

Mrs S. BOTOUCHAROVA,

Mr A. KOVLER,

Mrs E. STEINER, *judges*,

and Mr S. NIELSEN, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 3 July 2003,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 52854/99) against the Russian Federation lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Russian national, Ms Anna Ivanovna Ryabikh (“the applicant”), on 19 August 1999.

2. The Russian Government (“the Government”) were represented by Mr P.A. Laptev, Representative of the Russian Federation in the European Court of Human Rights.

3. The applicant alleged that her rights under Article 6 § 1 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 had been breached by the State’s reluctance to compensate her for the financial loss she had suffered as a result of inflation, and by the fact that a compensation award made in her favour by a domestic court had been set aside under the supervisory review procedure.

4. 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.

5. By a decision of 21 February 2002 the Chamber declared the application admissible.

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1949 and lives in Ninovka, a village in the Belgorod region of Russia.

A. Original litigation

8. On an unspecified date the applicant brought proceedings against the Novooskolskiy branch of the Savings Bank of Russia, the Savings Bank of Russia and the State. She claimed that the value of her personal savings that had accrued in her accounts by 1991 had significantly dropped following the economic reforms. Her savings were the result of decades of hard work, and she had intended to buy a flat with the money. However, the State had not revalued the amounts on deposit to offset the effects of inflation, as it had been required to do by the Law on revaluation and protection of the savings of citizens of the Russian Federation enacted on 10 May 1995 (Федеральный закон «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» – “the Savings Act”).

1. First judgment of the District Court

9. On 30 December 1997 the Novooskolskiy District Court, presided over by Judge Lebedinskaya, found in the applicant’s favour and awarded her 129,544,106 roubles¹ (RUR) payable by the State treasury. The court rejected the defendants’ main argument that the reimbursement scheme under the Savings Act could not be implemented in practice since no special secondary legislation had been passed. Noting that the Savings Act recognised the guaranteed deposits as the State’s internal debt and that the State had not introduced the necessary rules in time to enable the debt to be repaid, the court held that the defendants were liable under the civil law.

10. On 28 February 1998 the judgment was set aside on appeal by the Belgorod Regional Court and the case remitted for a retrial.

2. Second judgment of the District Court

11. On 8 June 1998 the Novooskolskiy District Court, sitting in the same composition, delivered a judgment similar to its judgment of 30 December

1. The amount is indicated without regard to the denomination of 1998. In accordance with the Presidential Decree “on the modification of the face value of Russian currency and standards of value” of 4 August 1997, 1,000 old roubles became 1 new rouble as of 1 January 1998.

1997. The award, however, was readjusted to RUR 133,963.70. No appeal was lodged against the judgment and it became final ten days later, on 18 June 1998.

12. Enforcement proceedings commenced on 18 January 1999.

B. Supervisory review and further proceedings

1. Supervisory review

13. On an unspecified date in 1999, while the enforcement proceedings were in progress, the President of the Belgorod Regional Court lodged an application for supervisory review (протест в порядке надзора) of the judgment of 8 June 1998, on the ground that it conflicted with substantive laws.

14. The application was examined on 19 March 1999 by the Presidium of the Belgorod Regional Court. Having accepted the reasons set out in the application, the Presidium set aside the judgment of 8 June 1998 and dismissed the applicant's claims altogether. The applicant was not informed that the application for supervisory review had been lodged, or invited to attend the hearing before the Presidium.

15. On 17 June 1999 the enforcement proceedings were discontinued.

16. On 4 January 2001 a deputy president of the Supreme Court lodged an application for supervisory review of the judgment of the Presidium of 19 March 1999.

17. On 22 January 2001 the Supreme Court granted the application for supervisory review. It upheld the reasons given by the Presidium for setting aside the judgment of 8 June 1998, but ruled that the applicant's case should not have been dismissed in full, as she had thereby been unjustly deprived of the right to seek reimbursement of the money. It also acknowledged that the applicant's right to be informed that the Presidium was reviewing her case had not been respected. The case was remitted to the Novooskolskiy District Court for a fresh examination.

2. Third judgment of the District Court

18. On 4 June 2001 the same composition of the Novooskolskiy District Court delivered its third judgment in the applicant's favour. The award included RUR 188,724 as compensation for devaluation and RUR 60,000 in respect of non-pecuniary damage. The court stated that the government's systematic delaying of its obligation to revalue the applicant's savings had caused her moral suffering and anguish.

19. On 14 August 2001 the judgment was set aside on appeal by the Belgorod Regional Court and the case remitted for re-examination.

3. *Fourth judgment of the District Court*

20. On 19 September 2001 the Novooskolskiy District Court, sitting in the same composition, once again reaffirmed its position by awarding compensation in the same amount as in its judgment of 4 June 2001.

21. On 30 October 2001 the appellate court quashed the judgment and remitted the case for a fresh examination by the Novooskolskiy District Court. As it was permitted to do by Article 305-2 of the Code of Civil Procedure, it ordered that the case should be retried by a different bench.

4. *Fifth judgment of the District Court*

22. On 27 February 2002 the Novooskolskiy District Court, presided over by Judge Ziminov, dismissed the applicant's case on the ground that her claims had no basis in law.

23. On 2 April 2002 that judgment was upheld by the Belgorod Regional Court.

24. On 8 May 2002 the Presidium of the Belgorod Regional Court quashed the judgment following an application by the President of the Regional Court for supervisory review. The Presidium held that the courts below had disregarded the applicant's fundamental rights under the Constitution and the Convention.

5. *Sixth judgment of the District Court*

25. On 10 June 2002 the Novooskolskiy District Court, sitting in the same composition, delivered a new judgment in which, having regard, *inter alia*, to Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, it granted the applicant's claim in part and awarded her RUR 231,059.19.

26. The defendants' appeal was dismissed on 16 July 2002 by the Belgorod Regional Court, following which the judgment of 10 June 2002 became final.

6. *Settlement agreement*

27. On 1 November 2002 the applicant and a deputy president of the government of the Belgorod Region signed a settlement agreement, in which the applicant promised to abandon her claims arising out of the judgment of 10 June 2002 for a consideration of RUR 248,724. On the same day the agreement was approved by the Novooskolskiy District Court in a consent order, as requested by the parties.

28. On 6 November 2002 the applicant lodged an application with the Belgorod Regional Court to have the consent order of 1 November 2002 set aside.

29. On 19 November 2002 the applicant withdrew that application. She said that the government had bought her a flat in Novyi Oskol for RUR 330,000, and that she had no more claims against the State.

30. On 23 March 2003 the applicant informed the Court that the price of the flat did not cover the damage sustained by her because the money she had had in her savings account in 1991, if converted into United States dollars, would exceed the price of the flat. The applicant asked the Court for an order enabling her to recover the difference from the State.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

31. Under the 1964 Code of Civil Procedure, which was in force at the material time, judgments became final as follows:

Article 208 **Coming into force of judgments**

“Court judgments shall become legally binding on the expiration of the time-limit for lodging a cassation appeal if no such appeal has been lodged. If the judgment is not quashed following a cassation appeal, it shall become legally binding when the higher court delivers its decision. ...”

32. The only further means of recourse was the special supervisory review procedure that enabled courts to reopen final judgments (пересмотр в порядке судебного надзора):

Article 319 **Judgments, decisions and rulings amenable to supervisory review**

“Final judgments, decisions and rulings of all Russian courts shall be amenable to supervisory review on an application lodged by the officials listed in Article 320 of the Code.”

33. The power of officials to lodge an application (протест) depended on their rank and territorial jurisdiction:

Article 320 **Officials who may initiate supervisory review**

“Applications may be lodged by:

- (1) the Prosecutor General – against judgments, decisions and rulings of any court;
- (2) the President of the Supreme Court – against rulings of the Presidium of the Supreme Court and judgments and decisions of the Civil Division of the Supreme Court acting as a court of first instance;
- (3) Deputy Prosecutors General – against judgments, decisions and rulings of any court other than rulings of the Presidium of the Supreme Court;
- (4) Vice-Presidents of the Supreme Court – against judgments and decisions of the Civil Division of the Supreme Court acting as a court of first instance;

(5) the Prosecutor General, Deputy Prosecutor General, the President and Vice-Presidents of the Supreme Court – against judgments, decisions and rulings of any court other than rulings of the Presidium of the Supreme Court;

(6) the President of the Supreme Court of an autonomous republic, a regional court, a city court, a court of an autonomous region or a court of an autonomous district, the public prosecutor of an autonomous republic, a region, a city, an autonomous region or an autonomous district – against judgments and decisions of district (city) people's courts and against decisions of civil divisions of, respectively, the Supreme Court of an autonomous republic, regional court, city court, court of an autonomous region or court of an autonomous district that examined the case on appeal.”

34. The power to lodge such applications was discretionary, that is to say it was solely for the official concerned to decide whether or not a particular case warranted supervisory review.

35. Under Article 322 officials listed in Article 320 who considered that a case deserved closer examination could, in certain circumstances, obtain the case file in order to establish whether good grounds for lodging an application existed.

36. Article 323 of the Code empowered the relevant officials to stay the execution of the judgment, decision or ruling in question until the supervisory review proceedings had been completed.

37. Article 324 of the Code provided that the official concerned should draft the application and forward it – in sufficient copies for each of the parties – with the case file to the relevant court.

38. Article 325 read as follows:

“The parties ... shall be served copies of the application. If circumstances so require, the parties ... shall be informed of the time and place of the hearing.

The copies of the application shall be served on the parties by the court [examining the application]. The court shall give the parties sufficient time before the hearing to submit a written reply to the application and any additional material.”

39. Under Article 328 of the Code, proceedings on an application for supervisory review were normally oral and the parties were invited to make comments once the judge concerned had reported to the court.

40. Courts hearing applications for supervisory review had extensive jurisdiction in respect of final judgments:

Article 329

Powers of supervisory review courts

“The court that examines an application for supervisory review may:

- (1) uphold the judgment, decision or ruling and dismiss the application;
- (2) quash all or part of the judgment, decision or ruling and order a fresh examination of the case at first or cassation instance;

(3) quash all or part of the judgment, decision or ruling and terminate the proceedings or leave the claim undecided;

(4) uphold any of the previous judgments, decisions or rulings in the case;

(5) quash or vary the judgment of the court of first or cassation instance or of a court that has carried out supervisory review and deliver a new judgment without remitting the case for re-examination if substantive laws have been erroneously construed and applied.”

41. The grounds for setting aside final judgments were as follows:

Article 330

Grounds for setting aside judgments on supervisory review

“...

(1) wrongful application or interpretation of substantive laws;

(2) significant breach of procedural rules which led to the delivery of an unlawful judgment, decision or ruling ...”

42. There was no time-limit for lodging an application for supervisory review, and, in principle, such applications could be lodged at any time after a judgment had become final.

THE LAW

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

43. The applicant complained that the decision of the Presidium of the Belgorod Regional Court of 19 March 1999, which set aside a final judgment in her favour, had violated Article 6 § 1 of the Convention. She also complained under the same Article that the proceedings before the Presidium of the Belgorod Regional Court had been unfair in that she had not been informed that the application for supervisory review had been lodged or invited to attend the hearing. She had not learnt of the Presidium’s decision until five months after it had been given.

The relevant part of Article 6 § 1 reads as follows:

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

A. Whether the applicant is still a “victim”

44. When declaring the case admissible, the Court considered the question whether the applicant could claim to be a victim of the alleged breaches of the Convention. As a number of events have taken place since then – in particular, the judgment of the Novooskolskiy District Court of

10 June 2002 and the acquisition of the flat – the Court must return to this question.

45. It appears from the chronology of events set out above that the State has made efforts to remedy the applicant's situation, first by delivering a judgment requiring her savings to be restored to their real value, and subsequently, by purchasing a flat for her.

46. However, it is not the State's failure to reinstate the applicant's savings which lies at the heart of the complaint under Article 6 (see *X v. Germany*, no. 8724/79, Commission decision of 6 March 1980, Decisions and Reports 20, p. 226; *Rudzińska v. Poland* (dec.), no. 45223/99, ECHR 1999-VI; *Gayduk and Others v. Ukraine* (dec.), nos. 45526/99 et seq., ECHR 2002-VI; or, as a more recent authority, *Appolonov v. Russia* (dec.), no. 67578/01, 29 August 2002). Under this provision the Court is instead concerned with the effect the supervisory review procedure had on the applicant's rights under the Convention.

47. In this connection, the Court reiterates that a decision or measure favourable to the applicant is not in principle sufficient to deprive him or her of his or her status as a "victim" unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention (see *Amuur v. France*, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III, p. 846, § 36, and *Dalban v. Romania* [GC], no. 28114/95, § 44, ECHR 1999-VI).

48. It is true that the applicant's claim to have her savings revalued was ultimately granted. However, that does not mean that the State was mindful of the breach of the applicant's right to benefit from the judgment of 8 June 1998 as soon as it became enforceable.

49. In other words, the fact that the applicant's claims were ultimately satisfied does not by itself efface the effects of the legal uncertainty which she had to endure for three years after the final judgment of 8 June 1998 was quashed (see *Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, § 50, ECHR 1999-VII).

50. In these circumstances, the Court considers that the applicant continues to have standing as a "victim" to complain that the decision of the Presidium of the Belgorod Regional Court of 19 March 1999 and the ensuing events violated her rights under Article 6 § 1.

B. Supervisory review procedure: substantive issues

51. With regard to the substance of the complaint, the Court reiterates that the right to a fair hearing before a tribunal as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention must be interpreted in the light of the Preamble to the Convention, which, in its relevant part, declares the rule of law to be part of the common heritage of the Contracting States. One of

the fundamental aspects of the rule of law is the principle of legal certainty, which requires, among other things, that where the courts have finally determined an issue, their ruling should not be called into question (see *Brumărescu*, cited above, § 61).

52. Legal certainty presupposes respect for the principle of *res judicata* (*ibid.*, § 62), that is the principle of the finality of judgments. This principle underlines that no party is entitled to seek a review of a final and binding judgment merely for the purpose of obtaining a rehearing and a fresh determination of the case. Higher courts' power of review should be exercised to correct judicial errors and miscarriages of justice, but not to carry out a fresh examination. The review should not be treated as an appeal in disguise, and the mere possibility of there being two views on the subject is not a ground for re-examination. A departure from that principle is justified only when made necessary by circumstances of a substantial and compelling character.

53. In the applicant's case, however, the judgment of 8 June 1998 was overturned on 19 March 1999 by the Presidium of the Belgorod Regional Court on the ground that Judge Lebedinskaya of the Novooskolskiy District Court had misinterpreted relevant laws. The Presidium dismissed the applicant's claims and closed the matter, thus setting at naught an entire judicial process which had ended in a decision that was legally binding under Article 208 of the Code of Civil Procedure and in respect of which enforcement proceedings had commenced.

54. The Court notes that the supervisory review of the judgment of 8 June 1998 was set in motion by the President of the Belgorod Regional Court – who was not a party to the proceedings – in whom such power was vested by Articles 319 and 320 of the Code of Civil Procedure. As with the situation under Romanian law examined in *Brumărescu*, cited above, the exercise of this power by the President was not subject to any time-limit, so that judgments were liable to challenge indefinitely.

55. The Court reiterates that Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way it embodies the “right to a court”, of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect. However, that right would be illusory if a Contracting State's domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party. It would be inconceivable that Article 6 § 1 should describe in detail procedural guarantees afforded to litigants – proceedings that are fair, public and expeditious – without protecting the implementation of judicial decisions; to construe Article 6 as being concerned exclusively with access to a court and the conduct of proceedings would be likely to lead to situations incompatible with the principle of the rule of law which the Contracting States undertook to respect when they ratified the

Convention (see *Hornsby v. Greece*, judgment of 19 March 1997, *Reports* 1997-II, pp. 510-11, § 40).

56. The Court considers that the right of a litigant to a court would be equally illusory if a Contracting State's legal system allowed a judicial decision which had become final and binding to be quashed by a higher court on an application made by a State official.

57. By using the supervisory review procedure to set aside the judgment of 8 June 1998, the Presidium of the Belgorod Regional Court infringed the principle of legal certainty and the applicant's "right to a court" under Article 6 § 1 of the Convention.

58. There has accordingly been a violation of that Article.

C. Supervisory review procedure: procedural issues

59. With regard to the complaint about the procedural defects of the hearing before the Presidium of the Belgorod Regional Court, the Court finds that, having concluded that there has been an infringement of the applicant's "right to a court" by the very use of the supervisory review procedure, it is not necessary to consider whether the procedural guarantees of Article 6 of the Convention were available in those proceedings.

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

60. The applicant further complained that the State had not revalued her savings and that the supervisory review of her case and the quashing of the judgment in her favour had violated Article 1 of Protocol No. 1. That provision 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."

61. The Court reiterates that a judgment debt may be regarded as a "possession" for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 (see, among other authorities, *Burdov v. Russia*, no. 59498/00, § 40, ECHR 2002-III, and the cases cited therein). Furthermore, quashing such a judgment after it has become final and unappealable will constitute an interference with the

judgment beneficiary's right to the peaceful enjoyment of that possession (see *Brumărescu*, cited above, § 74).

62. However, in the judgment of 8 June 1998 the applicant was awarded RUR 133,963.70. After the application for supervisory review was granted, the applicant's case was re-examined four more times, ending with a settlement under which the State provided the applicant with a flat worth RUR 330,000. This amount significantly exceeded (even after inflation is taken into account) the amount she was initially entitled to and was allegedly arbitrarily deprived of as a result of the supervisory review procedure.

63. Moreover, the Court observes that it has previously examined in detail complaints arising out of the State's failure to revalue deposits in the Savings Bank (see *Appolonov*, cited above) and found that they did not disclose any appearance of a violation of Article 1 of Protocol No. 1. In that case the Court pointed out that, although Mr Appolonov's savings decreased due to inflation, Article 1 of Protocol No. 1 did not oblige the State to maintain the purchasing power of sums deposited with financial institutions. Nor did the Savings Act, as interpreted by the domestic courts, establish for the State an enforceable obligation to compensate for losses caused by inflation. The Court sees no reason to deviate from that finding in the present case.

64. It follows that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

65. 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."

66. The Court points out that under Rule 60 of the Rules of Court any claim for just satisfaction must be itemised and submitted in writing together with the relevant supporting documents or vouchers, "failing which the Chamber may reject the claim in whole or in part".

67. In the instant case, on 1 March 2002, after the application was declared admissible, the applicant was invited to submit her claims for just satisfaction. She did not submit any such claims within the required time-limit.

68. In these circumstances, the Court makes no award under Article 41 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of the applicant's right to a fair trial and the right to a court as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention in that the final judgment was quashed on supervisory review;
2. *Holds* that it is not necessary to consider the allegation of procedural unfairness of the supervisory review proceedings;
3. *Holds* that there has been no violation of Article 1 of Protocol No. 1.

Done in English, and notified in writing on 24 July 2003, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren NIELSEN
Deputy Registrar

Christos ROZAKIS
President

RIABYKH c. RUSSIE
(Requête n° 52854/99)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 24 JUILLET 2003¹

1. Traduction ; original anglais.

SOMMAIRE¹**Supervision d'un jugement définitif et contraignant****Article 6 § 1**

Droit à un tribunal – Procédure civile – Supervision d'un jugement définitif et contraignant – Absence de délai pour l'exercice du pouvoir de supervision – Principe de sécurité juridique

*
* * *

En 1997, un tribunal de district octroya à la requérante une somme en réparation du fait que l'Etat n'avait pas réévalué ses économies afin de corriger les effets de l'inflation, comme il était selon elle tenu de le faire en vertu de la loi de 1995 sur l'épargne. Après l'annulation du jugement en appel, le tribunal de district rendit un autre jugement similaire au premier et octroya à la requérante près de 134 000 roubles. Ce jugement devint définitif en juin 1998. En 1999, toutefois, le tribunal régional, saisi d'un recours en supervision formé par son président, annula le jugement et rejeta les prétentions de l'intéressée. En 2001, la Cour suprême accueillit un recours en supervision de l'arrêt du tribunal régional et renvoya l'affaire au tribunal de district, qui se prononça une nouvelle fois en faveur de la requérante. Le tribunal régional ayant annulé ce jugement, le tribunal de district rendit encore un jugement favorable à l'intéressée. Le tribunal régional annula aussi ce jugement et renvoya l'affaire au tribunal de district qui, siégeant dans une autre composition, rejeta les prétentions de la requérante. Le tribunal régional confirma ce jugement. Toutefois, le jugement du tribunal régional fut annulé sur un recours en supervision déposé par son président. Le tribunal de district fit ensuite en partie droit aux prétentions de la requérante et le tribunal régional confirma ce jugement. La requérante conclut ultérieurement avec les autorités une transaction et le gouvernement lui acheta un appartement au prix de 330 000 roubles.

1. Article 6 § 1 de la Convention: a) Même s'il apparaît que l'Etat a déployé des efforts pour remédier à la situation de la requérante (jugement faisant droit à ses prétentions et achat d'un appartement), ce n'est pas l'absence de réévaluation de ses économies qui se trouve au cœur de son grief tiré de l'article 6, qui portait plutôt sur les effets de la procédure de supervision. Le fait que les prétentions de la requérante aient pour finir été prises en compte n'efface pas en soi les effets produits par l'incertitude juridique qui se sont déployés pendant trois ans après la cassation de l'arrêt rendu initialement en sa faveur. L'intéressée peut donc toujours se prétendre «victime» à cet égard.

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

b) La procédure de supervision a conduit à effacer l'ensemble d'une procédure judiciaire qui avait abouti à une décision juridiquement contraignante. Cette procédure a été mise en branle par le président du tribunal régional, qui n'était pas partie à la procédure et qui pouvait exercer son pouvoir sans aucune contrainte de délai. Le droit à un tribunal serait illusoire si une décision judiciaire ayant acquis un caractère définitif et exécutoire pouvait être annulée à la demande d'un fonctionnaire de l'Etat. En l'occurrence, le tribunal régional, en utilisant la procédure de supervision, a méconnu le principe de la sécurité juridique ainsi que le droit de la requérante à un tribunal.

Conclusion : violation (unanimité).

c) Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de rechercher si les garanties procédurales prévues à l'article 6 ont été offertes au cours de la procédure de supervision.

Conclusion : non-lieu à examen (unanimité).

2. Article 1 du Protocole n° 1 : dans le cadre de la transaction conclue, l'Etat a acheté à la requérante un appartement d'une valeur dépassant largement le montant qui lui avait été initialement alloué. De plus, l'article 1 du Protocole n° 1 n'oblige pas l'Etat à maintenir le pouvoir d'achat représenté par des sommes investies, et la loi de 1995, telle qu'interprétée par les tribunaux, ne mettait pas non plus l'Etat dans l'obligation de dédommager des pertes provoquées par l'inflation.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Article 41 : la requérante n'a formulé aucune prétention dans le délai imparti.

Jurisprudence citée par la Cour

X c. Allemagne, n° 8724/79, décision de la Commission du 6 mars 1980, Décisions et rapports 20

Amuur c. France, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III

Hornsby c. Grèce, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II

Dalban c. Roumanie [GC], n° 28114/95, CEDH 1999-VI

Rudzzińska c. Pologne (déc.), n° 45223/99, CEDH 1999-VI

Brumărescu c. Roumanie [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII

Bourdov c. Russie, n° 59498/00, CEDH 2002-III

Gayduk et autres c. Ukraine (déc.), n° 45526/99 et suiv., CEDH 2002-VI

Appolonov c. Russie (déc.), n° 67578/01, 29 août 2002

En l'affaire Riabikh c. Russie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

G. BONELLO,

M^{me} F. TULKENS,

M. E. LEVITS,

M^{me} S. BOTOCHAROVA,

M. A. KOVLER,

M^{me} E. STEINER, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 juillet 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 52854/99) dirigée contre la Fédération de Russie et dont une ressortissante de cet État, M^{me} Anna Ivanovna Riabikh (« la requérante »), a saisi la Cour le 19 août 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement russe (« le Gouvernement ») est représenté par M. P.A. Laptev, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

3. La requérante alléguait une violation à son égard des droits garantis par l'article 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 au motif que l'État s'était montré réticent à la dédommager de la perte financière que lui avait causée l'inflation, et que la décision de lui octroyer une indemnité prise par un tribunal interne avait été annulée dans le cadre de la procédure de supervision.

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

5. Par une décision du 21 février 2002, la chambre a déclaré la requête recevable.

6. Tant la requérante 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*). Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La requérante est née en 1949 et réside à Ninovka, un village situé dans la région de Belgorod, en Russie.

A. Procédure initiale

8. A une date non précisée, la requérante engagea une procédure contre l'agence de Novooskolski de la Caisse d'épargne de Russie, la Caisse d'épargne de Russie et l'Etat. Elle affirmait que la valeur de ses économies personnelles accumulées sur ses comptes à la date de 1991 avait sérieusement chuté à la suite des réformes économiques. Cette épargne représentait le résultat de décennies de dur labeur et elle avait l'intention de l'utiliser pour s'acheter un appartement. Toutefois, l'Etat n'avait pas réévalué les sommes déposées afin de corriger les effets de l'inflation alors qu'il était tenu de le faire en vertu de la loi du 10 mai 1995 sur la réévaluation et la protection de l'épargne des citoyens de la Fédération de Russie (Федеральный закон «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», ci-après la «loi sur l'épargne»).

1. Premier jugement du tribunal de district

9. Le 30 décembre 1997, le tribunal de district de Novooskolski, présidé par la juge Lebedinskaïa, rendit un jugement en faveur de la requérante à laquelle il alloua 129 544 106¹ roubles russes (RUR) à payer par le Trésor public. Le tribunal rejeta l'argument principal des défendeurs selon lequel le régime de remboursement prévu par la loi sur l'épargne ne pouvait être concrètement mis en œuvre faute d'adoption de la législation déléguée voulue. Notant que la loi sur l'épargne reconnaissait aux dépôts garantis le caractère de dette intérieure de l'Etat et que ce dernier n'avait pas pris les décrets requis en temps voulu pour le remboursement de la dette, le tribunal estima que la responsabilité civile des défendeurs était engagée.

10. Le 28 février 1998, le tribunal régional de Belgorod, statuant en appel, infirma cette décision et renvoya l'affaire au tribunal de première instance pour qu'il la rejugeât.

1. Cette somme ne tient pas compte de la valeur nominale de 1998. Conformément au décret présidentiel du 4 août 1997 «sur la modification de la valeur nominale de la devise russe et des valeurs étalons», les nouveaux roubles remplacèrent les anciens roubles à compter du 1^{er} janvier 1998, un nouveau rouble valant 1 000 anciens roubles.

2. Deuxième jugement du tribunal de district

11. Le 8 juin 1998, le tribunal de district de Novooskolski, siégeant dans la même composition, rendit un nouveau jugement similaire à celui du 30 décembre 1997, mais en portant la somme allouée à 133 963,70 RUR. En l'absence de contestation, ce jugement devint définitif dix jours plus tard, soit le 18 juin 1998.

12. La procédure d'exécution débuta le 18 janvier 1999.

B. Procédure de supervision et suite de l'instance

1. Procédure de supervision

13. En 1999, à une date non précisée, alors que la procédure d'exécution était en cours, le président du tribunal régional de Belgorod déposa un recours en supervision (протест в порядке надзора) du jugement rendu le 8 juin 1998, au motif que celui-ci entraînait en contradiction avec des dispositions du droit matériel.

14. Le présidium du tribunal régional de Belgorod examina ce recours le 19 mars 1999. Ayant jugé recevables les motifs étayant le recours, le présidium cassa le jugement du 8 juin 1998 et rejeta toutes les prétentions de la requérante. Celle-ci ne fut pas informée du dépôt du recours en supervision ni invitée à assister à l'audience devant le présidium.

15. Le 17 juin 1999, la procédure d'exécution fut interrompue.

16. Le 4 janvier 2001, un président adjoint de la Cour suprême soumit un recours en supervision de la décision prise par le présidium le 19 mars 1999.

17. Le 22 janvier 2001, la Cour suprême accueillit le recours en supervision. Elle confirma le bien-fondé des motifs invoqués par le présidium pour casser le jugement du 8 juin 1998, mais jugea que les prétentions de la requérante n'auraient pas dû être rejetées en totalité, car l'intéressée avait ainsi été injustement privée du droit de solliciter le remboursement des sommes en jeu. Elle admit aussi que le droit de la requérante à être informée que le présidium examinait son affaire n'avait pas été respecté, et renvoya l'affaire au tribunal de district de Novooskolski pour qu'il procédât à un nouvel examen.

2. Troisième jugement du tribunal de district

18. Le 4 juin 2001, le tribunal de district de Novooskolski, composé des mêmes juges, rendit son troisième jugement en faveur de la requérante. Il lui octroya une somme comprenant 188 724 RUR en dédommagement de la dévaluation et 60 000 RUR au titre du préjudice moral. Le tribunal

déclara que le fait que le gouvernement eût systématiquement remis à plus tard la réévaluation de l'épargne de la requérante à laquelle il devait procéder avait causé à celle-ci souffrance morale et angoisse.

19. Le 14 août 2001, le tribunal régional de Belgorod infirma ce jugement en appel et renvoya l'affaire au tribunal de district pour qu'il la rejudgeât.

3. Quatrième jugement du tribunal de district

20. Le 19 septembre 2001, le tribunal de district, siégeant dans la même composition, réitéra son point de vue en accordant une indemnisation d'un montant égal à celui octroyé dans son jugement du 4 juin 2001.

21. Le 30 octobre 2001, la cour d'appel annula le jugement et renvoya l'affaire au tribunal de district de Novooskolski pour qu'il procédât à un nouvel examen. Ainsi que le lui permettait l'article 305-2 du code de procédure civile, elle ordonna que le tribunal de district siègeât dans une autre composition.

4. Cinquième jugement du tribunal de district

22. Le 27 février 2002, le tribunal de district, présidé par le juge Ziminov, débouta la requérante au motif que ses griefs n'avaient aucun fondement légal.

23. Le 2 avril 2002, le tribunal régional de Belgorod confirma ce jugement.

24. Le 8 mai 2002, le présidium du tribunal régional de Belgorod annula le jugement après que le président de ce tribunal eut déposé un recours en supervision. Le présidium considéra que les juridictions de rang inférieur avaient méconnu dans le chef de la requérante les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution et la Convention.

5. Sixième jugement du tribunal de district

25. Le 10 juin 2002, le tribunal de district, siégeant dans la même composition, rendit un nouveau jugement par lequel, eu égard notamment à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, il fit droit en partie aux prétentions de la requérante à laquelle il octroya 231 059,19 RUR.

26. Le tribunal régional de Belgorod rejeta le 16 juillet 2002 l'appel formé par les défendeurs, à la suite de quoi l'arrêt du 10 juin 2002 devint définitif.

6. Acte de transaction

27. Le 1^{er} novembre 2002, la requérante signa avec un président adjoint du gouvernement de la région de Belgorod un acte de transaction

aux termes duquel elle promettait de renoncer à ses prétentions découlant de l'arrêt du 10 juin 2002 en échange du versement de la somme de 248 724 RUR. Le même jour, le tribunal de district entérina cette transaction par un jugement de donner acte, ainsi que les parties l'avaient demandé.

28. Le 6 novembre 2002, la requérante pria le tribunal régional de Belgorod d'annuler le jugement de donner acte du 1^{er} novembre 2002.

29. Le 19 novembre 2002, la requérante retira cette demande. Elle déclara que le Gouvernement lui avait acheté un appartement à Novyi Oskol au prix de 330 000 RUR et qu'elle ne nourrissait plus aucune prétention à l'encontre de l'Etat.

30. Le 23 mars 2003, la requérante informa la Cour que le prix de l'appartement ne couvrait pas le préjudice qu'elle avait subi, au motif que la somme qui se trouvait sur son compte d'épargne en 1991, si elle était convertie en dollars américains, dépasserait le prix de l'appartement. Elle pria la Cour d'inviter l'Etat à lui verser la différence.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

31. En vertu du code de procédure civile de 1964, en vigueur à l'époque des faits, les jugements acquéraient leur caractère définitif de la manière suivante :

Article 208

Entrée en vigueur des jugements

« Les décisions de justice deviennent juridiquement contraignantes à l'expiration du délai prévu pour le dépôt d'un pourvoi en cassation si pareille démarche n'a pas été effectuée. Si la décision n'est pas cassée après un pourvoi, elle devient juridiquement contraignante au moment où la juridiction de rang supérieur rend son arrêt. (...) »

32. La seule autre voie de recours ouverte est la procédure spéciale de supervision qui permet aux tribunaux de rejuger des affaires ayant abouti à des décisions définitives (пересмотр в порядке судебного надзора) :

Article 319

Arrêts, jugements et décisions susceptibles de subir une supervision

« Les arrêts, jugements et décisions de tous les tribunaux russes sont susceptibles de faire l'objet d'une supervision sur recours de l'une des catégories de fonctionnaires cités à l'article 320 du présent code. »

33. L'aptitude des fonctionnaires à soumettre pareil recours (протест) est fonction de leur position hiérarchique et de leur compétence territoriale :

Article 320**Fonctionnaires habilités à déclencher une procédure de supervision**

«Sont habilités à présenter un recours :

1. le procureur général, s'agissant des arrêts, jugements et décisions de tous les tribunaux ;

2. le président de la Cour suprême, s'agissant des décisions du présidium de la Cour suprême et des arrêts et décisions rendus par la chambre civile de la Cour suprême statuant en première instance ;

3. les procureurs généraux adjoints, s'agissant des arrêts, jugements et décisions de tous les tribunaux à l'exception des décisions du présidium de la Cour suprême ;

4. les vice-présidents de la Cour suprême, s'agissant des arrêts et décisions rendus par la chambre civile de la Cour suprême statuant en première instance ;

5. le procureur général, le procureur général adjoint, le président et les vice-présidents de la Cour suprême s'agissant des arrêts, jugements et décisions de tous les tribunaux, à l'exception des décisions du présidium de la Cour suprême ;

6. le président de la Cour suprême d'une République autonome, d'un tribunal régional, tribunal municipal, tribunal d'une région autonome ou tribunal d'un district autonome, le procureur d'une République autonome, d'une région, ville, région autonome ou district autonome, s'agissant des arrêts et décisions des juridictions populaires de district (municipales), et des décisions des chambres civiles de, respectivement, la Cour suprême d'une République autonome, d'un tribunal régional, d'un tribunal municipal, d'un tribunal d'une région autonome ou d'un tribunal d'un district autonome qui ont examiné l'affaire en appel.»

34. Le pouvoir de présenter pareil recours est discrétionnaire, c'est-à-dire qu'il appartient au seul fonctionnaire concerné de décider si une affaire donnée mérite une supervision.

35. Conformément à l'article 322, les fonctionnaires appartenant aux catégories citées à l'article 320 qui estiment qu'une affaire mérite un examen plus approfondi peuvent, dans certaines circonstances, s'en procurer le dossier afin de déterminer s'il existe de bonnes raisons de soumettre un recours en supervision.

36. L'article 323 habilite les fonctionnaires appartenant aux catégories citées à surseoir à l'exécution de l'arrêt, du jugement ou de la décision en cause jusqu'à ce que la procédure de supervision soit achevée.

37. L'article 324 dispose que le fonctionnaire concerné doit rédiger le recours et en adresser un nombre d'exemplaires suffisant pour que chaque partie en ait copie, ainsi que le dossier, à la juridiction compétente.

38. L'article 325 est ainsi libellé :

«Les parties (...) se voient notifier des copies du recours. Le cas échéant, les parties (...) sont informées de la date et du lieu de l'audience.

Les copies du recours sont notifiées aux parties par la juridiction [qui examine le recours]. La juridiction accorde aux parties un délai suffisant avant l'audience pour

qu'elles puissent répondre au recours par écrit et soumettre tout autre élément complémentaire.»

39. En vertu de l'article 328, la procédure relative à un recours en supervision se déroule habituellement par oral et les parties sont invitées à formuler leurs observations une fois que le juge concerné a fait son rapport au tribunal.

40. Les juridictions qui connaissent des recours en supervision jouissent d'une très large compétence en ce qui concerne les jugements définitifs:

Article 329

Pouvoirs de la juridiction de supervision

«La juridiction qui examine un recours en supervision peut :

1. confirmer l'arrêt, le jugement ou la décision et rejeter le recours;
2. casser l'arrêt, le jugement ou la décision en tout ou partie et ordonner que l'affaire soit rejugée par une juridiction de première instance ou de cassation;
3. casser l'arrêt, le jugement ou la décision en tout ou partie et clore la procédure ou laisser l'affaire en suspens;
4. confirmer l'un des arrêts, jugements ou décisions précédemment rendus dans l'affaire;
5. casser ou réformer le jugement de la juridiction de première instance ou de cassation ou de la juridiction qui a procédé à la supervision et rendre un nouveau jugement sans renvoyer l'affaire pour réexamen lorsque des dispositions du droit matériel ont été mal interprétées et appliquées.»

41. Les motifs de cassation de décisions définitives sont les suivants :

Article 330

Motifs de cassation des jugements dans le cadre de la procédure de supervision

«(...)

1. application ou interprétation erronée de dispositions du droit matériel;
2. violation importante de dispositions procédurales qui a conduit au prononcé d'un arrêt, d'un jugement ou d'une décision à caractère illégal (...)»

42. Un recours en supervision peut être soumis sans condition de délai et, en principe, à n'importe quel moment après qu'une décision est devenue définitive.

EN DROIT

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

43. La requérante se plaint que la décision du 19 mars 1999, par laquelle le présidium du tribunal régional de Belgorod a infirmé un jugement définitif en sa faveur, a violé l'article 6 § 1 de la Convention. Sur le terrain de cet article, elle dénonce aussi le caractère inéquitable de la procédure devant le présidium de ce tribunal au motif qu'elle n'a pas été informée du dépôt du recours en supervision ni invitée à assister à l'audience. De plus, elle n'a eu connaissance de la décision du présidium que cinq mois après son adoption.

L'article 6 § 1 dispose en ses passages pertinents :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

A. Sur le point de savoir si la requérante peut toujours se prétendre « victime »

44. Lorsqu'elle a statué sur la recevabilité de l'affaire, la Cour a examiné la question de savoir si la requérante pouvait se prétendre victime des violations de la Convention alléguées. Un certain nombre d'événements étant survenus depuis lors, notamment l'adoption le 10 juin 2002 d'un jugement par le tribunal de district de Novooskolski et l'achat d'un appartement, la Cour doit se pencher de nouveau sur ce point.

45. Il ressort de la chronologie des faits exposée ci-dessus que l'Etat a déployé des efforts pour remédier à la situation, tout d'abord en rendant un jugement qui ordonne la réévaluation des sommes épargnées par la requérante et ensuite en achetant un appartement à celle-ci.

46. Toutefois, ce n'est pas l'absence de réévaluation par l'Etat des économies de la requérante qui se trouve au cœur du grief tiré de l'article 6 (voir *X c. Allemagne*, n° 8724/79, décision de la Commission du 6 mars 1980, Décisions et rapports 20, p. 226 ; *Rudzińska c. Pologne* (déc.), n° 45223/99, CEDH 1999-VI ; *Gayduk et autres c. Ukraine* (déc.), n° 45526/99 et suiv., CEDH 2002-VI ; ou, plus récemment, *Appolonov c. Russie* (déc.), n° 67578/01, 29 août 2002). Sur le terrain de cet article, la Cour se préoccupe plutôt des effets de la procédure de supervision sur les droits de la requérante au titre de la Convention.

47. A cet égard, la Cour rappelle qu'une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou

en substance, puis réparé la violation de la Convention (*Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, p. 846, § 36; et *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI).

48. Il est vrai que la demande de la requérante tendant à la réévaluation de ses économies a en fin de compte été satisfaite. Cependant, cela ne signifie pas que l'Etat ait reconnu la violation du droit de celle-ci de bénéficiaire du jugement du 8 juin 1998 dès que celui-ci fut devenu exécutoire.

49. En d'autres termes, le fait que les prétentions de la requérante aient pour finir été prises en compte n'efface pas en soi les effets produits par l'incertitude juridique qui se sont déployés pendant trois ans après la cassation de l'arrêt définitif du 8 juin 1998 (*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 50, CEDH 1999-VI).

50. Dans ces conditions, la Cour considère que la requérante continue d'avoir la qualité de « victime » et peut se plaindre que la décision prise le 19 mars 1999 par le présidium du tribunal régional de Belgorod et les événements qui s'en sont suivis ont violé en son chef les droits garantis par l'article 6 § 1.

B. Procédure de supervision : questions de fond

51. En ce qui concerne le fond du grief, la Cour rappelle que le droit d'être entendu équitablement par un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du préambule de la Convention, qui cite notamment la prééminence du droit comme élément du patrimoine commun des Etats contractants. L'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit est le principe de la sécurité des rapports juridiques, qui veut, entre autres, que la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause (arrêt *Brumărescu* précité, § 61).

52. La sécurité juridique présuppose le respect du principe de l'autorité de la chose jugée (*ibidem*, § 62), c'est-à-dire du caractère définitif des décisions de justice. En vertu de ce principe, aucune partie n'est habilitée à solliciter la supervision d'un jugement définitif et exécutoire à la seule fin d'obtenir un réexamen de l'affaire et une nouvelle décision à son sujet. Les juridictions supérieures ne doivent utiliser leur pouvoir de supervision que pour corriger les erreurs de fait ou de droit et les erreurs judiciaires et non pour procéder à un nouvel examen. La supervision ne doit pas devenir un appel déguisé et le simple fait qu'il puisse exister deux points de vue sur le sujet n'est pas un motif suffisant pour rejurer une affaire. Il ne peut être dérogé à ce principe que lorsque des motifs substantiels et impérieux l'exigent.

53. Or, dans le cas de la requérante, le jugement du 8 juin 1998 a été infirmé le 19 mars 1999 par le présidium du tribunal régional de Belgorod au motif que la juge Lebedinskaïa, du tribunal de district de Novooskolski,

avait mal interprété les lois applicables. Le présidium a rejeté les griefs de la requérante et clos l'affaire, effaçant ainsi l'ensemble d'une procédure judiciaire qui avait abouti à une décision juridiquement contraignante, en vertu de l'article 208 du code de procédure civile, et dont l'exécution avait débuté.

54. La Cour relève que la supervision du jugement du 8 juin 1998 a été demandée par le président du tribunal régional de Belgorod, qui n'était pas partie à la procédure mais qui avait le pouvoir d'agir ainsi en vertu des articles 319 et 320 du code de procédure civile. Comme c'était le cas de la législation roumaine examinée dans l'affaire *Brumărescu* précitée, le président n'était tenu par aucun délai dans l'exercice de son pouvoir, de sorte que les jugements pouvaient être perpétuellement remis en cause.

55. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil; il consacre de la sorte le «droit à un tribunal», dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect. Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention (*Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II, pp. 510-511, § 40).

56. La Cour considère que le droit à un tribunal serait tout aussi illusoire si le système juridique d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire ayant acquis un caractère définitif et exécutoire soit annulée par une juridiction supérieure à la demande d'un fonctionnaire de l'Etat.

57. En recourant à la procédure de supervision pour annuler le jugement du 8 juin 1998, le présidium du tribunal régional de Belgorod a méconnu le principe de la sécurité juridique et enfreint dans le chef de la requérante le «droit à un tribunal» garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

58. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

C. Procédure de supervision : questions procédurales

59. Pour ce qui est du grief relatif aux vices de procédure de l'instance qui s'est déroulée devant le présidium du tribunal régional de Belgorod, la Cour estime que, comme elle a conclu à la violation dans le chef de la

requérante du «droit à un tribunal» du simple fait que la procédure de supervision a été utilisée, il n'y a pas lieu de rechercher si les garanties procédurales prévues à l'article 6 de la Convention ont été offertes au cours de ce procès.

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

60. La requérante se plaint en outre que l'Etat n'ait pas réévalué ses économies et allègue que la procédure de supervision à laquelle son affaire a été soumise ainsi que l'annulation du jugement rendu en sa faveur ont méconnu l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

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

61. La Cour rappelle qu'une créance constatée par jugement peut constituer un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir notamment *Bourdov c. Russie*, n° 59498/00, § 40, CEDH 2002-III, et les affaires qui y sont citées). De plus, casser un tel jugement alors qu'il est devenu définitif et n'est plus susceptible d'appel constitue une ingérence dans le droit au respect des biens dans le chef de la personne en faveur de laquelle le jugement a été rendu (*Brumărescu* précité, § 74).

62. Cependant, la requérante s'est vu allouer 133 963,70 RUR par le jugement du 8 juin 1998. Après que le recours en supervision eut été accueilli, son affaire a été réexaminée à quatre reprises pour se conclure par une transaction aux termes de laquelle l'Etat a acheté à l'intéressée un appartement d'une valeur de 330 000 RUR. Cette somme dépasse largement (même en tenant compte de l'inflation) le montant qui avait été initialement alloué à la requérante et dont celle-ci allègue avoir été arbitrairement privée à la suite de la procédure de supervision.

63. En outre, la Cour rappelle qu'elle a déjà examiné en détail des griefs tirés du manquement de l'Etat à réévaluer des sommes déposées à la Caisse d'épargne (décision *Appolonov* précitée) et qu'elle a conclu à cette occasion à l'absence d'apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour a en effet relevé que, même si les économies de M. Appolonov avaient perdu de leur valeur du fait de l'inflation, l'article 1 du Protocole n° 1 n'obligeait pas l'Etat à maintenir le pouvoir d'achat représenté par les sommes déposées dans les établissements financiers. La loi sur l'épargne, telle qu'interprétée par les juridictions internes, ne mettait pas non plus l'Etat

dans l'obligation de dédommager des pertes provoquées par l'inflation. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de cette conclusion en l'espèce.

64. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

65. 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.»

66. La Cour rappelle que, selon l'article 60 de son règlement, toute demande de satisfaction équitable doit être ventilée par rubrique et soumise par écrit, accompagnée des justificatifs nécessaires, «faut de quoi la chambre peut rejeter la demande, en tout ou partie».

67. En l'espèce, la requérante a été invitée à soumettre sa demande de satisfaction équitable le 1^{er} mars 2002, après que la requête eut été déclarée recevable. Or elle n'a rien fait de tel dans le délai imparti.

68. Dans ces conditions, la Cour ne lui octroie aucune somme au titre de l'article 41 de la Convention.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation dans le chef de la requérante du droit à un procès équitable et du droit à un tribunal garantis par l'article 6 § 1 de la Convention au motif que l'arrêt définitif a été cassé dans le cadre d'une procédure de supervision ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'allégation d'inéquité de la procédure de supervision ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 24 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président

MOREL c. FRANCE
(Requête n° 54559/00)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 3 JUIN 2003²

1. Siégeant en une chambre composée de M. A.B. Baka, *président*, M. J.-P. Costa, M. L. Loucaides, M. K. Jungwiert, M. V. Butkevych, M^{me} W. Thomassen, M. M. Ugrekhlidze, *juges*, et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Applicabilité de l'article 6 à une majoration d'impôt pour omission de déclaration de revenus****Article 6 § 1**

Applicabilité – Contentieux fiscal – Accusation en matière pénale – Inapplicabilité de l'article 6 à une majoration d'impôt pour omission de déclaration de revenus – Taux et montant de la majoration

*
* *

Le requérant fit l'objet de rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui furent assortis d'intérêts de retard et d'une majoration de 10 % en application de l'article 1728 § 1 du code général des impôts. Le requérant se plaint de la durée de la procédure fiscale qui s'ensuivit.

Article 6 § 1 : une procédure fiscale ne porte pas sur des « droits et obligations de caractère civil » et, en l'espèce, la procédure fiscale en litige ne tranchait pas une « accusation en matière pénale ». L'article 1728 § 1 du code général des impôts concerne tous les citoyens en leur qualité de contribuables, leur prescrit un certain comportement et assortit cette exigence d'une majoration. Cette majoration d'impôt vise à empêcher la répétition d'agissements semblables. Elle se fonde sur une norme de caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif. Le taux de la majoration est de faible importance et, en l'espèce, par son montant en valeur absolue de 4450 francs français, la majoration est loin de revêtir l'« ampleur considérable » des sommes sur lesquelles la Cour s'était fondée dans l'arrêt *Bendenoun* pour retenir le « caractère pénal » de l'affaire : incompatibilité *ratione materiae*.

Jurisprudence citée par la Cour

Bendenoun c. France, arrêt du 24 février 1994, série A n° 284

Acquaviva c. France, arrêt du 21 novembre 1995, série A n° 333-A

Ferrazzini c. Italie [GC], n° 44759/98, CEDH 2001-VII

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

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Jean Morel, est un ressortissant français, résidant à Montmelas.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant fit l'objet d'une procédure de vérification portant sur les années 1988 à 1990.

Le 6 décembre 1991, l'administration fiscale notifia au requérant des rappels de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), selon la procédure de taxation d'office. Ces rappels furent confirmés le 25 février 1992.

Le 27 avril 1992, le requérant se vit notifier deux avis de mise en recouvrement de la TVA, de la majoration de 10 % et des intérêts de retard y afférents, soit 55 956 francs français (FRF) en principal et 4 450 FRF au titre de la majoration.

Le 12 mai 1992, le requérant formula une réclamation auprès de l'administration fiscale.

Le 26 mai 1992, cette dernière exigea une caution de 70 325 FRF en garantie des impôts contestés.

Le 30 juillet 1992, le directeur des services fiscaux rejeta la réclamation du requérant.

Le 17 septembre 1992, le requérant saisit le tribunal administratif de Lyon d'une requête tendant à obtenir la décharge des rappels de TVA et de la majoration d'impôt.

Le requérant n'ayant pas reçu d'observations en défense, son conseil adressa, le 8 décembre 1993, au président du tribunal administratif de Lyon, un mémoire ampliatif, par lequel il souligna que les délais légaux impartis à l'administration fiscale étaient échus.

Le 25 avril 1997, le conseil du requérant adressa un second mémoire ampliatif rappelant que, depuis l'introduction de l'instance, l'administration fiscale n'avait produit aucune observation en défense et qu'il y avait lieu de considérer que l'instance devait être jugée en l'état.

Le 15 octobre 1997, le directeur des services fiscaux déposa un mémoire en défense.

Le 17 juin 1999, l'audience eut lieu.

Par un jugement du 8 juillet 1999, le tribunal administratif de Lyon, faisant droit à la demande du requérant, prononça la décharge des droits de TVA et de la majoration de 10 %.

B. Le droit interne pertinent

L'article 298 *bis* du code général des impôts dispose :

« I. Pour leurs opérations agricoles, les exploitants agricoles sont placés sous le régime du remboursement forfaitaire prévu aux articles 298 quater et 298 quinquies. Ils sont dispensés du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée et des obligations qui incombent aux assujettis. Ils peuvent cependant opter pour leur imposition d'après le régime simplifié. (...) »

II. Sont soumis de plein droit au régime simplifié prévu au I :

(...)

5° Les exploitants agricoles, lorsque le montant moyen des recettes de l'ensemble de leurs exploitations, calculé sur deux années civiles consécutives, dépasse 300 000 F. L'assujettissement prend effet à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante et au plus tôt le 1^{er} janvier 1983.

(...)

Aux termes de l'article 1728 § 1 du même code :

« Lorsqu'une personne physique ou morale ou une association tenue de souscrire une déclaration ou de présenter un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes établis ou recouvrés par la direction générale des impôts s'abstient de souscrire cette déclaration ou de présenter cet acte dans les délais, le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 10 % . »

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de ce que sa cause ne fut pas entendue dans un délai raisonnable.

EN DROIT

Le requérant se plaint de la durée de la procédure (soit presque sept ans et deux mois pour une instance).

Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

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

Les parties conviennent de ce que le présent litige entre dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention.

Toutefois, la Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable, en principe, au titre de la notion « droits et obligations de caractère civil », à la procédure de caractère fiscal, même si les mesures

fiscales en cause ont entraîné des répercussions sur les droits patrimoniaux (*Ferrazzini c. Italie* [GC], n° 44759/98, § 30, CEDH 2001-VII).

En l'espèce, le requérant s'est vu infliger une majoration d'impôt de 10 % en application de l'article 1728 du code général des impôts.

La Cour rappelle, tout d'abord, que la question de l'applicabilité d'une clause normative de la Convention revêt par nature le caractère d'un problème de fond, à examiner indépendamment de l'attitude antérieure de l'Etat défendeur (voir, notamment, *Acquaviva c. France*, arrêt du 21 novembre 1995, série A n° 333-A, p. 14, § 45). La Cour étudiera donc la question de savoir si la procédure litigieuse tranchait une «accusation en matière pénale» dirigée contre le requérant.

La Cour rappelle qu'il faut, afin de déterminer l'existence d'une «accusation en matière pénale», avoir égard à quatre facteurs (*Bendenoun c. France*, arrêt du 24 février 1994, série A n° 284, p. 20, § 47) : que la loi prévoyant les sanctions concerne tous les citoyens en leur qualité de contribuables, que les majorations d'impôt ne tendent pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice, mais visent pour l'essentiel à punir pour empêcher la réitération d'agissements semblables, qu'elles se fondent sur une norme générale dont le but est préventif et répressif, et qu'elles revêtent une ampleur considérable.

En l'espèce, la Cour relève que l'intéressé a été poursuivi, en vertu des articles 298 *bis* et 1728 § 1 du code général des impôts, pour n'avoir pas déposé de déclaration en matière de TVA, alors que ses recettes, telles qu'évaluées par l'administration fiscale, dépassaient le seuil d'assujettissement obligatoire au régime déclaratoire simplifié. L'administration lui appliqua de ce fait une majoration de 10 %. La règle de droit invoquée ne s'adresse donc pas à un groupe déterminé ayant un statut particulier, mais à tous les citoyens en leur qualité de contribuables ; elle leur prescrit un certain comportement et assortit cette exigence d'une majoration.

La Cour note, ensuite, que la majoration d'impôt vise à empêcher la réitération d'agissements semblables.

Troisièmement, cette majoration se fonde sur une norme de caractère général dont le but est à la fois préventif et répressif.

La Cour relève, finalement, que le montant dû par le requérant, au titre de la majoration d'impôt de 10 %, est de 4 450 FRF. Elle estime que, tant par son taux que par son montant en valeur absolue, cette majoration est de faible importance et qu'elle est loin de revêtir l'«ampleur considérable» des sommes sur lesquelles la Cour s'était fondée dans l'arrêt *Bendenoun* (précité, pp. 14-15, § 47) pour retenir le «caractère pénal» de l'affaire.

Enfin, il résulte de l'ensemble de ces éléments et de l'évaluation du poids respectif des divers aspects de l'affaire que, aux yeux de la Cour, ceux qui présentent une coloration pénale ne sont pas prédominants. Les

juridictions saisies n'ont pas été amenées à décider du bien-fondé d'une « accusation pénale » dirigée contre le requérant. La Cour ne peut qu'en déduire que la procédure dont le requérant se plaint ne concernait pas le bien-fondé de l'« accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Dans ces conditions, cet article est inapplicable sous son angle pénal.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention en application de son article 35 §§ 3 et 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

MOREL v. FRANCE
(*Application no. 54559/00*)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 3 JUNE 2003²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr A.B. Baka, *President*, Mr J.-P. Costa, Mr L. Loucaides, Mr K. Jungwiert, Mr V. Butkevych, Mrs W. Thomassen, Mr M. Ugrehkhlidze, *judges*, and Mrs S. Dollé, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Applicability of Article 6 to tax surcharge for failure to submit tax return****Article 6 § 1**

Applicability – Tax disputes – Criminal charge – Inapplicability of Article 6 to a tax surcharge for failure to submit tax return – Rate and amount of surcharge

*
* *

The applicant was served with supplementary value-added tax assessments, which were accompanied by interest for late payment and a 10% surcharge, pursuant to Article 1728 § 1 of the General Tax Code. He complained of the length of the subsequent tax proceedings.

Held

Article 6 § 1: Tax proceedings did not concern “civil rights and obligations” and, in the instant case, the tax proceedings in issue had not determined a “criminal charge”. Article 1728 § 1 of the General Tax Code concerned all citizens in their capacity as taxpayers, laid down certain requirements and provided for a surcharge in the event of non-compliance. The tax surcharge was intended to deter reoffending. It was imposed under a general rule whose purpose was both deterrent and punitive. The surcharge rate was not particularly high and, in the instant case, the amount in absolute terms (4,450 French francs) was a long way from the “very substantial” level of the sums on which the Court had based its finding in *Bendenoun* that the case concerned a “criminal charge”: incompatible *ratione materiae*.

Case-law cited by the Court

Bendenoun v. France, judgment of 24 February 1994, Series A no. 284
Acquaviva v. France, judgment of 21 November 1995, Series A no. 333-A
Ferrazzini v. Italy [GC], no. 44759/98, ECHR 2001-VII

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

...

THE FACTS

The applicant, Mr Jean Morel, is a French national and lives in Montmelas.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

A tax audit was conducted into the applicant's accounts for 1988 to 1990.

On 6 December 1991 the tax authorities served supplementary value-added tax (VAT) assessments on the applicant, in line with the procedure for automatic taxation. These assessments were confirmed on 25 February 1992.

On 27 April 1992 the applicant was served with two demands for the VAT, a 10% surcharge and interest for late payment, amounting to 55,956 French francs (FRF) for the principal sum due and FRF 4,450 for the surcharge.

On 12 May 1992 the applicant submitted an appeal to the tax authorities.

On 26 May 1992 the tax authorities demanded a deposit of FRF 70,325 as a guarantee for the taxes in question.

On 30 July 1992 the Director of Taxes dismissed the applicant's appeal.

On 17 September 1992 the applicant applied to the Lyons Administrative Court for exemption from the supplementary VAT assessments and the tax surcharge.

As the applicant had received no pleadings for the defence, his counsel sent a supplementary memorial to the President of the Lyons Administrative Court on 8 December 1993, in which he pointed out that the statutory time available to the tax authorities had expired.

On 25 April 1997 the applicant's counsel sent a second supplementary memorial noting that, in the period since proceedings had commenced, the tax authorities had failed to produce any pleadings for the defence and that it was appropriate to consider that the file should be examined as it stood.

On 15 October 1997 the Director of Taxes filed his defence.

The hearing was held on 17 June 1999.

In a judgment of 8 July 1999 the Lyons Administrative Court granted the applicant's application and exempted him from payment of the VAT and the 10% surcharge.

B. Relevant domestic law

Article 298 *bis* of the General Tax Code provides:

“I. In their farming activities, farmers shall be subject to the system of flat-rate payment provided for in Articles 298 *quater* and 298 *quinquies*. They shall be exempted from payment of value-added tax and the obligations attendant thereto. However, they may opt to be liable for VAT under the simplified tax system. ...

II. The following shall be automatically subject to the simplified tax system provided for in I above:

...

(5) Farmers, where the average level of income from all their farm holdings, calculated on the basis of two consecutive calendar years, exceeds FRF 300,000. Liability shall begin from 1 January of the following year and from 1 January 1983 at the earliest.

...”

Under Article 1728 § 1 of the same Code:

“Where a natural or juristic person or an association under an obligation to make a return or to lodge a document supplying information needed for the calculation of the base of any of the taxes, duties, charges, dues or other sums assessed or collected by the Department of Revenue or their payment fails to make such return or lodge such document within the time-limit, interest for late payment calculated in accordance with Article 1727 and a 10% surcharge shall be added to the tax liability imposed on the person concerned or assessed on the basis of the return or document lodged out of time.”

COMPLAINT

Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant complained that he had not had a hearing within a reasonable time.

THE LAW

The applicant complained of the length of the proceedings (almost seven years and two months for one level of jurisdiction).

He relied on Article 6 § 1 of the Convention, which provides:

“In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a ... hearing within a reasonable time by [a] ... tribunal ...”

The parties agreed that this dispute came under the scope of Article 6 § 1 of the Convention.

However, the Court points out that Article 6 § 1 of the Convention is not, in principle, applicable under its head of “civil rights and obligations”

to tax proceedings, even if the taxation measures in issue had repercussions on pecuniary rights (see *Ferrazzini v. Italy* [GC], no. 44759/98, § 30, ECHR 2001-VII).

In the instant case, the applicant was ordered to pay a 10% tax surcharge pursuant to Article 1728 of the General Tax Code.

The Court reiterates at the outset that the applicability of one of the substantive clauses of the Convention constitutes, by its very nature, an issue going to the merits of the case, to be examined independently of the previous attitude of the respondent State (see, *inter alia*, *Acquaviva v. France*, judgment of 21 November 1995, Series A no. 333-A, p. 14, § 45). The Court will therefore examine whether the proceedings in question determined a “criminal charge” against the applicant.

The Court points out that, in determining the existence of a “criminal charge”, it is necessary to have regard to four factors (see *Bendenoun v. France*, judgment of 24 February 1994, Series A no. 284, p. 20, § 47): the law setting out the penalties must cover all citizens in their capacity as taxpayers; the tax surcharges must be intended not as pecuniary compensation for damage but essentially as a punishment to deter reoffending; they must be imposed under a general rule, whose purpose is both deterrent and punitive; and they must be substantial.

In the instant case, the Court notes that proceedings were instituted against the applicant under Articles 298 *bis* and 1728 § 1 of the General Tax Code for having failed to file a VAT return, although his income, as assessed by the tax authorities, exceeded the threshold beyond which it was compulsory to file such a return under the simplified system. The tax authorities consequently imposed a 10% surcharge. Thus, the legal rule applied is not targeted at a given group with a particular status, but at all citizens in their capacity as taxpayers; it lays down certain requirements and provides for a surcharge in the event of non-compliance.

The Court further notes that the tax surcharge is intended to deter reoffending.

Thirdly, this surcharge is imposed under a general rule, whose purpose is both deterrent and punitive.

The Court notes finally that the amount due from the applicant in respect of the 10% tax surcharge was FRF 4,450. It considers that, in terms of both the rate imposed and the amount in absolute terms, this surcharge is not particularly high and is a long way from the “very substantial” level of the sums on which the Court based its finding in *Bendenoun* (cited above, pp. 14-15, § 47) that the case concerned a “criminal charge”.

It follows from these elements as a whole and from evaluation of the various aspects of the case that, in the Court’s view, those which have a criminal connotation are not predominant. The courts dealing with the case were not being required to determine a “criminal charge” against

the applicant. The Court can only conclude that the proceedings of which the applicant complains did not involve the determination of a “criminal charge” within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. In those circumstances, this Article is not applicable under its criminal head.

It follows that the application must be rejected as incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention in accordance with Article 35 §§ 3 and 4.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

REUTHER c. ALLEMAGNE
(Requête n° 74789/01)

PREMIÈRE SECTION¹

DÉCISION DU 5 JUIN 2003²

1. Siégeant en une chambre composée de M. C.L. Rozakis, *président*, M. G. Ress, M. G. Bonello, M^{me} F. Tulkens, M. E. Levits, M. A. Kovler, M^{me} E. Steiner, *juges*, et de M. S. Nielsen, *greffier adjoint de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Cour constitutionnelle exigeant le versement d'une provision avant de statuer****Article 6 § 1**

Accès à un tribunal – Procédure constitutionnelle – Cour constitutionnelle exigeant le versement d'une provision avant de statuer – Restrictions financières à l'accès des justiciables à un tribunal

Article 35 § 1

Epuisement des voies de recours internes – Cour constitutionnelle exigeant le versement d'une provision avant de statuer – Jurisdiction constitutionnelle n'ayant pas eu la possibilité de connaître des griefs soulevés devant la Cour – Lettres de la référendaire informant l'auteur du recours des obstacles à la recevabilité ou au bien-fondé non considérées comme équivalant à une décision de la Cour constitutionnelle

*

* *

En décembre 1999, un tribunal d'instance émit une ordonnance pénale contre le requérant. Après que le parquet eut révoqué l'ordonnance, le tribunal d'instance décida, en juin 2000, que les frais nécessairement exposés par le requérant étaient à la charge de l'Etat. Le représentant du requérant demanda le remboursement d'environ 950 euros. Le tribunal d'instance rejeta la demande du représentant au motif que celui-ci n'était pas un avocat agréé par un tribunal allemand ni n'avait été admis par le tribunal comme défenseur du requérant. Il ne s'agissait donc pas de frais nécessairement exposés au sens du droit applicable. Par ailleurs, le requérant s'était limité à réclamer une somme forfaitaire qui ne pouvait pas être remboursée. Le tribunal régional confirma la décision. Le requérant saisit la Cour constitutionnelle de Bavière. La référendaire de la cour informa le requérant de l'existence d'obstacles à la recevabilité et au bien-fondé du recours. Dans de tels cas, la Cour constitutionnelle pouvait demander à l'intéressé de verser un certain montant avant de poursuivre l'examen du recours. La référendaire impartit au requérant un mois pour répondre, faute de quoi le recours serait considéré comme réglé. Le requérant répondit. Par une décision de janvier 2001, la Cour constitutionnelle, statuant en un collège de trois juges, ordonna au requérant de payer 1500 marks allemands (DEM) à titre de provision (*Kostenvorschuss*). La décision était accompagnée d'une lettre de la référendaire expliquant que le recours était irrecevable ou manifestement mal fondé. Le requérant ne paya pas la somme réclamée.

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

Article 6 § 1: a) Procès équitable – Le requérant a certes saisi la Cour constitutionnelle des griefs qu'il soulève désormais devant la Cour en invoquant son droit à un procès équitable. Toutefois, en refusant de payer la somme demandée par la Cour constitutionnelle à titre de provision avant de statuer sur le recours, le requérant a empêché la juridiction constitutionnelle de connaître de ces griefs. Dès lors, il n'a pas satisfait à la condition posée à l'article 35 § 1 de la Convention. Les lettres de la référendaire près la Cour constitutionnelle informant le requérant de l'existence d'obstacles à la recevabilité ou au bien-fondé de son recours ne sauraient être considérées comme une décision de la Cour constitutionnelle qui aurait eu pour conséquence de dispenser le requérant de demander une décision formelle de cette juridiction: non-épuisement des voies de recours internes.

b) Accès à un tribunal – L'exigence de payer à la Cour constitutionnelle la somme de 1 500 DEM à titre de provision avant qu'elle ne statue sur le recours n'est pas une restriction au droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 de la Convention: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Müller c. Suisse, nos 22335/93, 23855/94, 24101/94 et 24440/94, décisions de la Commission du 17 mai 1995, non publiées

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

Kreuz c. Pologne, n° 28249/95, CEDH 2001-VI

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Hugo Reuther, est un ressortissant allemand, né en 1939 et résidant à Presseck (Allemagne). Il est représenté devant la Cour par M^e K.D. Deumeland.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

Le 7 décembre 1999, le tribunal d'instance de Kulmbach émit une ordonnance pénale (*Strafbefehl*) contre le requérant. Par une décision du 19 juin 2000, après que le parquet eut révoqué l'ordonnance pénale, le tribunal d'instance décida que les frais nécessairement exposés par le requérant étaient à la charge de l'Etat. Le 4 juillet 2000, le représentant du requérant, qui représente ce dernier aussi devant la Cour, demanda le remboursement de 1 916,32 marks allemands (DEM – environ 950 euros (EUR)).

Le 23 août 2000, le tribunal d'instance rejeta la demande du représentant pour non-conformité à l'article 138 du code de procédure pénale (voir la partie «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous), au motif que l'intéressé n'était pas un avocat agréé par un tribunal allemand ni n'avait été admis par le tribunal comme défenseur du requérant. Il ne s'agissait donc pas de frais nécessairement exposés au sens de l'article 464a du code de procédure pénale. Par ailleurs, le requérant s'était limité à réclamer une somme forfaitaire qui ne pouvait pas être remboursée.

Le 5 septembre 2000, le tribunal régional de Bayreuth confirma la décision entreprise. Il ajouta que le représentant du requérant ne pouvait pas être considéré comme un professeur de droit (*Rechtslehrer*) au sens de l'article 138 § 1 du code de procédure pénale (voir la partie «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous), cette disposition ne visant pas les personnes chargées de cours (*Lehrbeauftragte*) dans un établissement d'enseignement supérieur.

Le 16 septembre 2000, le requérant saisit la Cour constitutionnelle de Bavière (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof*) d'un recours constitutionnel dirigé contre les décisions litigieuses.

Par une lettre du 26 septembre 2000, la référendaire (*Referentin*) près la Cour constitutionnelle de Bavière accusa réception du recours du requérant et invita son représentant notamment à préciser s'il était avocat agréé ou professeur de droit dans une université (*Hochschule*).

Par une lettre du 8 novembre 2000, la référendaire informa le requérant de l'existence d'obstacles éventuels à la recevabilité et au bien-fondé du recours. Elle conclut que, pour les raisons exposées, le recours semblait être en partie irrecevable et en partie manifestement mal fondé (*offensichtlich unbegründet*). Dans de tels cas, la Cour constitutionnelle pouvait demander aux intéressés de verser un certain montant (3 000 DEM maximum – environ 1 500 EUR) avant de poursuivre l'examen du recours. Cette mesure avait pour but d'éviter aux personnes concernées des frais inutiles. La référendaire impartit au requérant un mois pour répondre, faute de quoi le recours serait considéré comme réglé.

Le requérant répondit le 4 décembre 2000.

Par une décision du 15 janvier 2001, la Cour constitutionnelle de Bavière, statuant en un collège de trois juges, ordonna au requérant de payer 1 500 DEM à titre de provision (*Kostenvorschuss*). La décision était accompagnée d'une courte lettre de la référendaire dans laquelle celle-ci expliquait au requérant notamment que la décision était fondée sur l'article 27 § 1 de la loi sur la Cour constitutionnelle de Bavière et que le recours était donc considéré comme irrecevable ou manifestement mal fondé.

Par une lettre du 23 janvier 2001, le requérant fit valoir que la décision aurait dû être motivée.

Le 30 janvier 2001, la référendaire répondit que les décisions portant sur l'ordonnance de taxe n'avaient pas besoin d'être motivées. Elle lui rappela sa lettre du 8 novembre 2000 et lui transmit une copie du dossier entier afin de lui en faciliter la consultation, que l'intéressé avait sollicitée.

Le requérant ne paya pas la somme réclamée.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le code de procédure pénale

L'article 138 § 1 du code de procédure pénale (*Strafprozessordnung*) prévoit que peut être choisi comme défenseur tout avocat agréé près une juridiction allemande ou un professeur de droit exerçant dans une université (*Hochschule*) allemande. Le second paragraphe de cet article dispose notamment que d'autres personnes peuvent être admises par le tribunal saisi de l'affaire.

Dans la pratique, ne sont considérés comme « professeurs de droit » au sens de cette disposition ni des professeurs de droit rattachés à un institut d'enseignement supérieur (*Fachhochschule*) ni des personnes chargées de cours (*Lehrbeauftragte*) dans un établissement d'enseignement supérieur. Par deux récentes décisions du 5 mai 1999 (n° 1 Ws 121/99) et du 3 mai

2000 (n° 1 Ws 94/00), les cours d'appel (*Oberlandesgericht*) d'Iéna et de Dresde ont reconnu respectivement à un professeur de droit rattaché à un institut d'enseignement supérieur et à une personne chargée de cours de droit la qualité de professeur au sens de l'article 138 § 1 du code de procédure pénale.

2. La loi sur la Cour constitutionnelle de Bavière

L'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle de Bavière (*Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof*) du 10 mai 1990 prévoit que le président nomme un secrétaire général parmi les juges professionnels de la Cour constitutionnelle dont le rôle est d'assister le président dans l'accomplissement de ses fonctions et des tâches administratives.

L'article 12 § 1 dispose que les compétences de la Cour constitutionnelle, en dehors de ses sessions, sont assumées par son président ou, par délégation de celui-ci, par le secrétaire général. Ce dernier peut notamment être chargé de prendre des mesures procédurales nécessaires à la préparation des sessions et d'assurer les tâches administratives.

L'article 12 § 3 dispose notamment que le président désigne le représentant du secrétaire général en dehors de ses fonctions de juge.

Dans la pratique, cette personne porte le titre de référendaire (*Referent*) à la Cour constitutionnelle de Bavière.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de l'iniquité de la procédure devant le tribunal d'instance de Kulmbach et le tribunal régional de Bayreuth. En particulier, il dénonce sa condamnation injustifiée, le refus des tribunaux de lui permettre de consulter son dossier et leur refus de lui rembourser les frais engagés par lui. Il allègue enfin que les autorités nationales l'ont pris pour un imbécile. Il invoque les articles 3 et 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1.

2. S'agissant de la procédure devant la Cour constitutionnelle de Bavière, le requérant soutient que la décision relative à la provision aurait dû être motivée, que la somme demandée (1 500 DEM) était excessive et arbitraire compte tenu du fait que la procédure litigieuse portait sur 1 916,32 DEM, et que cette exigence a violé son droit d'accès à un tribunal. Il se plaint en outre de la composition de la Cour constitutionnelle. Il invoque les articles 6 § 1 et 13 de la Convention et précise qu'un recours auprès de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) n'était pas possible car il n'aurait pas pu alléguer devant la haute juridiction la violation des dispositions législatives bavaoises, cette question relevant de la compétence exclusive de la juridiction constitutionnelle bavaoise.

EN DROIT

I. Le requérant soutient que la procédure devant les juridictions pénales n'était pas équitable. Il se plaint notamment de leur refus de lui accorder le remboursement des frais nécessairement exposés pour sa défense. Il invoque notamment l'article 6 § 1 de la Convention dont le passage pertinent se lit ainsi :

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

La Cour note que les juridictions pénales avaient refusé le remboursement des frais au motif que le représentant du requérant ne remplissait pas les conditions posées par l'article 138 du code de procédure pénale puisqu'il n'était pas avocat et n'avait pas été admis par elles comme défenseur (voir la partie « Le droit et la pratique internes pertinents » ci-dessus). La question se pose alors de savoir si la procédure litigieuse concernait une contestation sur les droits et obligations de caractère civil du requérant, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Cependant, la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur l'applicabilité de cet article en l'espèce, la requête devant être rejetée pour d'autres raisons. Elle rappelle en effet qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention,

« La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive. »

Elle note que le requérant a saisi la Cour constitutionnelle de Bavière des griefs qu'il soulève désormais devant la Cour. Elle relève que la Cour constitutionnelle, dans sa décision du 15 janvier 2001, a demandé au requérant de payer 1 500 DEM (environ 750 EUR) à titre de provision avant de statuer sur son recours. De l'avis de la Cour, le requérant, en refusant de payer cette somme, a empêché la juridiction constitutionnelle de connaître de ses griefs et n'a dès lors pas satisfait à la condition requise par l'article 35 § 1 de la Convention d'épuiser les voies de recours qu'offrait le droit allemand. Sur ce point, la Cour estime que les lettres de la référendaire près la Cour constitutionnelle de Bavière informant le requérant de l'existence d'obstacles à la recevabilité ou au bien-fondé de son recours constitutionnel ne sauraient être considérées comme une décision de la Cour constitutionnelle bavaroise qui aurait eu pour conséquence de dispenser le requérant de demander une décision formelle de cette juridiction. La référendaire près la Cour constitutionnelle de Bavière ne fait en effet pas partie du collège des juges, mais sa tâche est d'assister le secrétaire général de la haute juridiction pour les tâches administratives, conformément à l'article 12 § 3 de la loi sur la

Cour constitutionnelle bavaroise (voir la partie «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessus).

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. Dans la mesure où le requérant soutient que les frais réclamés étaient excessifs et auraient de ce fait violé le droit d'accès à un tribunal que lui reconnaît l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour rappelle que si cette disposition garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil, ce «droit à un tribunal» n'est pas absolu, mais se prête à des limitations implicitement admises qui peuvent aussi être de caractère financier (voir, en dernier lieu, *Kreuz c. Pologne*, n° 28249/95, §§ 54-60, CEDH 2001-VI). En effet, elle n'a jamais exclu que les intérêts d'une bonne administration de la justice puissent justifier d'imposer une restriction financière à l'accès d'une personne à un tribunal (*Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, 13 juillet 1995, série A n° 316-B, pp. 80-81, §§ 61 et suiv.).

Partant, la Cour conclut que l'exigence de payer à la Cour constitutionnelle bavaroise la somme fixée ne saurait passer pour une restriction au droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 § 1 de la Convention.

En ce qui concerne le montant des frais demandés, la Cour considère qu'ils ne sauraient passer pour excessifs (voir, notamment, *Müller c. Suisse*, nos 22335/93, 23855/94, 24101/94 et 24440/94, décisions de la Commission du 17 mai 1995, non publiées).

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Dès lors, il n'y a pas lieu de se prononcer sur la question de savoir si le requérant aurait dû, avant de saisir la Cour, soulever ses griefs d'abord devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

REUTHER v. GERMANY
(Application no. 74789/01)

FIRST SECTION¹

DECISION OF 5 JUNE 2003²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr C.L. Rozakis, *President*, Mr G. Ress, Mr G. Bonello, Mrs F. Tulkens, Mr E. Levits, Mr A. Kovler, Mrs E. Steiner, *judges*, and Mr S. Nielsen, *Deputy Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Advance for costs required by Constitutional Court before considering appeal****Article 6 § 1**

Access to a court – Constitutional proceedings – Advance for costs required by Constitutional Court before considering appeal – Financial restrictions on individuals' access to court

Article 35 § 1

Exhaustion of domestic remedies – Advance for costs required by Constitutional Court before considering appeal – Constitutional Court not given opportunity to examine complaints brought before the Court – Letters from legal secretary informing appellant of obstacles as to admissibility and merits not regarded as equivalent to decision by Constitutional Court

*
* *

In December 1999 a district court made a sentence order against the applicant. After the prosecution had revoked the order, the district court decided in June 2000 that the costs necessarily incurred by the applicant were to be paid by the State. The applicant's representative sought reimbursement of approximately 950 euros. The district court dismissed the representative's claim on the grounds that he was not a lawyer admitted to practise at a German court and had not been authorised by the court to represent the applicant. The costs in question had therefore not been necessarily incurred within the meaning of the applicable legislation. Furthermore, the applicant had merely claimed a lump sum, which could not be refunded. The regional court upheld that decision. The applicant appealed to the Bavarian Constitutional Court. The legal secretary of the Constitutional Court informed him of a number of obstacles likely to prevent the appeal from being declared admissible and well-founded. In such cases, the Constitutional Court could order appellants to pay a certain sum before it continued its examination of the appeal. The legal secretary gave the applicant one month to reply, failing which the case would be deemed to have been settled. The applicant replied. In a decision of January 2001 the Constitutional Court, sitting as a panel of three judges, ordered the applicant to pay 1,500 German marks (DEM) by way of an advance for costs (*Kostenvorschuss*). The decision was accompanied by a letter from the legal secretary explaining that the appeal was inadmissible or manifestly ill-founded. The applicant did not pay the sum demanded.

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

Held

Article 6 § 1: (a) Fair hearing: The applicant had admittedly brought before the Constitutional Court the complaints which he was now raising before the Court in relying on his right to a fair hearing. However, by refusing to pay the sum demanded by the Constitutional Court by way of an advance for costs before it adjudicated on his appeal, the applicant had prevented the Constitutional Court from examining those complaints. He had therefore not satisfied the condition laid down in Article 35 § 1 of the Convention. The letters from the legal secretary of the Constitutional Court informing the applicant of the obstacles likely to prevent his appeal from being declared admissible or well-founded could not be regarded as a decision of that court effectively dispensing him from having to seek a formal decision from it: failure to exhaust domestic remedies.

(b) Access to a court: The requirement to pay the Constitutional Court the sum of DEM 1,500 by way of an advance for costs before it adjudicated on the appeal was not a restriction on the right of access to a court that was in itself incompatible with Article 6 § 1 of the Convention: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Müller v. Switzerland, nos. 22335/93, 23855/94, 24101/94 and 24440/94, Commission decisions of 17 May 1995, unreported

Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B
Kreuz v. Poland, no. 28249/95, ECHR 2001-VI

...

THE FACTS

The applicant, Mr Hugo Reuther, is a German national who was born in 1939 and lives in Presseck (Germany). He was represented before the Court by Mr K.D. Deumeland.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicant, may be summarised as follows.

On 7 December 1999 the Kulmbach District Court made a sentence order (*Strafbefehl*) against the applicant. In a decision of 19 June 2000, after the prosecution had revoked the sentence order, the District Court ruled that the costs necessarily incurred by the applicant were to be paid by the State. On 4 July 2000 the applicant's representative, who also represented him before the Court, sought reimbursement of 1,916.32 German marks (DEM) (approximately 950 euros (EUR)).

On 23 August 2000 the District Court dismissed the representative's claim for failure to comply with Article 138 of the Code of Criminal Procedure (see "Relevant domestic law and practice" below) on the ground that he was not a lawyer admitted to practise at a German court and had not been authorised by the court to represent the applicant. The costs in question had therefore not been necessarily incurred within the meaning of Article 464a of the Code of Criminal Procedure. Furthermore, the applicant had merely claimed a lump sum, which could not be refunded.

On 5 September 2000 the Bayreuth Regional Court upheld the lower court's decision. It added that the applicant's representative could not be regarded as a professor or lecturer in law (*Rechtslehrer*) within the meaning of Article 138 § 1 of the Code of Criminal Procedure (see "Relevant domestic law and practice" below), since that provision did not apply to non-tenured lecturers (*Lehrbeauftragte*) at a higher education establishment.

On 16 September 2000 the applicant lodged a constitutional appeal with the Bavarian Constitutional Court (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof*) against the decisions in issue.

In a letter of 26 September 2000 the legal secretary (*Referentin*) of the Bavarian Constitutional Court acknowledged receipt of the applicant's appeal and asked his representative, among other things, to state whether he was a lawyer admitted to practise or a professor or lecturer in law at a university (*Hochschule*).

In a letter of 8 November 2000 the legal secretary informed the applicant of a number of obstacles that might prevent the appeal from being declared admissible and well-founded. She concluded that, for the reasons stated, the appeal appeared to be partly inadmissible and partly manifestly ill-founded (*offensichtlich unbegründet*). In such cases, the Constitutional Court could order appellants to pay a certain sum (a maximum of DEM 3,000 – approximately EUR 1,500) before it continued its examination of the appeal, the aim being to avoid unnecessary expense for those concerned. The legal secretary gave the applicant one month to reply, failing which the case would be deemed to have been settled.

The applicant replied on 4 December 2000.

In a decision of 15 January 2001 the Bavarian Constitutional Court, sitting as a panel of three judges, ordered the applicant to pay DEM 1,500 by way of an advance for costs (*Kostenvorschuss*). The decision was accompanied by a short letter from the legal secretary explaining, in particular, that it had been taken pursuant to section 27(1) of the Bavarian Constitutional Court Act and that the appeal was therefore regarded as inadmissible or manifestly ill-founded.

In a letter of 23 January 2001 the applicant contended that the decision should have contained a statement of reasons.

On 30 January 2001 the legal secretary replied that decisions on orders for costs did not require a statement of reasons. She drew attention to her letter of 8 November 2000 and sent him a copy of the entire file so that he could consult it as he had requested.

The applicant did not pay the sum demanded.

B. Relevant domestic law and practice

1. The Code of Criminal Procedure

Article 138 § 1 of the Code of Criminal Procedure (*Strafprozessordnung*) provides that defendants may choose as their counsel any lawyer admitted to practise at a German court or a professor or lecturer in law (*Rechtslehrer*) at a German university (*Hochschule*). Article 138 § 2 provides, *inter alia*, that other persons may be authorised to act as counsel by the court dealing with the case.

In practice, neither professors or lecturers in law at a university of applied sciences (*Fachhochschule*) nor non-tenured lecturers (*Lehrbeauftragte*) at a higher education establishment are regarded as “professors or lecturers in law” within the meaning of this provision. In two recent decisions of 5 May 1999 (no. 1 Ws 121/99) and 3 May 2000 (no. 1 Ws 94/00) the Jena and Dresden Courts of Appeal (*Oberlandesgericht*) held

respectively that a professor of law attached to a university of applied sciences and a non-tenured law lecturer were entitled to be regarded as professors or lecturers within the meaning of Article 138 § 1 of the Code of Criminal Procedure.

2. *The Bavarian Constitutional Court Act*

Section 11 of the Bavarian Constitutional Court Act (*Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof*) of 10 May 1990 provides that the president appoints a secretary-general from among the court's professional judges. The secretary-general's role is to assist the president in carrying out his duties and with administrative tasks.

Section 12(1) provides that, when the Constitutional Court is not in session, its powers are assumed by the president or are delegated by him to the secretary-general. The secretary-general may, for example, be instructed to take the necessary procedural steps for the preparation of sessions and to carry out administrative duties.

Section 12(3) provides, *inter alia*, that the president appoints a person to represent the secretary-general in discharging non-judicial duties.

In practice, this person is known as the legal secretary (*Referent*) of the Bavarian Constitutional Court.

COMPLAINTS

1. The applicant complained of the unfairness of the proceedings before the Kulmbach District Court and the Bayreuth Regional Court. In particular, he complained of his unjustified sentence and of the courts' refusal to allow him to consult the file on his case and to refund the costs he had incurred. Lastly, he alleged that the national courts had taken him for an imbecile. He relied on Article 3 and Article 6 § 1 of the Convention and on Article 1 of Protocol No. 1.

2. With regard to the proceedings in the Bavarian Constitutional Court, the applicant argued that the decision on the advance for costs should have contained a statement of reasons, that the sum demanded (DEM 1,500) had been excessive and arbitrary given that the proceedings in issue had concerned a sum of DEM 1,916.32, and that the requirement to pay the sum had infringed his right of access to a court. He also complained about the composition of the Constitutional Court. He relied on Article 6 § 1 and Article 13 of the Convention and pointed out that it had not been possible for him to appeal to the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) as he could not have alleged a breach of Bavarian legislation before that court, such an issue falling solely within the jurisdiction of the Bavarian Constitutional Court.

THE LAW

1. The applicant submitted that the proceedings in the criminal courts had not been fair. He complained, in particular, that they had refused to refund the costs necessarily incurred in presenting his case. He relied, *inter alia*, on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which provides:

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

The Court notes that the criminal courts refused to refund the applicant's costs on the ground that his representative did not satisfy the requirements of Article 138 of the Code of Criminal Procedure as he was not a practising lawyer and had not been authorised by them to act as counsel (see “Relevant domestic law and practice” above). The question therefore arises whether the proceedings in issue concerned the determination of the applicant's civil rights and obligations within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

However, the Court is not required to rule on the applicability of this provision in the instant case, since the application must be rejected for other reasons. It points out that Article 35 § 1 of the Convention provides:

“The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.”

The Court notes that the applicant's complaints before it were also raised before the Bavarian Constitutional Court. It observes that that court, in its decision of 15 January 2001, ordered the applicant to pay DEM 1,500 (approximately EUR 750) by way of an advance for costs before it adjudicated on his appeal. In the Court's view, by refusing to pay that sum the applicant prevented the Constitutional Court from examining his complaints and accordingly failed to exhaust the remedies available in German law as required by Article 35 § 1 of the Convention. In that connection, the Court considers that the letters from the legal secretary of the Bavarian Constitutional Court informing the applicant of the obstacles likely to prevent his constitutional appeal from being declared admissible or well-founded cannot be regarded as a decision of that court effectively dispensing him from having to seek a formal decision from it. The legal secretary of the Bavarian Constitutional Court does not sit on the panel of judges but has the task of assisting the court's secretary-general with administrative duties, in accordance with section 12(3) of the Bavarian Constitutional Court Act (see “Relevant domestic law and practice” above).

It follows that this part of the application must be rejected for failure to exhaust domestic remedies, pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

2. In so far as the applicant submitted that the costs he had been required to pay had been excessive and had consequently infringed his right of access to a court under Article 6 § 1 of the Convention, the Court reiterates that, although this provision secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court, the “right to a court” is not absolute but is subject to limitations permitted by implication, which may also be financial in nature (see, as the most recent authority, *Kreuz v. Poland*, no. 28249/95, §§ 54-60, ECHR 2001-VI). Indeed, it has never ruled out the possibility that the interests of the fair administration of justice may justify imposing a financial restriction on an individual’s access to a court (see *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, pp. 80-81, §§ 61 et seq.).

The Court therefore concludes that the requirement to pay a specified sum to the Bavarian Constitutional Court cannot be regarded as a restriction on the right of access to a court that is in itself incompatible with Article 6 § 1 of the Convention.

With regard to the costs which the applicant was ordered to pay, the Court considers that they cannot be regarded as excessive (see, among other authorities, *Müller v. Switzerland*, nos. 22335/93, 23855/94, 24101/94 and 24440/94, Commission decisions of 17 May 1995, unreported).

It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be dismissed pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

Accordingly, it is not necessary to determine whether, before applying to the Court, the applicant should have brought his complaints before the Federal Constitutional Court.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

GARAUDY c. FRANCE
(Requête n° 65831/01)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 24 JUIN 2003²

1. Siégeant en une chambre composée de Sir Nicolas Bratza, *président*, M. M. Pellonpää, M. J.-P. Costa, M^{me} E. Palm, M. M. Fischbach, M. J. Casadevall, M. J. Borrego Borrego, *juges*, et de M. M. O'Boyle, *greffier de section*.

2. Texte français original. Extraits.

SOMMAIRE¹**Condamnation d'un écrivain pour contestation de crimes contre l'humanité****Articles 10 et 17**

Liberté d'expression – Condamnation d'un écrivain pour contestation de crimes contre l'humanité – Destruction des droits et libertés – Limites à la liberté d'expression – Négation ou révision de faits historiques clairement établis – Atteintes aux valeurs fondamentales de la Convention – Utilisation d'un droit garanti par la Convention à des fins contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention

Article 6 § 1

Procès équitable – Procédure pénale – Refus de jonction de plusieurs procédures – Bon fonctionnement de la justice – Comportement des autorités – Juste équilibre

*
* *

Le requérant est philosophe et écrivain, et fut homme politique. A la suite de la publication de son ouvrage intitulé «Les Mythes fondateurs de la politique israélienne», diverses plaintes avec constitution de partie civile furent déposées par une série d'associations des chefs de contestation de crimes contre l'humanité, de diffamation publique raciale et de provocation à la haine ou à la violence à raison de la race ou de la religion. Ces plaintes firent l'objet de l'ouverture de quatre informations judiciaires. Une cinquième fut ouverte par le procureur de la République du chef de contestation de crimes contre l'humanité. Le requérant fut renvoyé devant le tribunal de grande instance de Paris dans le cadre de cinq procédures pénales mettant en cause deux éditions différentes et des passages différents de son ouvrage. Le requérant sollicita la jonction des cinq procédures mais celle-ci fut refusée aux motifs que, bien que concernant le même auteur, les procédures mettaient en cause deux éditions différentes de la même œuvre et que les dossiers distincts étaient la conséquence de la pluralité des poursuites émanant soit du ministère public, soit de parties civiles différentes qui chacune avaient visé des passages différents ou d'étendue différente de l'ouvrage. A l'issue de ces procédures, fondées sur la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, le requérant fut reconnu coupable des délits de contestation de crimes contre l'humanité, de diffamation publique envers un groupe de personnes, en l'espèce la communauté juive, et de provocation à la discrimination et à la haine raciales. Il fut condamné à des peines d'emprisonnement avec sursis et d'amendes, ainsi qu'au versement d'indemnités aux parties civiles. La Cour de cassation rejeta les

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

pourvois formés par le requérant. Les cinq peines d'emprisonnement avec sursis furent confondues. Les montants des amendes s'additionnèrent (pour un total de 170 000 francs français (FRF)), de même que les montants que le requérant dut verser aux associations parties civiles (pour un total de 220 021 FRF).

1. Article 10: la liberté d'expression a des limites. Ainsi, la justification d'une politique pronazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10 et la négation ou la révision de faits historiques clairement établis – tels que l'Holocauste – est soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10. S'agissant des condamnations du requérant pour contestation de crimes contre l'humanité, la Cour se réfère à l'article 17: dans son livre, le requérant remet en cause la réalité, l'ampleur et la gravité de faits historiques relatifs à la Seconde Guerre mondiale qui sont clairement établis, tels que les persécutions des Juifs par le régime nazi, l'Holocauste, le procès de Nuremberg. La contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public. Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme, et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17. La Cour considère que la plus grande partie du contenu et la tonalité générale de l'ouvrage du requérant, et donc son but, ont un caractère négationniste marqué et vont par conséquent à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention, telles que les exprime son préambule, à savoir la justice et la paix. La Cour estime que le requérant tente de détourner l'article 10 de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention. De telles fins, si elles étaient admises, contribueraient à la destruction des droits et libertés garantis par la Convention. Partant, en vertu des dispositions de l'article 17, le requérant ne peut pas se prévaloir des dispositions de l'article 10 en ce qui concerne les éléments relevant de la contestation de crimes contre l'humanité: incompatibilité *ratione materiae*.

Le grief est ensuite examiné sous l'angle de l'article 10 s'agissant des aspects de l'ouvrage critiquant les agissements de l'Etat d'Israël et de la communauté juive, qui ont été notamment à l'origine des condamnations du requérant pour diffamation raciale et provocation à la haine raciale. La Cour exprime cependant de sérieux doutes sur le point de savoir si, compte tenu de la tonalité globalement négationniste de l'ouvrage, l'expression de telles opinions peut être protégée par les dispositions de l'article 10. En tout état de cause, les ingérences, prévues par la loi, poursuivaient au moins deux des buts légitimes prévus par la Convention: «la défense de l'ordre et la prévention du crime» et «la protection de la réputation ou des droits d'autrui» et, compte tenu de la teneur des écrits du requérant, les motifs invoqués par les juridictions nationales pour le condamner étaient pertinents et suffisants. Ces ingérences étaient ainsi «nécessaires dans une société démocratique»: défaut manifeste de fondement.

2. Article 6 § 1 (procès équitable): le refus de joindre les cinq procédures pénales était motivé par des considérations liées au bon fonctionnement de la justice et, dans les circonstances de la cause, le comportement des autorités se révèle

compatible avec le juste équilibre à ménager entre les divers aspects de cette exigence fondamentale. Tout d'abord, l'affaire présentait des difficultés eu égard au nombre important des parties civiles, qui avaient entrepris des actions distinctes, à des dates différentes, concernant des passages différents de deux éditions de l'ouvrage du requérant; ce dernier était poursuivi pour plusieurs infractions, distinctes entre elles et d'une nature particulière; en outre, les délits de presse sont régis par des règles procédurales spécifiques. Ensuite, les juridictions ont établi un rapport étroit entre les cinq procédures: les dossiers ont été audiencés et évoqués le même jour devant les trois instances, et l'ensemble des notes d'audience, ainsi que tous les actes d'instruction, ont été versés dans chaque dossier, de sorte que les possibilités du requérant de présenter sa défense au cours des cinq procédures n'ont pas été limitées. Enfin, le quantum des peines qui furent confondues n'a pas excédé le maximum légal de la peine d'emprisonnement la plus forte encourue en cas de jonction des cinq affaires; quant aux peines d'amende, si la confusion n'a pas été prononcée, le montant cumulé des amendes infligées dans les cinq dossiers est de loin inférieur au maximum légal de la peine d'amende la plus forte: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

- Lawless c. Irlande*, arrêt du 1^{er} juillet 1961, série A n° 3
Handyside c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24
Lingens c. Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103
Boddaert c. Belgique, arrêt du 12 octobre 1992, série A n° 235-D
Gradinger c. Autriche, arrêt du 23 octobre 1995, série A n° 328-C
Marais c. France, n° 31159/96, décision de la Commission du 24 juin 1996, Décisions et rapports 86-A
Incal c. Turquie, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV
Oliveira c. Suisse, arrêt du 30 juillet 1998, *Recueil* 1998-V
Lehideux et Isorni c. France, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VII

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Roger Garaudy, est un ressortissant français, né en 1913 et résidant à Chennevières-sur-Marne. Philosophe, écrivain, il fut aussi homme politique. Il est représenté devant la Cour par M^r I. Coutant Peyre, avocate au barreau de Paris.

A. Les circonstances de l'espèce

Le requérant explique qu'il est l'auteur de nombreux livres et essais relatifs notamment à l'histoire, à la philosophie et aux problèmes du marxisme, mais aussi à la religion et au dialogue des civilisations. Homme politique, humaniste marxiste puis chrétien, il s'est ensuite converti à l'islam.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

En décembre 1995, le requérant publia un ouvrage intitulé « Les Mythes fondateurs de la politique israélienne », paru hors commerce aux éditions « La vieille taupe » puis à compte d'auteur dans le courant des mois d'avril et de mai 1996 sous la forme de « Samizdat Roger Garaudy ». De février à juillet 1996, quatre plaintes avec constitution de partie civile des chefs de contestation de crimes contre l'humanité, de diffamation publique raciale et de provocation à la haine ou à la violence à raison de la race ou de la religion furent déposées contre le requérant par une série d'associations de résistants, de déportés et d'organisations de protection des droits de l'homme, concernant différents passages des deux éditions de cet ouvrage. Ces quatre plaintes firent l'objet de l'ouverture de quatre informations judiciaires au cabinet du juge d'instruction. D'autres associations intervinrent par la suite dans chacune des procédures par voie de plaintes avec constitution de partie civile. Par ailleurs, une information judiciaire fut ouverte le 6 juin 1996 contre le requérant par le procureur de la République de Paris du chef de contestation de crimes contre l'humanité.

Par cinq ordonnances rendues le 7 mars 1997 par la juridiction d'instruction du tribunal de grande instance de Paris, le requérant fut renvoyé devant ce tribunal pour y répondre de cinq délits. Les juridictions du fond furent donc saisies de cinq procédures distinctes. Ces procédures mettaient en cause deux éditions différentes et des passages différents de l'ouvrage du requérant. A chacun des stades de ces procédures, les juridictions se prononcèrent le même jour, au cours des mêmes audiences et chacune des parties présenta une seule plaidoirie pour les

cinq dossiers. Les juridictions étaient composées des mêmes magistrats qui ont eu à connaître des cinq affaires à chacun des stades, tout en donnant lieu à cinq décisions différentes.

(...)

1. La première procédure concernant les chapitres 2 et 3 respectivement intitulés « Le mythe de la justice de Nuremberg » et « Le mythe de l'Holocauste » de l'édition de décembre 1995 (infraction poursuivie : complicité de contestation de crimes contre l'humanité)

Le 22 février 1996, une plainte avec constitution de partie civile fut déposée par l'Union nationale des associations des déportés et internés de la Résistance et la Fédération nationale des déportés et internés de la Résistance du chef de délit de contestation de crimes contre l'humanité. La plainte visait non seulement le requérant, mais également M. Pierre Guillaume, directeur de publication de « La vieille taupe », pour la publication en décembre 1995 de l'ouvrage du requérant, retenu au titre des chapitres 2 et 3 (pp. 72 et 136).

S'appuyant sur les articles 23, 24, alinéa 6, 24 *bis*, 42, 43 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, l'un des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Paris renvoya, par ordonnance rendue le 7 mars 1997, le requérant et M. Pierre Guillaume devant ce tribunal pour y répondre respectivement comme auteur et complice du délit de contestation de crimes contre l'humanité.

Le 27 février 1998, le tribunal relaxa les prévenus des fins de la poursuite et débouta les parties civiles. Notant que « l'article 24 *bis* [de la loi du 29 juillet 1881] renvoie (...) expressément aux moyens de publicité énoncés à l'article 23 » et que « la publicité est donc l'un des éléments constitutifs du délit », le tribunal énonça que « la publicité doit être matériellement constatée et imputable au prévenu ». Or le tribunal considéra que les parties poursuivantes n'avaient pas apporté une preuve suffisante de ce que l'édition de 1995 avait eu une publicité au sens de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881. Faute de cet élément de publicité, le délit ne pouvait pas être caractérisé et le tribunal n'examina pas le fond des poursuites.

Devant le tribunal, le requérant avait demandé, par la voie d'exception préjudicielle, que la Cour européenne des Droits de l'Homme soit saisie et se prononce sur la compatibilité de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 avec la Convention européenne des Droits de l'Homme et notamment son article 10. Soulignant que la Convention est d'application directe en France, le tribunal déclara irrecevable l'exception préjudicielle proposée par le requérant.

Le ministère public ainsi que sept associations parties civiles interjetèrent appel du jugement du tribunal de grande instance de Paris.

Par un arrêt du 16 décembre 1998, la cour d'appel de Paris infirma le jugement précédent, condamna le requérant à six mois d'emprisonnement avec sursis et à 50 000 francs français (FRF) d'amende, et fixa à un franc la somme due pour dommages et intérêts aux parties civiles. M. Pierre Guillaume fut condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et à 30 000 FRF d'amende. La cour ordonna en outre la publication dans le *Journal officiel* de l'annonce de la condamnation de M. Pierre Guillaume pour avoir publié l'ouvrage du requérant.

Dans son arrêt, la cour, se fondant sur l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, ainsi que sur le texte de référence auquel il renvoie, à savoir l'article 6 du statut du Tribunal militaire international de Nuremberg qui définit le crime contre l'humanité, jugea que les éléments constitutifs du délit de contestation de crimes contre l'humanité étaient réunis.

Elle estima d'abord que l'élément de publicité était réalisé par la diffusion de l'ouvrage par abonnements payants accessibles au public.

Elle examina ensuite la question, soulevée par le requérant, de la compatibilité de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 avec l'article 10 de la Convention. Elle confirma cette compatibilité en ces termes :

« L'article 10 de la Convention précitée doit être interprété au regard des dispositions de l'article 17 du même texte selon lequel il ne saurait servir de fondement pour des activités ou des actes visant à la destruction des droits ou libertés reconnus par ladite Convention.

Or, d'une part l'article 24 *bis* rentre dans « les mesures nécessaires dans un Etat démocratique » à préserver les droits d'autrui, prévues par l'article 10, car il s'agit de la protection des droits des victimes du nazisme pour assurer et prévenir le respect dû à leur mémoire. Un témoin, M. Finkelkraut, a d'ailleurs parlé du caractère « offensant d'expulser les survivants de leur malheur et les morts de leur mort ».

D'autre part, l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 a pour but de prévenir ou de punir la remise en cause publique de la chose jugée par le tribunal militaire international de Nuremberg, sur des faits qui sont radicalement incompatibles avec les valeurs de la Convention au sens de l'article 17 de celle-ci.

Quant à l'argument tiré de l'arrêt Isorni/Lehideux, la Cour relève que la Cour européenne s'y est prononcée à deux reprises sur la question de l'application de l'article 10 aux crimes contre l'humanité :

§ 47: « [l'affaire] échappe à la catégorie des faits historiques clairement établis – tel l'Holocauste – dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10 ».

§ 53: « Il ne fait pas de doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention (...), la justification d'une politique pronazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10 ».

Il n'y a donc pas lieu de retenir ce moyen. »

La cour releva ensuite en ces termes l'existence des éléments constitutifs du délit de contestation de crimes contre l'humanité :

« Au regard des éléments figurant au dossier et des débats qui ont eu lieu devant la cour, il apparaît que le propos tenu dans l'ouvrage de M. Garaudy a pour objet de nier qu'il y a eu l'organisation d'une « solution finale », au sens d'extermination des personnes, concernant la question juive. La dénégation porte également sur le mode opératoire qui était, lorsque ces personnes n'étaient pas ou plus en état de travailler, de les tuer dans des chambres à gaz puis d'incinérer leurs corps.

La démonstration de M. Garaudy est ordonnée autour de deux thèmes : la contestation des conditions d'étude des faits, la contestation des faits eux-mêmes. »

Sur la contestation des conditions d'étude des faits, la cour releva les éléments suivants :

« – la banalisation des faits : face à un événement qui a été considéré comme exceptionnel, celui de la destruction de personnes à raison de leur appartenance à une race, M. Garaudy effectue un certain nombre de comparaisons qui ont pour objet de banaliser ce crime d'une part en le comparant à des actes qu'il reproche aux alliés, d'autre part en faisant des rapprochements avec d'autres situations historiques.

Après avoir rappelé quelques-uns des propos d'Hitler sur le sort qui aurait dû être réservé aux juifs à l'occasion de la Première guerre mondiale (...) et en cas d'une Seconde guerre mondiale « le résultat (...) serait (...) l'anéantissement de la race juive en Europe (...) » (page 76), M. Garaudy écrit à la page 81 « Ni Churchill, ni Staline, ni Truman ne furent assis au banc des criminels de guerre. Pas plus que furent mis en cause les auteurs des plus ignobles appels au crime (...) l'appel à un « génocide », cette fois au vrai sens du mot, lancé en 1942, par le livre du juif américain, Théodor Kaufman (...) » puis en bas de page et page 82 « (...) ne figuraient pas parmi les accusés de Nuremberg (...) ni les responsables anglo-américains du bombardement de Dresde (...) ni le coupable Truman, de l'apocalypse atomique d'Hiroshima et de Nagasaki (...) »

Puis au sujet du bilan quantitatif à la page 138 : « La domination hitlérienne fut donc autre chose qu'un vaste « pogrom » dont les Juifs auraient été, sinon les seules du moins les principales victimes, comme une certaine propagande tend à l'accrediter. Elle fut une catastrophe humaine qui, malheureusement n'est pas sans précédent, car Hitler appliqua à des blancs ce que les colonialistes européens, depuis cinq siècles, appliquaient aux « hommes de couleur ».

– la péjoration des faits : M. Garaudy indique dans son ouvrage la nécessité d'un débat : page 135 « Tant que n'aura pas lieu, entre spécialistes de compétence égale, un débat scientifique et public sur le rapport de l'ingénieur Fred Leuchter, et sur la contre-expertise de Cracovie (...) un doute existera et même le scepticisme ». Cette démarche qu'il présente comme de rigueur historique est en fait accompagnée d'une autre qui consiste, par les termes employés à frapper à l'avance d'imposture la question de l'extermination systématique et massive des Juifs. C'est ainsi que l'on relève entre guillemets « les chambres à gaz », les « génocides » et les « holocaustes », présentés comme un « alibi inespéré » (...), « le mythe déguisé en histoire et son utilisation politique », « le mythe de six millions de Juifs exterminés devenu un dogme justifiant, sacralisant (comme l'indique le mot même d'*Holocauste*) toutes les exactions » (page 85).

Si le mot de mythe peut recevoir le sens d'une représentation symbolique il apparaît, au regard du contexte, qu'il est ici employé dans un sens de contrevérité.

L'ouvrage révèle la même démarche pour les chambres à gaz au sujet desquelles il est parlé de «spectre des chambres à gaz» (page 144), et les fours crématoires «il existe des fours crématoires dans toutes les grandes villes, à Paris (au Père-Lachaise), à Londres, et dans toutes les capitales importantes, et ces incinérations ne signifient pas évidemment une volonté d'exterminer les populations» (page 145), une telle comparaison enlevant tout sens à leur présence dans les camps nazis.

Cette approche est complétée par l'utilisation de la dérision à l'égard d'un certain nombre de termes qui désignent les faits de la cause. Il est fait usage de l'expression de «Shoah business» de «bandes romancées», pour les films consacrés à ce sujet. Un débat a eu lieu devant la cour sur l'origine de cette terminologie mais, quelle qu'elle soit, il en a bien été fait usage au cas d'espèce qui vise à assimiler lesdits faits à une fiction;

– la disqualification des institutions et des témoignages concernant le sujet: les termes employés par M. Garaudy au sujet du tribunal de Nuremberg sont systématiquement de contestation de sa légitimité et de dévalorisation de son action. Il écrit ainsi en titre à la page 72 «le mythe de la justice de Nuremberg», à la page 73 «Ce n'est pas un tribunal international puisqu'il n'est constitué que par les vainqueurs et que, par conséquent, ne seront retenus que les crimes commis par les vaincus», à la page 112 «les vainqueurs déguisés en toge de juge». Quant au procès d'Auschwitz qui a porté sur les mêmes sujets, il est mis en parallèle, page 110, avec les «procès des sorcières» (...)

Quant aux photos de l'Album d'Auschwitz, que M. Garaudy a produit à nouveau devant la cour, «elles excluent en outre qu'une telle extermination ait pu avoir lieu au même moment en quelque lieu «secret» du camp» (page 133).

Dans cet état le rapport de l'ingénieur Leuchter qui conteste l'existence des chambres à gaz est présenté comme l'un des seuls qui «permettraient, s'ils étaient discutés sérieusement et publiquement de mettre fin aux polémiques».

– la contestation du sens des mots tels que solution d'ensemble, solution finale (...) Le sens que donne chaque fois le prévenu à ces termes est celui d'une solution qui ne pourra intervenir qu'après la guerre (pages 96 et 107). Pour le reste il considère que la seule interprétation recevable de ces mots est géographique: il s'agit d'une expulsion vers Madagascar ou vers l'Est du continent européen.»

Sur la contestation des crimes contre l'humanité, la cour releva :

«M. Garaudy conteste la nature de la solution finale, il conteste également le nombre de victimes juives et l'origine de leur décès.

– Sur la nature de la solution finale: pour M. Garaudy «(...) aucun texte n'a jamais pu être produit attestant que «la solution finale» du problème juif était, pour les nazis, l'extermination» (page 141).

Il déduit par contre d'un certain nombre de citations de textes que cette solution était en réalité leur exil:

- au sujet d'une lettre de Goering à Heydrich «La seule solution finale» consistait donc à vider l'Europe de ses Juifs en les éloignant toujours plus jusqu'à ce que la guerre (à supposer qu'on la gagne) permette de les mettre tous dans un ghetto extérieur à l'Europe (comme le projet de Madagascar en avait été une première suggestion)» (page 94).

- au sujet d'un document dit protocole de Wannsee et relatant une réunion de dignitaires nazis « Il s'agit là d'un texte où il n'est pas question de chambre à gaz ni d'extermination, mais seulement de transfert de Juifs dans l'Est européen » (page 100).
- au sujet d'un texte d'Hitler « (...) il définissait, dès 1919, (...) ce qu'il appelait déjà son «but ultime», «l'éloignement des Juifs». Ce «but ultime» restera le sien jusqu'à sa mort, comme la lutte contre le «bolchevisme» sur lequel il se brisera » (page 227).

Le prévenu conteste la vraisemblance même de l'idée de destruction des Juifs et ce, pour des raisons d'efficacité : « Il [Hitler] est acculé à mobiliser des effectifs nouveaux en dégarnissant ses usines, et il n'aurait eu que cette obsession fatale pour son effort de guerre, d'exterminer des prisonniers et des Juifs, au lieu de les employer, fût-ce dans des conditions inhumaines, à travailler dans ses chantiers. » Et Hannah Arendt ayant souligné le caractère « fou et chimérique » M. Garaudy écrit « Ce qui est encore plus étrange, c'est que des esprits aussi subtils que ceux de Poliakov ou de Hannah Arendt, aient été à ce point obnubilés par leur *a priori*, qu'ils n'aient pas mis en cause leurs hypothèses surréalistes » (pages 107 et 108) (...)

– Sur le nombre des victimes et l'origine des décès : M. Garaudy, dans de nombreux passages, conteste tout ensemble le nombre des morts juifs, l'origine de leur décès et l'utilisation des chambres à gaz pour les tuer.

Sur le nombre de morts à la page 85 « (...) nous nous attacherons à examiner l'une des contrevérités qui exercent encore, après près d'un demi-siècle, le plus de ravages dans le monde actuel et pas seulement au Proche-Orient : le mythe des 6 millions de Juifs devenu un dogme. »

Le titre d'un chapitre à la page 136 « Le mythe de l'Holocauste ».

Les causes de ces morts pour M. Garaudy sont dans les déportations : « C'est là qu'ils subirent les pires souffrances, non seulement celles de toutes les populations civiles en tant de guerre (...) mais aussi le travail forcé (...) pour servir l'effort de guerre allemand (...) Enfin les épidémies, notamment le typhus, firent d'épouvantables ravages dans une population concentrationnaire sous-alimentée et réduite à l'épuisement ». « Est-il donc nécessaire de recourir à d'autres méthodes pour expliquer la terrible mortalité qui frappa les victimes de tels traitements (...) » (page 143).

Il a déjà été indiqué le mode de mise en cause de l'existence des chambres à gaz. Il convient d'y ajouter des dénégations plus précises :

A la page 145 : « Il a fallu donc adjoindre aux fours crématoires des «chambres à gaz» pour établir le dogme de l'extermination par le feu ».

A la page 236 (passage non poursuivi en tant que tel, mais retenu ici au titre du contexte) : « Il a fallu, avec le même arbitraire, lorsque fut prouvé que, malgré un nombre considérable de «témoins oculaires» sur l'existence des «chambres à gaz», celles-ci n'avaient jamais existé en territoire allemand, continuer à tenir pour incontestables les témoignages identiques sur leur existence dans les camps de l'Est. »

Enfin, la cour conclut :

« Au cours des audiences M. Garaudy a été invité à s'exprimer sur l'ensemble des questions qui viennent d'être examinées. Ceci a été fait au regard de ses déclarations

antérieures tant devant le magistrat instructeur que devant les premiers juges, dont la lecture intégrale a été effectuée.

Il a maintenu le contenu et le sens de ces déclarations qui confirmaient elles-mêmes le texte poursuivi. Il a notamment indiqué que son objectif était de lutter contre les risques présentés par le sionisme.

Devant la cour, le prévenu a, entre autres, redit qu'il n'y avait pas de preuve que la solution finale envisagée était l'extermination des juifs, (...) contesté l'existence de chambres à gaz à Auschwitz, confirmé sa mise en cause du nombre de 6 millions de morts. (...)

L'ensemble des éléments qui ont été précisés établissent que M. Roger Garaudy a commis le délit de contestation de crimes contre l'humanité.»

Le requérant se pourvut en cassation contre cet arrêt. Selon lui, l'incrimination de son ouvrage au titre de la contestation de crimes contre l'humanité au sens de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 n'entraîne pas dans les exceptions autorisées par l'article 10 § 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme puisqu'il s'agissait d'un ouvrage de polémique politique exclusive de toute perspective raciste et qui n'entendait pas nier l'existence des crimes nazis.

Le 12 septembre 2000, la Cour de cassation rejeta le pourvoi par un arrêt ainsi motivé :

« Attendu qu'en déclarant, par les motifs reproduits au moyen, le prévenu coupable du délit de contestation de crimes contre l'humanité, à raison de plusieurs passages de son ouvrage « Les Mythes fondateurs de la politique israélienne », la cour d'appel, qui n'a pas excédé les limites de la saisine, a justifié sa décision ;

Que les juges, au vu des termes employés dans les passages incriminés, mais aussi des éléments extrinsèques contenus dans d'autres parties de l'ouvrage, ont exactement apprécié le sens et la portée des propos litigieux ;

Que, par ailleurs, l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui garantit le principe de la liberté d'expression, comporte dans son alinéa 2 certaines limitations ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la défense de l'ordre de la protection des droits d'autrui ; que tel est l'objet de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 ;

Qu'enfin, la contestation de l'existence des crimes contre l'humanité entre dans les prévisions de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, même si elle est présentée sous forme déguisée ou dubitative ou encore par voie d'insinuation ; qu'elle est également caractérisée lorsque, sous couvert de recherche d'une supposée vérité historique, elle tend à nier les crimes contre l'humanité commis par les nazis à l'encontre de la communauté juive ; que tel est le cas en l'espèce.

D'où il suit que le moyen doit être écarté.»

2. *La deuxième procédure concernant douze passages de l'édition d'avril-mai 1996 (infraction poursuivie : contestation de crimes contre l'humanité)*

Le 6 mai 1996, une plainte avec constitution de partie civile fut déposée par l'Association des fils et des filles des déportés juifs de France contre les éditions «Samizdat Roger Garaudy» et le requérant du chef de délit de contestation de crimes contre l'humanité. Elle visait l'intégralité de la deuxième édition de l'ouvrage du requérant.

Renvoyé devant le tribunal de grande instance de Paris par ordonnance du 7 mars 1997, le requérant fut cette fois condamné par ce tribunal.

En effet, le 27 février 1998, le tribunal reconnut le requérant coupable du délit de contestation de crimes contre l'humanité, le condamna à 30 000 FRF d'amende, fixa à un franc la somme due pour dommages et intérêts aux parties civiles et leur alloua une indemnité de 10 000 FRF. Dans son jugement, après avoir examiné les passages poursuivis, le tribunal releva :

« Il apparaît ainsi que, loin de se borner à une critique de nature politique ou idéologique du sionisme et des agissements de l'Etat d'Israël – critique parfaitement licite au regard des textes qui régissent la liberté d'expression – ou même de procéder à un exposé objectif des thèses négationnistes et de réclamer seulement, comme il le prétend, un « débat public et scientifique » sur l'événement historique des chambres à gaz, Roger GARAUDY a fait siennes lesdites thèses, et s'est livré à une contestation virulente et systématique de l'existence des crimes contre l'humanité commis contre la communauté juive, tels qu'ils ont été jugés par le Tribunal militaire international de Nuremberg.

Le délit de l'article 24 *bis* est donc caractérisé. »

Le requérant, le ministère public ainsi que quatre associations parties civiles interjetèrent appel du jugement du tribunal de grande instance de Paris.

Par un arrêt du 16 décembre 1998, la cour d'appel de Paris confirma le jugement précédent et y ajouta une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis. Dans son arrêt, la cour se fonda sur une motivation analogue à celle utilisée dans l'arrêt rendu à la même date dans le cadre de la première procédure.

Comme dans la première procédure, le requérant se pourvut en cassation contre cet arrêt.

Le 12 septembre 2000, la Cour de cassation rejeta le pourvoi par un arrêt dont la motivation était identique à celle de l'arrêt rendu à la même date dans la première procédure.

3. *La troisième procédure concernant vingt passages de l'édition d'avril-mai 1996 (infraction poursuivie : contestation de crimes contre l'humanité)*

Faisant suite à une information ouverte à la demande du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, le requérant fut renvoyé devant ce tribunal par une ordonnance du 7 mars 1997.

Le 27 février 1998, le tribunal, après avoir examiné les passages poursuivis, reconnut le requérant coupable du délit de contestation de crimes contre l'humanité, le condamna à 50 000 FRF d'amende, fixa à un franc la somme due pour dommages et intérêts aux parties civiles et leur alloua une indemnité de 10 000 FRF. Le tribunal ordonna également la publication du dispositif de son jugement dans le *Journal officiel* de la République française.

Le requérant, le ministère public ainsi que cinq associations parties civiles interjetèrent appel du jugement.

Par un arrêt du 16 décembre 1998, la cour d'appel de Paris confirma le jugement précédent et y ajouta une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis. Elle ordonna également la publication dans le *Journal officiel* de la République française d'un encart annonçant la condamnation du requérant. Dans son arrêt, la cour se fonda sur une motivation analogue à celles utilisées dans les arrêts rendus à la même date dans le cadre des première et deuxième procédures.

Comme dans les deux procédures précédentes, le requérant se pourvut en cassation contre cet arrêt.

Le 12 septembre 2000, la Cour de cassation rejeta le pourvoi par un arrêt dont la motivation était identique à celles des arrêts rendus à la même date dans le cadre de la première et de la deuxième procédure.

4. *La quatrième procédure concernant plusieurs passages de l'édition d'avril-mai 1996 (infraction poursuivie: diffamation publique raciale)*

Le 23 mai 1996, une plainte avec constitution de partie civile fut déposée par la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (Licra) contre le requérant du chef de délit de diffamation publique envers un groupe de personnes à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnique, ou une race ou une religion. Par une ordonnance du 7 mars 1997, le requérant fut renvoyé devant le tribunal de grande instance de Paris.

Le 27 février 1998, ce tribunal, s'appuyant sur les articles 23, 29, alinéa 1, et 32, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881, après avoir examiné les passages poursuivis, reconnut le requérant coupable du délit de diffamation publique envers un groupe de personnes, en l'espèce la communauté juive, le condamna à 20 000 FRF d'amende, fixa à un franc la somme due pour dommages et intérêts aux parties civiles et leur alloua des indemnités de 10 000 FRF, 5 000 FRF et 1 FRF.

Le requérant, le ministère public ainsi que cinq associations parties civiles interjetèrent appel du jugement du tribunal de grande instance de Paris.

Par un arrêt du 16 décembre 1998, la cour d'appel de Paris confirma le jugement précédent et y ajouta une peine de trois mois d'emprisonnement

avec sursis ainsi qu'une somme de 20 000 FRF à verser à la Licra pour les frais judiciaires engagés.

Dans son arrêt, la cour releva :

« Contrairement à ce qu'il [le requérant] prétend, ce n'est pas la critique de la politique de l'Etat d'Israël – par ailleurs très peu évoquée en tant que telle dans l'ouvrage en cause – qui fonde la prévention de diffamation de la communauté juive, mais l'essentiel du livre constitué des passages poursuivis. L'objet explicite et revendiqué de l'ouvrage est la description de ce qu'il qualifie de « mythes fondateurs » de ladite politique, les dits mythes étant présentés comme autant de falsifications délibérées de l'histoire (« mythe des six millions ») ou de mystifications à des fins d'exploitation politique (...) opérées par les sionistes (« les lobbys israélionistes en France et aux Etats-Unis ») qui en étaient « les plus grands bénéficiaires », et ce, pour légaliser toutes ses exactions extérieures et intérieures en se plaçant au-dessus des lois et mettre en péril l'unité du monde et de la paix. »

La cour estima que les passages visés, qu'ils soient pris isolément ou intégrés dans l'ensemble de l'œuvre, « portent gravement atteinte à la communauté juive dans son ensemble, comme les premiers juges l'ont dit à juste titre ». En effet, selon la cour, l'emploi indifférencié des termes de « sioniste », « vote juif », « lobby juif », « israéliens » ou « Etat d'Israël » dans l'ouvrage du requérant et en particulier dans les passages visés, opère une confusion constante. Selon la cour, « de telles confusions, compte tenu du niveau intellectuel et de l'influence revendiquée en particulier au Proche-Orient par le prévenu qui fait état de vingt-cinq traductions de l'ouvrage en cause, ont un sens, qui est bien celui dénoncé par la prévention : porter atteinte à l'honneur et à la considération de cette communauté ».

Le requérant se pourvut en cassation contre cet arrêt. Selon lui, l'articulation relative au « lobbying », qui est une activité licite, échappait à la prévention de diffamation.

Le 12 septembre 2000, la Cour de cassation rejeta le pourvoi par un arrêt ainsi motivé :

« Attendu que, pour déclarer le prévenu coupable du délit, les juges se prononcent par les motifs reproduits au moyen ;

Attendu qu'en l'état de ces énonciations, les juges, sans méconnaître les limites de leur saisine, ont exactement apprécié le sens et la portée des propos incriminés ;

Que le fait d'imputer à une communauté visée à l'article 32, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881 de pratiquer une activité de « lobbying » pour justifier des exactions « mettant en péril l'unité du monde et de la paix » porte atteinte à l'honneur et à la considération de cette communauté et constitue l'infraction visée et réprimée par le texte précité ;

Que les intérêts protégés par cette incrimination et ceux qui sont protégés par celui de contestations de crime contre l'humanité sont d'une nature différente, qu'ils ne concernent pas nécessairement les mêmes personnes ou les mêmes groupes de personnes et qu'en conséquence ces deux infractions, lorsqu'elles sont en concours, ne sauraient constituer un cumul idéal d'infractions. »

5. *La cinquième procédure concernant quatre passages de l'édition d'avril-mai 1996 (infractions poursuivies : diffamation publique raciale et provocation à la haine raciale)*

Le 1^{er} juillet 1996, une plainte avec constitution de partie civile fut déposée par le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) contre le requérant des chefs des délits de diffamation publique envers un groupe de personnes à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie ou une race déterminée et de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie ou une race déterminée. Par une ordonnance du 7 mars 1997, le requérant fut renvoyé devant le tribunal de grande instance de Paris.

Le 27 février 1998, ce tribunal, s'appuyant sur les articles 23, 24, alinéas 6 et 7, 29, alinéa 1, 32, alinéa 2, 42 et suivants, relaxa le requérant du chef du délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciales et le reconnut coupable du délit de diffamation publique envers un groupe de personnes, en l'espèce la communauté juive. Le requérant fut condamné à 20 000 FRF d'amende et le tribunal fixa à un franc la somme due pour dommages et intérêts aux parties civiles.

Le tribunal relaxa le requérant du chef du premier délit aux motifs que si « dans les deux passages visés par la poursuite, c'est (...) la communauté juive que l'auteur met en cause à raison de son influence réputée excessive sur les médias et de son pouvoir de « manipulation » de l'opinion publique », cependant « le délit de provocation prévu (...) par l'article 24, alinéa 6, de la loi sur [la liberté de] la presse, exige que le texte incriminé tende, tant par son sens que par sa portée, à inciter le public à la discrimination, à la haine et à la violence ». Or le tribunal conclut que les passages poursuivis « ne comprennent aucune exhortation, ni même aucun encouragement des lecteurs à l'un des comportements ou des sentiments décrits par la loi ».

En revanche, le tribunal condamna le requérant du chef du délit de diffamation publique pour avoir utilisé le terme de « Shoah business » dans son ouvrage aux motifs que :

« En accolant le terme « business » au mot « Shoah » (qui signifie « catastrophe ») par lequel les Juifs désignent le génocide dont ils ont été victimes pendant la seconde guerre mondiale, et dans le contexte d'une mise en doute avérée de l'existence même de celui-ci, le prévenu suggère, dans ces passages, que les Juifs ont fabriqué, de façon mensongère, des preuves tendant à démontrer la réalité et l'importance de ce génocide, pour en tirer un profit financier.

Cette imputation porte incontestablement atteinte à l'honneur et à la considération de la communauté juive dans son ensemble. »

Le requérant, le ministère public ainsi que quatre associations parties civiles interjetèrent appel du jugement du tribunal de grande instance de Paris.

Par un arrêt du 16 décembre 1998, la cour d'appel de Paris infirma le jugement précédent sur la relaxe pour le délit de provocation à la discrimination et à la haine raciales et le confirma sur la culpabilité pour le délit de diffamation publique. Le requérant fut condamné à trois mois d'emprisonnement avec sursis et 20 000 FRF d'amende.

En ce qui concerne le délit de provocation à la discrimination et à la haine raciales, dans son arrêt, la cour estima que :

« (...) c'est bien la communauté juive qui est mise en cause dans les passages critiqués, et non simplement les partisans de la politique de l'État d'Israël. Il lui est clairement imputé de constituer une minorité concentrée dans les domaines de la politique, de la presse, de la radio, de la télévision et de l'édition capable d'agir de manière concertée, d'exercer une influence sans mesure avec son importance numérique et de manipuler l'opinion publique en faveur des intérêts qu'elle soutient.

En donnant au lecteur le sentiment qu'il est le jouet d'une manipulation par une catégorie représentant 2 % de la population française qui agit tel un chef d'orchestre clandestin, l'auteur ne peut que faire naître un sentiment de rejet et de haine à l'égard de cette fraction, en l'espèce la communauté juive.

Il n'est pas nécessaire que les propos querellés contiennent une exhortation à la haine, à la violence ou à la discrimination et il suffit, pour que l'infraction soit constituée que les passages soient de nature à susciter ces sentiments. »

Le requérant se pourvut en cassation contre cet arrêt.

Le 12 septembre 2000, la Cour de cassation rejeta le pourvoi par un arrêt ainsi motivé :

« Attendu qu'en déclarant, par les motifs reproduits aux moyens, le prévenu coupable des délits de diffamation publique envers un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée et de provocation à la haine ou à la violence envers ce même groupe de personnes, à raison de plusieurs passages de son ouvrage « Les Mythes fondateurs de la politique israélienne », la cour d'appel, qui n'a pas excédé les limites de sa saisine, a exactement apprécié le sens et la portée des propos litigieux et a caractérisé en tous leurs éléments tant matériels qu'intentionnels les délits visés aux poursuites. »

6. *Les faits communs aux cinq procédures*

a) **Les demandes de jonction des procédures**

Devant la cour d'appel de Paris, le requérant demanda à cinq reprises que les procédures soient jointes, invoquant le fait qu'il s'agissait de cinq dossiers concernant la même œuvre et appelés à la même audience. Selon lui, le fractionnement opéré visait à entraver l'exercice des droits de la défense et à gonfler les prétextes de l'accusation.

A cinq reprises, la cour rejeta la demande du requérant. Elle estima que les procédures diligentées contre le requérant, « bien qu'elles concernent le même auteur, mettent en cause deux éditions différentes

de la même œuvre et que les dossiers distincts sont la conséquence de la pluralité des poursuites émanant soit du ministère public, soit de parties civiles [différentes] qui chacune ont visé (...) des passages différents ou d'étendue différente». En revanche, la cour adopta la mesure suivante : «par contre les parties ont été informées que l'ensemble des notes d'audience sera versé dans chaque dossier, ainsi qu'il a d'ailleurs été procédé pour tous les actes d'instruction antérieurs».

Les cinq peines d'emprisonnement avec sursis furent confondues. Par contre, les montants que le requérant dut verser au titre d'amendes s'additionnèrent (pour un total de 170 000 FRF), de même que les montants qu'il dut verser aux associations parties civiles (pour un total de 220 021 FRF).

b) L'aggravation de la peine en appel

Dans ses cinq arrêts, la cour d'appel de Paris décida de prendre une sanction plus sévère contre le requérant que celle énoncée par les premiers juges, aux motifs que la peine devait être déterminée «en fonction de l'importance des faits commis et de la personnalité de leur auteur». La cour releva que les faits reprochés au requérant étaient particulièrement graves, puisqu'il s'agissait «en réalité d'un travail de déconstruction des valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et notamment contre l'antisémitisme», et que «l'auteur détourne son propos pour jeter en fait le discrédit sur la communauté juive dans son ensemble, faire naître à son égard un sentiment d'hostilité en s'associant aux thèses négationnistes (...) et porter atteinte non seulement aux valeurs de la communauté visée mais à celles, universelles, de notre civilisation».

En ce qui concerne la personnalité de l'auteur, la cour tint compte, pour l'appréciation de la sanction, de la qualité d'universitaire reconnu en France et à l'étranger du requérant, de sa responsabilité d'ancien enseignant et d'homme politique, et de son souci revendiqué d'avoir une influence internationale en particulier au Moyen-Orient.

(...)

B. Le droit interne pertinent

1. La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

a) Les articles 23, 24, 24 bis, 29 et 32

Article 23

«Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit ceux qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre

support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle, auront directement provoqué l'auteur ou les auteurs à commettre ladite action, si la provocation a été suivie d'effet.

Cette disposition sera également applicable lorsque la provocation n'aura été suivie que d'une tentative de crime prévue par l'article 2 du code pénal.»

Article 24

«Seront punis de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article précédent, auront directement provoqué, dans le cas où cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet, à commettre l'une des infractions suivantes :

1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne et les agressions sexuelles, définies par le livre II du code pénal ;

2° Les vols, les extorsions et les destructions, dégradations et détériorations volontaires dangereuses pour les personnes, définis par le livre III du code pénal.

Ceux qui, par les mêmes moyens, auront directement provoqué à l'un des crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus par le titre I^{er} du livre IV du code pénal, seront punis des mêmes peines.

Seront punis de la même peine ceux qui, par l'un des moyens énoncés en l'article 23, auront fait l'apologie des crimes visés au premier alinéa, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi.

Seront punis des peines prévues par l'alinéa 1^{er} ceux qui, par les mêmes moyens, auront provoqué directement aux actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou qui en auront fait l'apologie.

Tous cris ou chants séditionnels proférés dans des lieux ou réunions publics seront punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 4^e classe.

Ceux qui, par l'un des moyens énoncés à l'article 23, auront provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, seront punis d'un an d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par l'alinéa précédent, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° Sauf lorsque la responsabilité de l'auteur de l'infraction est retenue sur le fondement de l'article 42 et du premier alinéa de l'article 43 de la présente loi ou des trois premiers alinéas de l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle, la privation des droits énumérés aux 2° et 3° de l'article 131-26 du code pénal pour une durée de cinq ans au plus ;

2° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.»

Article 24 bis ([créé par la] Loi 90-615 du 13 juillet 1990)

«Seront punis des peines prévues par le sixième alinéa de l'article 24 ceux qui auront contesté, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale.

Le tribunal pourra en outre ordonner :

1° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.»

Article 29

«Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure.»

Article 32

«La diffamation commise envers les particuliers par l'un des moyens énoncés en l'article 23 sera punie d'une amende de 80 000 F. La diffamation commise par les mêmes moyens envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée sera punie d'un an d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de condamnation pour l'un des faits prévus par l'alinéa précédent, le tribunal pourra en outre ordonner :

1° L'affichage ou la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.»

b) Jurisprudence de la Cour de cassation

Par un arrêt rendu le 24 octobre 1989, la Cour de cassation a jugé ce qui suit :

«Le fait de publication étant l'élément par lequel les délits de presse sont consommés, toute reproduction dans un écrit périodique rendu public d'un texte déjà publié, quelle que soit la langue dans laquelle il est rédigé, est constitutive d'une nouvelle infraction ; dès lors, sans qu'il y ait violation de la règle *non bis in idem*, les faits réitérés sont susceptibles de nouvelles poursuites, indépendamment de celles qui ont été exercées à la suite de la première publication.» (*Bull. crim.* n° 428)

2. *Le code de procédure pénale*

a) **Sur la jonction des procédures**

Article 387

«Lorsque le tribunal est saisi de plusieurs procédures visant des faits connexes, il peut en ordonner la jonction soit d'office, soit sur réquisition du ministère public, ou à la requête d'une des parties.»

Par un arrêt rendu le 24 octobre 1989, la Cour de cassation a jugé ce qui suit :

«La règle *non bis in idem* n'est pas applicable lorsque les faits qui ont motivé une première poursuite ne sont pas identiques dans leurs éléments, tant légaux que matériels, aux faits se rapportant à la seconde poursuite.» (*Bull. crim.* n° 211)

(...)

3. *Le code pénal*

Article 5

«En cas de conviction de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte est seule prononcée.»

Cette disposition a été abrogée depuis le 1^{er} mars 1994 et remplacée par les dispositions suivantes :

Article 132-2

«Il y a concours d'infractions lorsqu'une infraction est commise par une personne avant que celle-ci ait été définitivement condamnée pour une autre infraction.»

Article 132-4

«Lorsque, à l'occasion de procédures séparées, la personne poursuivie a été reconnue coupable de plusieurs infractions en concours, les peines prononcées s'exécutent cumulativement dans la limite du maximum légal le plus élevé. Toutefois, la confusion totale ou partielle des peines de même nature peut être ordonnée soit par la dernière juridiction appelée à statuer, soit dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.»

(...)

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant considère que le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal impartial n'a pas été respecté. Il explique que les juridictions ont systématiquement écarté ses moyens de défense car les procès se

sont déroulés dans des conditions de nature à le placer injustement dans une situation désavantageuse pour défendre sa cause. Le requérant tient à souligner le climat médiatique tendu et hostile à son égard dans lequel se sont déroulées les procédures décrites ci-dessus: il considère avoir fait l'objet d'une campagne de dénigrement et de lynchage médiatiques visant à falsifier, dénaturer et discréditer le contenu de son livre et à le présenter comme un négationniste. (...)

2. Sur le fondement de l'article 6 § 1 et de l'article 4 du Protocole n° 7, le requérant se plaint d'une violation de la règle *non bis in idem* due au fait que les juridictions françaises ont refusé la jonction des cinq procédures. Le requérant soutient que le maintien de cinq procédures séparées, alors qu'une seule personne était visée pour un seul livre, était artificiel et avait pour but de multiplier les condamnations. Selon le requérant, la simultanéité des poursuites et des condamnations, dont trois furent prononcées sur la base de la même qualification pénale, aggrave la violation. En abusant de leur pouvoir souverain d'appréciation en la matière, les juridictions françaises auraient donc porté atteinte au droit du requérant à un procès juste et équitable.

(...)

5. Invoquant la Déclaration des droits de l'homme, la Constitution française et la Convention européenne des Droits de l'Homme, le requérant se plaint de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 (inséré par la loi du 13 juillet 1990, dite «loi Gaysot»), qui a servi de base aux trois premières procédures. (...)

6.a. Le requérant se plaint que les juridictions françaises ont méconnu le sens de ses écrits. Il considère qu'il n'a jamais contesté dans son ouvrage ni l'existence des crimes nazis à l'égard du peuple juif ni leur qualification de crimes contre l'humanité. Selon lui, l'ouvrage contesté s'inscrivait dans le cadre de l'étude des trois grandes religions monothéistes qu'il a voulu réaliser: après avoir examiné l'intégrisme catholique romain, puis l'intégrisme islamiste, le requérant avait pour objectif d'étendre sa réflexion au sionisme politique qu'il considère comme un intégrisme. Sans prétendre être historien, il soutient avoir voulu écrire une œuvre politique, destinée à combattre le sionisme et à dénoncer la politique colonialiste de l'Etat d'Israël, et non pas la foi juive ou le judaïsme. Son livre étant axé, selon lui, sur une critique politique du sionisme exclusive de toute pensée raciste ou antisémite, il ne peut pas être considéré comme négationniste et aurait dû bénéficier sans restriction des libertés d'opinion et d'expression. Il invoque les articles 9 et 10 de la Convention. Cette argumentation sous-tend toute la démonstration du requérant.

b. Le requérant se plaint de l'appréciation par la cour d'appel des références historiques que contient l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881, à savoir l'article 6 du statut du Tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 définissant les crimes contre

l'humanité. Selon le requérant, la cour d'appel aurait dû se limiter au contenu de l'article 6 alors qu'elle a étendu son contrôle au-delà en appréciant les passages poursuivis au vu d'autres textes, à savoir le code pénal ainsi qu'un extrait du jugement du Tribunal de Nuremberg concernant la persécution des Juifs et détaillant les moyens mis en œuvre pour parvenir à la « solution finale ». Le requérant conteste l'interprétation de l'Histoire ainsi développée que, selon lui, la cour d'appel a voulu imposer, en criminalisant toute autre opinion, y compris la sienne. Il estime donc ne pas avoir pu exprimer librement ses opinions et invoque les articles 9 et 10 de la Convention.

7. Toujours au titre des articles 9 et 10 de la Convention, le requérant estime que les éléments constitutifs du délit de contestation de crimes contre l'humanité ne sont pas réunis :

a. en ce qui concerne l'élément de banalisation des faits, le requérant soutient que, s'il a effectué des comparaisons entre les persécutions subies par les Juifs et celles endurées par d'autres peuples, il n'est pas le seul auteur à procéder de la sorte ; il prétend que, loin de la banalisation d'actes racistes ou antisémites, son objectif était d'affirmer le droit de tous les peuples, y compris les non-juifs, à ne pas être persécutés et à être traités sur un pied d'égalité, ainsi que de démystifier le sionisme, concept qui serait utilisé par Israël pour justifier les persécutions infligées aux populations palestiniennes ; il estime qu'il n'a jamais contesté les crimes de Hitler à l'encontre des populations juives et cite plusieurs passages de son livre à titre d'exemple ;

b. en ce qui concerne l'utilisation de certaines expressions de langage, il considère que la cour d'appel a écarté arbitrairement le débat sur l'origine du terme « Shoah business », tout en le condamnant pour avoir employé cette terminologie, alors qu'il n'en était pas « l'inventeur » ni le seul utilisateur ; il soutient également que l'expression « bandes romancées » pour désigner les films consacrés à la Shoah a été citée hors contexte par la cour d'appel, alors que, selon lui, n'étaient visés que les films de propagande de l'idéologie sioniste, qui constituaient une catégorie spécifique ;

c. en ce qui concerne l'élément de disqualification des institutions, le requérant prétend qu'il s'est contenté d'analyser de façon critique l'accord de Londres, le statut du Tribunal militaire international et le procès d'Auschwitz ; profitant du recul de l'Histoire, qui lui aurait permis d'appréhender les faits avec une plus grande objectivité, le requérant soutient que, sans aucune visée négationniste, il a voulu combattre la propagande visant à limiter la mémoire historique à une seule catégorie de victimes, phénomène qu'il appelle « l'apartheid des morts » ; il estime que la cour d'appel aurait en fait exposé et voulu imposer ses propres opinions, en contradiction avec l'ouvrage et sans tenir compte de la finalité réelle de ce dernier ;

d. en ce qui concerne la contestation de la nature de la solution finale, le requérant soutient que, malgré le jugement du Tribunal de Nuremberg, le sens exact du terme «solution finale» et l'existence d'une décision d'exécution feraient toujours l'objet de débats entre historiens; il estime donc avoir le droit d'exprimer librement à son tour son opinion sur ce sujet et soutient que la cour d'appel, en utilisant pour seul critère de référence «ce qui fut une opinion des juges de Nuremberg» pour le condamner «heurte le principe de justice et dénote une partialité dans l'examen du problème soulevé»; il soutient également que la cour d'appel a déformé de manière partielle les passages de l'ouvrage cités dans son arrêt;

e. en ce qui concerne la contestation du nombre de victimes et l'origine des décès, le requérant maintient que le chiffre de six millions de morts juifs pendant la Seconde Guerre mondiale a été surévalué afin de donner aux crimes nazis le caractère de plus grand génocide de l'histoire de l'humanité au détriment d'autres victimes telles que les Slaves, les homosexuels et les Tziganes; il soutient que le nombre officiel de morts à Auschwitz a été réduit des deux tiers, et que cet aspect a été évoqué dans son ouvrage dans le seul but de montrer que l'horreur du génocide nazi ne réside pas dans les chiffres, mais dans «les injustes souffrances» qui, elles, «ne sont pas contestables»;

f. en ce qui concerne l'existence des chambres à gaz, le requérant soutient n'avoir fait que citer des documents qui lui sont apparus comme sérieux (le rapport de l'ingénieur Leuchter, la contre-expertise de Cracovie, une lettre de M. Pinter). Il estime que ces citations ne peuvent pas être considérées comme un acte négationniste.

8. Invoquant les articles 9 et 10 de la Convention, le requérant conteste l'existence des éléments constitutifs du délit de diffamation raciale. Reprenant les passages examinés dans le cadre de la cinquième procédure, le requérant estime que les termes «Shoah business», qu'il n'a pas été le premier à utiliser, n'ont pas été employés dans son ouvrage en vue de nier le génocide. Il estime que la cour d'appel a déformé les écrits poursuivis et en a donné une interprétation subjective, partielle et inéquitable.

9. Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant conteste l'existence des éléments constitutifs du délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciales. Il estime que le terme «lobby» a été utilisé dans les passages examinés dans le cadre de la cinquième procédure pour critiquer les méthodes employées par le lobby sioniste et non pas pour combattre le judaïsme en tant que tel. Il estime que la cour d'appel a extrait les passages examinés de leur contexte initial pour leur donner un sens contraire à celui qu'il leur avait donné et l'a condamné en se basant sur cette interprétation, en violant son droit à la liberté d'expression.

(...)

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'une violation de son droit à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 10 de la Convention, lequel prévoit notamment :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques (...)

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

Il soutient que les juridictions françaises ont méconnu le sens de ses écrits. Il considère que son ouvrage ne conteste ni l'existence des crimes nazis à l'égard du peuple juif ni leur qualification de crimes contre l'humanité, mais qu'il s'agit d'une œuvre politique destinée essentiellement à dénoncer la politique de l'Etat d'Israël. Il estime donc qu'il ne peut passer pour négationniste et que les délits dont il a été reconnu coupable ne sont pas constitués. Selon lui, il s'ensuit que les condamnations pénales dont il a fait l'objet s'analysent en une ingérence non justifiée dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression.

Il se plaint également de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 qui a servi de base aux trois premières procédures. Il soutient que cette disposition créerait un mécanisme de censure restreignant de façon abusive la liberté d'expression et invoque l'article 17 de la Convention, qui dispose :

« Aucune des dispositions de la (...) Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la (...) Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à [la] Convention. »

La Cour estime que ce dernier grief est étroitement lié au précédent concernant la violation alléguée du droit du requérant à la liberté d'expression, et doit donc être apprécié dans le cadre de son examen.

Le Gouvernement rejette la thèse du requérant. A titre principal, il invite la Cour à considérer la requête comme irrecevable en application de l'article 17 de la Convention. Au moins faudrait-il, selon lui, appliquer le paragraphe 2 de l'article 10 à la lumière des obligations de l'article 17.

En ce qui concerne l'application de l'article 17, le Gouvernement se fonde sur la jurisprudence de la Commission (notamment *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*, n^{os} 8348/78 et 8406/78, décision de la Commission du

11 octobre 1979, Décisions et rapports (DR) 18, p. 198, et *Marais c. France*, n° 31159/96, décision de la Commission du 24 juin 1996, DR 86-A, p. 184) ainsi que sur l'arrêt *Lehideux et Isorni c. France* (23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII, pp. 2884 et 2886, §§ 47 et 53). Il souligne que, dès lors que le droit à la liberté d'expression est invoqué par des requérants pour justifier la publication de textes portant atteinte à l'esprit même de la Convention et aux valeurs essentielles de la démocratie, la Commission a toujours eu recours à l'article 17 de la Convention, soit directement, soit indirectement, pour rejeter leurs arguments et déclarer irrecevables leurs requêtes. La Cour a ensuite confirmé cette approche.

En l'espèce, le Gouvernement estime que la Cour pourrait suivre le raisonnement adopté par la Commission dans l'affaire *Glimmerveen et Hagenbeek* précitée et confirmé par la Cour dans son arrêt *Lehideux et Isorni* précité. Il reviendrait donc à la Cour d'analyser le but poursuivi, la méthode utilisée et le contenu de l'ouvrage du requérant afin d'évaluer si cet ouvrage remet ou non en cause des faits historiques.

Selon le Gouvernement, cette analyse montre, au vu des décisions de l'ensemble des juridictions françaises amenées à connaître du dossier, que le but avéré des écrits du requérant était bien de remettre en cause la réalité de l'Holocauste, le requérant ayant fait siennes les thèses négationnistes. Le Gouvernement demande donc à la Cour de rejeter la requête comme étant incompatible avec les dispositions de la Convention.

(...)

A titre très subsidiaire, le Gouvernement estime que, dans l'hypothèse où la Cour rejeterait les arguments précédents, les dispositions de l'article 10 de la Convention n'ont pas été violées en l'espèce. A supposer que les condamnations pénales prononcées à l'encontre du requérant constituent des «ingérences» étatiques dans sa liberté d'expression, elles étaient justifiées conformément au paragraphe 2 de l'article 10. Le Gouvernement démontre que les conditions d'application de ce paragraphe étaient remplies, tout en continuant de se prévaloir des observations présentées sur le fondement de l'article 17 de la Convention.

En effet, l'ingérence était prévue par la loi du 29 juillet 1881 modifiée par la loi du 13 juillet 1990. Elle visait un but légitime, qu'il s'agisse en général de lutter contre l'antisémitisme, ou de sanctionner des comportements attentatoires à l'ordre public ou à la réputation et à l'honneur des individus. Au regard de la Convention, ce sont «la défense de l'ordre et la prévention du crime» et «la protection de la réputation ou des droits d'autrui» qui sont en cause. Enfin, compte tenu de la marge d'appréciation dont devaient bénéficier en l'espèce les autorités nationales, le Gouvernement considère que les condamnations prononcées à l'encontre du requérant répondaient aux critères de nécessité et de proportionnalité dégagés par la jurisprudence de la Cour. Il conclut au caractère manifestement mal fondé du grief.

Le requérant qualifie d'abusives l'application de l'article 17 de la Convention à son égard. Il continue de soutenir que son livre ne constitue qu'une critique politique du sionisme et de la politique menée par Israël, et que ses écrits ont été mal compris, et même falsifiés par les juges nationaux qui n'ont fait, en le condamnant, qu'exprimer leur opinion personnelle. Il affirme que les juges nationaux, loin d'avoir examiné scrupuleusement ses écrits, ne les ont pas lus. Il soutient qu'en aucun cas il ne nie les crimes du nazisme, ni la persécution raciste exercée contre les Juifs, alors que le Gouvernement se livrerait en fait, notamment dans ses observations, à un plaidoyer militant pour la défense de l'Etat d'Israël. Il réitère que la loi sur la presse du 29 juillet 1881, qui institue une restriction à la liberté d'expression, ne constitue pas une « mesure nécessaire » et ne répond pas à un « besoin social impérieux » au regard de la Convention. Il réaffirme son droit à bénéficier pleinement de la liberté d'expression.

(...)

Quant au fond, la Cour note d'emblée qu'elle n'a pas à se prononcer sur les éléments constitutifs des délits de contestation de crimes contre l'humanité, de diffamation publique raciale ou de provocation à la haine raciale en droit français. Il incombe au premier chef aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit national (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Lehideux et Isorni* précité, p. 2885, § 50). La Cour a seulement pour tâche de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions rendues par les juridictions nationales compétentes en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Ce faisant, elle doit se convaincre que les autorités nationales se sont fondées sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Incal c. Turquie*, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1566, § 48).

Concernant la liberté d'expression, la Cour rappelle que si sa jurisprudence a consacré le caractère éminent et essentiel de celle-ci dans une société démocratique (voir, parmi d'autres, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 41), elle en a également défini les limites. Elle a notamment affirmé qu'il « ne fait aucun doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention (...), la justification d'une politique pronazie ne saurait bénéficier de la protection de l'article 10 » et qu'il existe « une catégorie [de] faits historiques clairement établis – tels que l'Holocauste – dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10 » (voir l'arrêt précité *Lehideux et Isorni*, pp. 2886 et 2884, §§ 53 et 47).

En l'espèce, la Cour note que, d'après le Gouvernement, la requête serait irrecevable en application de l'article 17 de la Convention.

i. En ce qui concerne tout d'abord les condamnations du requérant pour contestation de crimes contre l'humanité, la Cour se réfère en effet

à l'article 17 de la Convention, lequel « pour autant qu'il vise (...) des individus, a pour but de les mettre dans l'impossibilité de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la Convention; (...) ainsi personne ne doit pouvoir se prévaloir des dispositions de la Convention pour se livrer à des actes visant à la destruction des droits et libertés ci-dessus visés; (...) » (*Lawless c. Irlande*, arrêt du 1^{er} juillet 1961, série A n° 3, pp. 45-46, § 7).

L'ouvrage qui est à l'origine des condamnations du requérant analyse de façon détaillée plusieurs événements historiques relatifs à la Seconde Guerre mondiale, tels que les persécutions des Juifs par le régime nazi, l'Holocauste, le procès de Nuremberg. S'appuyant sur de nombreuses citations et références, le requérant remet en cause la réalité, l'ampleur et la gravité de ces faits historiques qui ne sont pourtant pas l'objet de débats entre historiens mais sont au contraire clairement établis. Il apparaît, comme l'ont montré les juridictions nationales à l'issue d'une étude méthodique et de constats approfondis, que loin de se limiter à une critique politique ou idéologique du sionisme et des agissements de l'Etat d'Israël, ou même de procéder à un exposé objectif des thèses négationnistes et de réclamer seulement, comme il le prétend, « un débat public et scientifique » sur l'événement historique des chambres à gaz, le requérant a fait siennes ces thèses et procède en réalité à une remise en cause systématique des crimes contre l'humanité commis par les nazis envers la communauté juive.

Or il ne fait aucun doute que contester la réalité de faits historiques clairement établis, tels que l'Holocauste, comme le fait le requérant dans son ouvrage, ne relève en aucune manière d'un travail de recherche historique s'apparentant à une quête de la vérité. L'objectif et l'aboutissement d'une telle démarche sont totalement différents, car il s'agit en fait de réhabiliter le régime national-socialiste, et, par voie de conséquence, d'accuser de falsification de l'Histoire les victimes elles-mêmes. Ainsi, la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aiguës de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public. Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme, et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention.

La Cour considère que la plus grande partie du contenu et la tonalité générale de l'ouvrage du requérant, et donc son but, ont un caractère négationniste marqué et vont par conséquent à l'encontre des valeurs fondamentales de la Convention, telles que les exprime son préambule, à

savoir la justice et la paix. Elle considère que le requérant tente de détourner l'article 10 de sa vocation en utilisant son droit à la liberté d'expression à des fins contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention. De telles fins, si elles étaient admises, contribueraient à la destruction des droits et libertés garantis par la Convention.

En conséquence, la Cour estime qu'en vertu des dispositions de l'article 17, le requérant ne peut pas se prévaloir des dispositions de l'article 10 en ce qui concerne les éléments relevant de la contestation de crimes contre l'humanité.

Dès lors, cette partie du grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

ii. Il revient ensuite à la Cour d'examiner les aspects du livre du requérant critiquant les agissements de l'Etat d'Israël et de la communauté juive et qui ont notamment été à l'origine des condamnations du requérant pour diffamation raciale et provocation à la haine raciale. La Cour relève que ces condamnations pénales, prononcées à l'encontre du requérant, peuvent être considérées, le Gouvernement ne le nie pas, comme des ingérences des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression reconnue par l'article 10 § 1 de la Convention. Les parties s'accordent à considérer que ces ingérences étaient « prévues par la loi », à savoir par les articles 24, alinéa 6, et 32, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881, modifiée par la loi du 13 juillet 1990.

La Cour estime que ces ingérences poursuivaient au moins deux des buts légitimes prévus par la Convention: « la défense de l'ordre et la prévention du crime » et « la protection de la réputation ou des droits d'autrui ». En effet, contrairement au requérant qui prétend que les dispositions pertinentes de la loi de 1881 ont pour objectif d'instaurer une censure abusive et ne constituent pas des mesures nécessaires dans une société démocratique, la Cour affirme que ces dispositions visent à préserver la paix au sein de la population française (décision *Marais* précitée).

La Cour a éprouvé de sérieux doutes sur le point de savoir si, pour les mêmes raisons que celles mentionnées précédemment (paragraphe i ci-dessus), et compte tenu de la tonalité globalement négationniste de l'ouvrage, l'expression de telles opinions pouvait être protégée par les dispositions de l'article 10 de la Convention. En effet, si une critique de la politique de l'Etat d'Israël, ou de tout autre Etat, relèverait sans conteste de cet article, la Cour constate que les propos du requérant ne se limitent pas à une telle critique et ont en réalité un objectif raciste avéré.

Toutefois, la Cour n'estime pas nécessaire en l'occurrence de se prononcer sur ce point car, de toute manière, elle considère que cette partie du grief est irrecevable.

En effet, elle considère que, compte tenu de la teneur des écrits du requérant, les motifs invoqués par les juridictions nationales pour le condamner pour diffamation raciale et provocation à la haine raciale étaient pertinents et suffisants, et les ingérences «nécessaires dans une société démocratique» au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie du grief doit être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Le requérant soulève plusieurs griefs tirés de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention invoqué seul ainsi que conjointement à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

Article 6 § 1 de la Convention

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)»

Article 4 du Protocole n° 7

«1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

(...)»

a. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint en général d'un défaut d'équité des juridictions nationales. Il explique que les juridictions ont systématiquement écarté ses moyens de défense car les procès se sont déroulés dans des conditions de nature à le placer injustement dans une situation désavantageuse pour défendre sa cause. Il conteste en particulier le refus de jonction des cinq procédures qui lui a été opposé par les juridictions internes, pour lequel il allègue une violation de la règle *non bis in idem* et invoque l'article 6 § 1 de la Convention ainsi que l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

Le Gouvernement rejette cette thèse et considère que le procès envisagé dans son ensemble n'a pas porté atteinte au droit du requérant à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. En ce qui concerne plus précisément le refus de joindre les procédures, il fait valoir que, s'agissant de cinq procédures différentes concernant des écrits (et donc des faits) distincts et des infractions distinctes, la jonction des procédures est une mesure d'administration judiciaire facultative, qui relève du seul pouvoir d'appréciation du tribunal. Il constate qu'en l'espèce les procédures avaient été engagées à des dates différentes par des parties civiles différentes, que les plaintes avaient été articulées de manière différente, que les deux éditions du livre étaient concernées, que

des passages différents des deux ouvrages étaient incriminés, que des infractions différentes étaient visées et que dès lors la jonction des dossiers n'était pas justifiée au regard d'une bonne administration de la justice. Dans le même sens, le Gouvernement souligne la spécificité des infractions de presse, régies par la loi de 1881 qui fixe en matière procédurale des exigences particulières, prescrites à peine de nullité, sans possibilité de régularisation ultérieure. Dès lors, en cas de jonction de dossiers, une nullité constatée dans une affaire risquerait d'entraîner l'annulation de l'ensemble des procédures, ce qui rend les juges peu enclins à ordonner la jonction des dossiers en la matière.

Par ailleurs, le Gouvernement soutient que le refus de jonction n'était pas de nature à porter atteinte au droit du requérant à un procès équitable puisque, malgré ce refus, les affaires ont été jugées en même temps et par les mêmes juges. Il souligne que le requérant a eu l'occasion de présenter sa défense tant devant la cour d'appel que devant la Cour de cassation. Le requérant ne démontre pas en quoi le refus par les juges de la cour d'appel d'ordonner la jonction l'aurait empêché de faire entendre équitablement sa cause. Le requérant ajoute que les peines d'emprisonnement prononcées ont été confondues. En ce qui concerne le fait que le refus de jonction ait valu au requérant cinq condamnations au lieu d'une, le Gouvernement considère que ce grief ne relève plus du droit au procès équitable mais plutôt de l'exécution des peines, domaine non couvert par la Convention.

Le Gouvernement souligne en outre que la confusion des peines décidée d'office par les juges d'appel a eu pour effet que les peines confondues n'ont pas excédé le maximum légal de la peine d'emprisonnement la plus forte encourue en cas de jonction des cinq affaires. En ce qui concerne les peines d'amende, le Gouvernement note que le montant cumulé des amendes prononcées dans les cinq dossiers est de loin inférieur au maximum légal de la peine d'amende la plus forte. Du reste, le requérant a toujours la possibilité de demander, sur requête, la confusion des peines d'amende prononcées.

Le requérant réplique qu'il n'est pas démontré que dans l'hypothèse où une seule procédure aurait été menée, ce qui était logique puisqu'il s'agissait d'un seul livre et d'un même auteur, la condamnation aurait été équivalente à cinq condamnations s'ajoutant les unes aux autres. Il affirme de plus que la multiplication des procédures l'a obligé à faire face à des frais accrus lors de la formation des pourvois en cassation. Par ailleurs, la multiplication des procédures avait selon lui pour objet de faire croire à un plus grand trouble de l'ordre public, de nature à justifier une plus forte répression aux yeux de l'opinion publique.

La Cour considère que le grief concernant le refus de joindre les procédures n'est qu'un aspect particulier du défaut général d'équité allégué, et décide par conséquent d'examiner les griefs mettant en cause

l'équité de la procédure, que le requérant présente sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention, avec celui présenté sur le fondement de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

Se pose avant tout la question de l'applicabilité de l'article 4 du Protocole n° 7. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, «l'article 4 du Protocole n° 7 a pour but de prohiber la répétition de poursuites pénales définitivement clôturées. Cette disposition ne trouve donc pas à s'appliquer avant l'ouverture d'une nouvelle procédure» (*Gradinger c. Autriche*, arrêt du 23 octobre 1995, série A n° 328-C, p. 65, § 53). Or, en l'espèce, les procédures étant concomitantes, l'on ne saurait prétendre que le requérant ait été poursuivi plusieurs fois «en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif», comme l'exige le texte même de la disposition. Au surplus, d'ailleurs, l'article 4 du Protocole n° 7 ne joue que lorsqu'une même infraction est punie deux ou plusieurs fois. Tel n'est pas le cas ici : comme il a été dit ci-dessus, à propos de la non-jonction des procédures, il existait des infractions distinctes (voir, *mutatis mutandis*, *Oliveira c. Suisse*, arrêt du 30 juillet 1998, *Recueil* 1998-V). Il s'ensuit que l'article 4 du Protocole n° 7 ne saurait trouver application en l'espèce.

La Cour se placera donc uniquement sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

S'agissant, précisément, du refus de jonction des cinq procédures, la Cour rappelle que sa jurisprudence consacre le principe général «d'une bonne administration de la justice», et que les mesures prises par les juridictions nationales, telles que le refus de jonction des procédures, doivent être appréciées en fonction de leur opportunité et de leur caractère raisonnable (*Boddaert c. Belgique*, arrêt du 12 octobre 1992, série A n° 235-D, pp. 82-83, §§ 38 et 39).

La Cour relève qu'en l'espèce l'affaire présentait des difficultés. Celles-ci résultaient tout d'abord du nombre important des parties civiles, qui entreprirent, tout comme le ministère public, des actions distinctes, à des dates différentes, concernant des passages différents contenus dans deux éditions de l'ouvrage du requérant. De plus, le requérant était poursuivi pour plusieurs infractions, distinctes entre elles (contestation de crimes contre l'humanité, diffamation, provocation à la discrimination). Enfin, s'agissant de délits de presse, force est de constater, comme l'indique le Gouvernement, la particularité de la matière, régie par des règles procédurales spécifiques.

La Cour note que les juridictions ont établi un rapport étroit entre les procédures. Usant de leur pouvoir d'appréciation, et compte tenu des difficultés évoquées ci-dessus, elles ont décidé de ne pas les joindre, mais les cinq dossiers ont été audiencés et évoqués les mêmes jours, tant devant le tribunal correctionnel que devant la cour d'appel et la Cour de cassation, ce qui a contribué à minimiser les effets de la disjonction. De

plus, l'ensemble des notes d'audience, ainsi que tous les actes d'instruction antérieurs, ont été versés dans chaque dossier.

La seule absence de jonction des procédures n'a donc pas eu pour effet de limiter les possibilités du requérant de présenter sa défense au cours des cinq procédures.

Enfin, en ce qui concerne les peines, la Cour relève que la cour d'appel a décidé d'office d'ordonner la confusion des peines d'emprisonnement, et que le quantum des peines confondues n'a pas excédé le maximum légal de la peine d'emprisonnement la plus forte encourue en cas de jonction des cinq affaires. Pour ce qui est des peines d'amende, si la confusion n'a pas été prononcée, il faut noter que le montant cumulé des amendes infligées dans les cinq dossiers est de 170 000 FRF, ce qui est de loin inférieur au maximum légal de la peine d'amende la plus forte (300 000 FRF).

Compte tenu de ce qui précède, la Cour considère que la complexité et la nature particulière des infractions incriminées pouvaient raisonnablement paraître imposer pareille « évolution en parallèle » des dossiers. Elle estime que le refus de jonction opposé au requérant était motivé par des considérations liées au bon fonctionnement de la justice et que, dans les circonstances de la cause, le comportement des autorités se révèle compatible avec le juste équilibre à ménager entre les divers aspects de cette exigence fondamentale.

De plus, la Cour n'aperçoit aucun autre élément permettant d'établir que le droit du requérant à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention n'a pas été respecté. En effet, les juridictions nationales se sont prononcées à l'issue de procédures contradictoires au cours desquelles les différents moyens de preuve ont été débattus. Le requérant a pu contester les moyens développés par les parties poursuivantes et faire valoir tous les observations et arguments qu'il a estimés nécessaires. Par ailleurs, il apparaît que les juridictions ont apprécié la crédibilité des différents moyens de preuve présentés eu égard à l'ensemble des circonstances des affaires et ont dûment motivé leurs décisions à cet égard. Le simple désaccord du requérant avec les décisions des juridictions ne saurait suffire à conclure que les procédures n'ont pas été équitables.

Il s'ensuit que cette partie du grief doit être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

(...)

c. Le requérant souligne également le climat médiatique tendu et hostile à son égard dans lequel se sont déroulées les procédures nationales et considère avoir fait l'objet d'une campagne de dénigrement et de lynchage médiatiques visant essentiellement à le présenter comme un négationniste.

A supposer que le requérant ait épuisé les voies de recours internes sur ce point, la Cour rappelle qu'on s'accorde en général à penser que les tribunaux ne sauraient fonctionner dans le vide : bien qu'ils aient seuls compétence pour se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence quant à une accusation en matière pénale, il n'en résulte point qu'auparavant ou en même temps les questions dont ils connaissent ne puissent donner lieu à discussion, que ce soit dans des revues spécialisées, dans la grande presse ou le public en général (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)* du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 40, § 65).

A condition de ne pas franchir les bornes fixées aux fins d'une bonne administration de la justice, les comptes rendus de procédures judiciaires, y compris les commentaires, contribuent à les faire connaître et sont donc compatibles avec l'exigence de publicité de l'audience énoncée à l'article 6 § 1 de la Convention. A la fonction des médias consistant à communiquer de telles informations et idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir (*ibidem*). Cela est d'autant plus vrai lorsque le procès est celui d'un personnage connu, tel un homme politique et écrivain, comme c'est le cas en l'espèce. Ces personnes s'exposent inévitablement et consciemment à un contrôle attentif tant par les journalistes que par la masse des citoyens (voir notamment l'arrêt *Lingens*, précité, p. 26, § 42). Partant, les limites du commentaire admissible sont plus larges à l'égard d'une telle personne que d'un simple particulier (*ibidem*).

Cependant, comme tout un chacun, les personnalités connues sont en droit de bénéficier d'un procès équitable tel que garanti à l'article 6 § 1 de la Convention, ce qui comprend le droit à un tribunal impartial. Les journalistes doivent s'en souvenir lorsqu'ils rédigent des articles sur des procédures pénales en cours, car les limites du commentaire admissible peuvent ne pas englober des déclarations qui risqueraient, intentionnellement ou non, de réduire les chances d'une personne de bénéficier d'un procès équitable ou de saper la confiance du public dans le rôle tenu par les tribunaux dans l'administration de la justice pénale (*Worm c. Autriche*, arrêt du 29 août 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1552, § 50, *Pullicino c. Malte* (déc.), n° 45441/99, 15 juin 2000, et surtout *Papon c. France (n° 2)* (déc.), n° 54210/00, CEDH 2001-XII).

La Cour observe que le procès du requérant trouvait sa source dans un ouvrage qui a fait l'objet d'une controverse dès sa parution et que l'on pouvait s'attendre à ce que le procès lui-même eût lieu dans un climat polémique. De l'avis de la Cour, cependant, le requérant n'a pas démontré qu'il y ait eu contre lui une campagne médiatique d'une virulence telle qu'elle aurait influencé ou aurait été susceptible d'influencer la formation de l'opinion des magistrats et l'issue des débats. Au contraire, la durée même de ces débats, qui nécessitèrent quatre jours d'audience en appel, tend à montrer que les magistrats ont permis à chacune des parties de s'exprimer et ont statué en toute objectivité après

avoir analysé les arguments des parties ainsi que les passages de l'ouvrage mis en cause.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que cette partie du grief doit être rejetée comme manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

(...)

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

GARAUDY v. FRANCE
(*Application no. 65831/01*)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 24 JUNE 2003²

1. Sitting as a Chamber composed of Sir Nicolas Bratza, *President*, Mr M. Pellonpää, Mr J.-P. Costa, Mrs E. Palm, Mr M. Fischbach, Mr J. Casadevall, Mr J. Borrego Borrego, *judges*, and Mr M. O'Boyle, *Section Registrar*.

2. Translation; original French. Extracts.

SUMMARY¹**Conviction of a writer for denial of crimes against humanity****Articles 10 and 17**

Freedom of expression – Conviction of a writer for denial of crimes against humanity – Destruction of rights and freedoms – Limits on freedom of expression – Negation or revision of clearly established historical facts – Breaches of fundamental values of the Convention – Use of right guaranteed by the Convention for purposes contrary to text and spirit of the Convention

Article 6 § 1

Fair trial – Criminal proceedings – Refusal to join several sets of proceedings – Smooth operation of the justice system – Conduct of authorities – Fair balance

*
* *

The applicant is a philosopher and a writer, as well as a former politician. Following the publication of his book *The Founding Myths of Israeli Politics*, various associations lodged a number of criminal complaints, together with applications to join the proceedings as civil parties, against the applicant for denying crimes against humanity, publishing racially defamatory statements and inciting to racial or religious hatred or violence. Four judicial investigations were opened in respect of these complaints. A fifth one was opened by the Paris public prosecutor on a charge of denying crimes against humanity. The applicant was committed to stand trial before the Paris *tribunal de grande instance* in five sets of proceedings concerning two different editions of and different passages from his book. The applicant requested the five sets of proceedings to be joined, but his request was refused on the grounds that, although they concerned the same author, the proceedings involved two different editions of the same work and that they had been kept separate because several different sets of proceedings had been brought by the public prosecutor and by the different civil parties, which each referred to different passages from the book or passages of different impact. At the end of those proceedings, brought under the Freedom of the Press Act of 29 July 1881, the applicant was convicted of denying crimes against humanity, publicly defaming a group of persons, namely the Jewish community, and inciting to racial discrimination and hatred. He was given suspended terms of imprisonment, fined and ordered to pay damages to the civil parties. The appeals lodged by the applicant were dismissed by the Court of Cassation. The five suspended terms of imprisonment were ordered to run concurrently. The fines were

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

cumulative (totalling 170,000 French francs (FRF)), as were the amounts that the applicant had to pay to the civil-party associations (totalling FRF 220,021).

Held

(1) Article 10: There are limits to the freedom of expression. The justification of a pro-Nazi policy could not be allowed to enjoy the protection afforded by Article 10 and the negation or revision of clearly established historical facts – such as the Holocaust – were removed from the protection of Article 10 by Article 17. With regard to the applicant's convictions for denying crimes against humanity, the Court referred to Article 17: in his book the applicant had questioned the reality, extent and seriousness of historical facts relating to the Second World War which were clearly established, such as the persecution of the Jews by the Nazi regime, the Holocaust and the Nuremberg Trials. Denying crimes against humanity was one of the most serious forms of racial defamation of Jews and of incitement to hatred of them. The denial or rewriting of this type of historical fact undermined the values on which the fight against racism and anti-Semitism were based and constituted a serious threat to public order. Such acts were incompatible with democracy and human rights because they infringed the rights of others. Their proponents indisputably had designs that fell into the category of aims prohibited by Article 17. The Court considered that the main content and general tenor of the applicant's book, and thus its aim, were markedly revisionist and therefore ran counter to the fundamental values of the Convention, as expressed in its Preamble, namely justice and peace. It considered that the applicant attempted to deflect Article 10 from its real purpose by using his right to freedom of expression for ends which were contrary to the text and spirit of the Convention. Such ends, if admitted, would contribute to the destruction of the rights and freedoms guaranteed by the Convention. Accordingly, in accordance with Article 17, the applicant could not rely on the provisions of Article 10 regarding his conviction for denying crimes against humanity: incompatibility *ratione materiae*.

The complaint was next examined under Article 10 with regard to the aspects of the book containing criticism of the State of Israel and the Jewish community, for which the applicant had been convicted of racial defamation and incitement to racial hatred. Having regard to the generally revisionist tenor of the book, the Court expressed serious doubts as to whether the expression of such opinions could attract the protection of the provisions of Article 10. In any event, the interference, prescribed by law, pursued at least two of the legitimate aims provided for in the Convention: "the prevention of disorder and crime" and "the protection of the reputation or rights of others" and, having regard to the content of the applicant's work, the grounds on which the domestic courts had convicted him had been relevant and sufficient. The interference had therefore been "necessary in a democratic society": manifestly ill-founded.

(2) Article 6 § 1 (fair trial): The refusal to join the five sets of criminal proceedings had been motivated by considerations relating to the smooth operation of the justice system and, in the circumstances of the case, the conduct of the authorities had been consistent with the fair balance which had to be struck between the various aspects of that fundamental requirement. Firstly, the case had presented difficulties given the large number of civil parties, who had brought separate actions on different dates in respect of different passages from

two editions of the applicant's book. The applicant had been prosecuted for a number of distinct offences of a special nature. Furthermore, offences committed via the press were governed by specific procedural rules. The courts had established a close link between the proceedings: hearings had been held in the five cases on the same days in the three courts, and all the court records and all the investigative measures had been added to each case file so that the applicant's opportunity of submitting his defence had not been restricted. Lastly, the total length of the prison sentences ordered to run concurrently had not exceeded the statutory maximum custodial sentence imposable for the most serious offence had the five cases been joined. With regard to the fines, although they had not been subsumed within the largest individual amount, the aggregate amount of the fines imposed in the five cases had been far less than the statutory maximum fine imposable for the most serious offence: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Lawless v. Ireland, judgment of 1 July 1961, Series A no. 3

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

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

Boddaert v. Belgium, judgment of 12 October 1992, Series A no. 235-D

Gradinger v. Austria, judgment of 23 October 1995, Series A no. 328-C

Marais v. France, no. 31159/96, Commission decision of 24 June 1996, Decisions and Reports 86-B

Incal v. Turkey, judgment of 9 June 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV

Oliveira v. Switzerland, judgment of 30 July 1998, *Reports* 1998-V

Lehideux and Isorni v. France, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VII

...

THE FACTS

The applicant, Mr Roger Garaudy, is a French national who was born in 1913 and lives in Chennevières-sur-Marne. He is a philosopher and a writer as well as a former politician. He was represented before the Court by Ms I. Coutant Peyre, of the Paris Bar.

A. The circumstances of the case

The applicant explained that he had written many books and essays on, among other things, history, philosophy and Marxist issues, but also on religion and the dialogue of civilisations. Having been a politician, a Marxist humanist and then a Christian humanist, he subsequently converted to Islam.

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

In December 1995 the applicant published a book entitled *The Founding Myths of Israeli Politics*, which was distributed through non-commercial outlets by La vieille taupe publishers and subsequently republished at the applicant's own expense in April and May 1996 by Samiszdat Roger Garaudy. Between February and July 1996 four criminal complaints, together with applications to join the proceedings as civil parties, were lodged against the applicant for denying crimes against humanity, publishing racially defamatory statements and inciting to racial or religious hatred or violence. The complaints concerned various passages from both editions of the book and were lodged by associations of former Resistance members, deportees and human rights organisations. The investigating judge's office started four judicial investigations in respect of the four complaints. Other associations subsequently sought leave to join the proceedings as civil parties. On 6 June 1996 the Paris public prosecutor also opened a judicial investigation in respect of the applicant on a charge of denying crimes against humanity.

In five orders made by the investigating judge of the Paris *tribunal de grande instance* on 7 March 1997, the applicant was committed to stand trial before that court for five offences. Five separate sets of proceedings were thus referred to the trial courts. The proceedings concerned two different editions of and different passages from the applicant's book. At each stage of the different proceedings the courts gave judgment on the same day during the same hearing and each party addressed them once in respect of all five cases. The courts were composed of the same judges, who examined the five cases at each stage but gave five different decisions.

...

1. *The first set of proceedings, concerning Chapters 2 and 3, entitled "The Myth of the Nuremberg Trials" and "The Myth of the Holocaust" respectively, of the December 1995 edition (offence charged: aiding and abetting the denial of crimes against humanity)*

On 22 February 1996 a criminal complaint and application to join the proceedings as a civil party was lodged by the National Union of Associations of Deported and Interned Members of the Resistance and the National Federation of Deported and Interned Members of the Resistance for denial of crimes against humanity. The complaint was lodged not only against the applicant, but also against Mr Pierre Guillaume, the editorial director of *La vieille taupe*, for publishing the applicant's book in December 1995, Chapters 2 and 3 (pp. 72 and 136) of which were the subject of the complaint.

Basing his decision on sections 23, 24, sixth paragraph, 24 *bis*, 42 and 43 et seq. of the Freedom of the Press Act of 29 July 1881, one of the investigating judges at the Paris *tribunal de grande instance* made an order on 7 March 1997 committing the applicant and Mr Pierre Guillaume for trial before that court on the charges of denying, and aiding and abetting the denial of a crime against humanity respectively.

On 27 February 1998 the court acquitted the defendants on the charges and dismissed the civil parties' claims. Noting that "section 24 *bis* [of the Act of 29 July 1881] refers ... expressly to the means of publication set out in section 23" and that "publication is therefore one of the constituent elements of the offence", the court held that "publication must have been proved and be imputable to the defendant". The court found that the prosecution had failed to adduce sufficient proof that the 1995 edition had been published within the meaning of section 23 of the Act of 29 July 1881. As publication had not been established, the offence had not been made out and the court did not examine the merits of the prosecution.

The applicant had asked the court to refer a preliminary question to the European Court of Human Rights on the compatibility of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881 with the European Convention on Human Rights, particularly Article 10. Pointing out that the Convention was directly applicable in France, the court declared the applicant's proposed preliminary question inadmissible.

The public prosecutor and seven civil-party associations appealed against the judgment of the Paris *tribunal de grande instance*.

In a judgment of 16 December 1998 the Paris Court of Appeal set aside the lower court's judgment and sentenced the applicant to a suspended term of six months' imprisonment and a fine of 50,000 French francs (FRF). It awarded the civil parties damages of one franc. Mr Pierre Guillaume was given a suspended term of six months' imprisonment and

fined FRF 30,000. The court also ordered publication in the Official Gazette of the announcement of Mr Pierre Guillaume's conviction for publishing the applicant's book.

Basing its decision on section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881 and the reference text to which it refers, namely Article 6 of the Statute of the Nuremberg International Military Tribunal, which defines crimes against humanity, the court held that the constituent elements of the offence of denying crimes against humanity had been made out.

It found, firstly, that the publication element had been made out because the book had been made available to the public on payment of a subscription.

It then examined the question raised by the applicant of the compatibility of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881 with Article 10 of the Convention. It confirmed that it was compatible with that provision, as follows:

"Article 10 of the aforementioned Convention has to be interpreted in the light of the provisions of Article 17 of that Convention, according to which none of its provisions may be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of the rights and freedoms set forth in the Convention.

Firstly, section 24 *bis* falls within 'the measures necessary in a democratic State' for the protection of the rights of others, provided for in Article 10, as it concerns the protection of the rights of the Nazis' victims in terms of ensuring and safeguarding the respect due to their memory. Moreover, a witness, Mr Finkelkraut, referred to 'the offensiveness of denying the survivors the true reasons for their suffering and the dead the true reasons for their death'.

Secondly, section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881 is aimed at preventing or punishing the public denial of facts that have been the subject of a final ruling by the Nuremberg International Military Tribunal and relate to events that are totally incompatible with the values of the Convention for the purposes of Article 17.

With regard to the submission based on *Lehideux and Isorni*, the court notes that the European Court has twice ruled on the question of the application of Article 10 to crimes against humanity:

§ 47: '... [the case] does not belong to the category of clearly established historical facts – such as the Holocaust – whose negation or revision would be removed from the protection of Article 10 by Article 17.'

§ 53: 'There is no doubt that, like any other remark directed against the Convention's underlying values, the justification of a pro-Nazi policy could not be allowed to enjoy the protection afforded by Article 10.'

This submission cannot therefore succeed."

Expressing itself as follows, the court found that the constituent elements of the offence of denying crimes against humanity had been made out:

“Having regard to the evidence produced in the case and to the submissions before the court, it appears that Mr Garaudy’s intention, in his book, is to deny that a ‘final solution’, in the sense of people’s extermination, of the Jewish question was organised. He also denies the method used, which was to send those unable or no longer able to work to their death in the gas chambers and incinerate their bodies.

Mr Garaudy’s demonstration is structured around two themes: questioning the conditions in which the facts have been studied and questioning the facts themselves.”

With regard to his questioning of the conditions in which the facts have been studied, the court noted the following points:

(i) Trivialisation of the facts: In respect of an event that has been regarded as exceptional – that of the destruction of human beings by reason of their membership of a race – Mr Garaudy makes a number of comparisons with the aim of trivialising the crime, firstly by comparing it to acts for which he blames the allies and, secondly, by drawing parallels with other historical events.

After reiterating a number of Hitler’s comments on the fate that should have been reserved to Jews in the First World War ... and that in the event of a Second World War ‘the result ... would be ... the annihilation of the Jewish race in Europe ...’ (page 76), Mr Garaudy states, on page 81: ‘Neither Churchill, nor Stalin, nor Truman was among the war criminals in the dock. Nor were any of the perpetrators of the very worst incitements to commit crime ... the incitement to commit a “genocide”, in the true sense of the word this time, made in 1942 in the book by the American Jew, Theodor Kaufman ...’; then in a footnote and on page 82: ‘... neither the Anglo-American leaders responsible for the Dresden bombing ... nor Truman, the perpetrator of the atomic apocalypse of Hiroshima and Nagasaki ... was among the accused at the Nuremberg trials ...’

Regarding the numbers involved (on page 138): ‘Hitlerian domination is thus incorrectly described in certain propaganda as a “pogrom” of which the Jews were allegedly the principal, if not the only, victims. It was a human catastrophe which, unfortunately, is not without precedent since Hitler dealt with whites in the same way as European colonialists had dealt with “coloureds” for five centuries.’

(ii) Pejoration of the facts: In his book Mr Garaudy indicates the need for a debate: (page 135) ‘As long as there is no academic and public debate between specialists of equal calibre on the report by the engineer Fred Leuchter, and the Cracow report ... doubt and even scepticism will remain.’ This process, which he presents as one of historical exactitude, is in fact coupled with another process, which, by the terms used, consists in portraying the question of the systematic and massive extermination of Jews as a sham. Thus the words ‘gas chambers’, ‘genocides’ and ‘holocausts’ are put in quotation marks and presented as an ‘unexpected alibi’ ..., ‘a myth dressed up as history and the political mileage gained from it’, ‘the myth of six million exterminated Jews that has become a dogma justifying and lending sanctity (as indicated by the very word *Holocaust*) to every act of violence’ (page 85).

Although the word ‘myth’ can mean a symbolic representation, it appears from the context here that it is used to mean an untruth.

The author uses the same reasoning on the subject of the gas chambers, referring to the ‘spectre of the gas chambers’ (page 144), and the crematoriums: ‘there are crematoriums in all the big cities, in Paris (at the Père-Lachaise), in London, and in all

the major capitals and these incinerations evidently do not signify an intention to exterminate people' (page 145). That comparison removes any association with their use in the Nazi camps.

His approach is backed up by derisory comments regarding a number of terms used to refer to the events in question. Films on the subject are described as 'Shoah business' or 'fictional picture strips'. The Court has heard the parties' submissions regarding the origin of that term but, whatever it may be, the term has indeed been used in the instant case to describe the events in question as a fiction.

(iii) Discrediting the relevant institutions and witness evidence: Mr Garaudy refers to the Nuremberg Tribunal in terms which systematically call into question its legitimacy and undermine its actions. Hence the heading on page 72: 'The Myth of the Nuremberg Trials'; on page 73: 'It is not an international tribunal since it is composed only of victors and, consequently, the only crimes to be judged are those committed by the vanquished'; and on page 112: 'the victors disguised in judges' gowns.' With regard to the Auschwitz trial, which concerned the same subjects, a parallel is drawn on page 110 with 'witch hunts' ...

As regards the photos from the Auschwitz Album, which Mr Garaudy produced before the Court again, 'they also rule out the possibility that such extermination could have occurred at the same time in any "secret" part of the "camp"' (page 133).

In this context, the report by the engineer Leuchter, which denies the existence of the gas chambers, is presented as one of the only reports which 'would, if seriously and publicly debated, put an end to the controversy'.

(iv) Disputing the meaning of words such as overall solution, final solution ...: The defendant interprets these words every time as a solution to which recourse will be had only after the war (pages 96 and 107). Besides that, he considers that the only correct interpretation of these words is a geographical one: a deportation to Madagascar or to the east of the European continent."

On the denial of crimes against humanity the court made the following findings:

"Mr Garaudy denies the nature of the final solution and disputes the number of Jewish victims and the cause of their deaths.

– Regarding the nature of the final solution: In Mr Garaudy's view, '... no one has ever been able to produce proof that, for the Nazis, the "final solution" of the Jewish problem meant extermination' (page 141).

He infers, however, from a number of quotations from various texts that this solution was in fact their exile:

- Regarding a letter from Goering to Heydrich: "The only final solution" thus consisted in ridding Europe of its Jews by deporting them in ever larger numbers until the war (presuming we win it) allows them all to be put in a ghetto outside Europe (as first suggested in the Madagascar plan)' (page 94).
- Regarding a document referred to as the Wannsee Protocol, which gives an account of a meeting of Nazi dignitaries: 'There is no question of gas chambers or of extermination in this document, but only of transferring Jews to Eastern Europe' (page 100).

- Regarding a document written by Hitler: ‘... he defined, as early as 1919, ... what he had already described as his “ultimate goal”, “deportation of the Jews”. That was his “ultimate goal” until his death, as was the fight against “Bolshevism”, which ultimately got the better of him’ (page 227).

The defendant suggests that the very idea of the Jews’ destruction is implausible because it would have been inefficient: ‘He [Hitler] is driven to mobilising extra troops by withdrawing the factory workforce, and was allegedly so fatally obsessed with his war effort that he took to exterminating prisoners and Jews, rather than employing them, albeit in inhuman conditions, on his work sites.’ After Hannah Arendt referred to the ‘crazy and fanciful’ nature of that comment, Mr Garaudy writes, ‘What is even stranger is that people as shrewd as Poliakov or Hannah Arendt had such fixed ideas that they failed to reconsider their surrealist theories’ (pages 107 and 108) ...

– Regarding the number of victims and the cause of their deaths: In numerous passages Mr Garaudy disputes at the same time the number of Jewish deaths, the cause of their deaths and the use of gas chambers to kill them.

Regarding the number of deaths, on page 85: ‘... we will endeavour to examine one of the untruths which still, after almost half a century, gains the most ground across the world today and not only in the Middle East: the myth of the six million Jews that has become a dogma.’

The title of a chapter on page 136: ‘The myth of the Holocaust.’

In Mr Garaudy’s view, the deaths were caused by the deportations: ‘That was when they suffered the most, not only in the way that all civilians suffer in times of war ... but also forced labour ... to serve the German war effort ... Lastly, epidemics, such as typhus, seriously ravaged the concentration camp population, who were malnourished and reduced to a state of exhaustion ... Is it therefore necessary to resort to other methods to explain the terrible incidence of death among the victims of this treatment ...’ (page 143).

The manner in which the author denies the existence of the gas chambers has already been indicated. The following are examples of more specific denials.

On page 145: “Gas chambers” therefore had to be added to the crematoriums to establish the dogma of extermination by fire.’

On page 236 (passage not included as such in the charge, but referred to here on account of the context): ‘When it was proved, despite a considerable number of “eyewitnesses” to the existence of “gas chambers”, that they had never existed in Germany, it became necessary, in similarly arbitrary manner, to continue to affirm as undeniable identical evidence of their existence in the eastern camps.’

Lastly, the court held:

During the hearings, Mr Garaudy was invited to address the Court on all the issues which have just been examined. This was done in the light of his previous statements both before the investigating judge and the trial courts, which were read out to the court in full.

He maintained the content and import of those statements, which themselves confirmed the passages in respect of which he had been prosecuted. He indicated, among other things, that his purpose was to combat the risks posed by Zionism.

Before the Court the defendant reiterated, among other things, that there was no proof that the final solution meant the extermination of the Jews, ... denied the existence of gas chambers in Auschwitz, confirmed that he disputed the figure of six million dead. ...

It can be established from all the foregoing evidence that Mr Roger Garaudy has committed the offence of denying crimes against humanity."

The applicant appealed on points of law against that judgment. In his submission, prosecuting him on the charge of denying crimes against humanity within the meaning of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881 did not fall within the exceptions authorised by Article 10 § 2 of the European Convention of Human Rights since his book was a politically polemical work that was devoid of any racist purpose and did not set out to deny the existence of Nazi crimes.

On 12 September 2000 the Court of Cassation dismissed the appeal on the following grounds:

"In declaring the defendant guilty, on the grounds reproduced in the appeal, of the offence of denying crimes against humanity on account of several passages from his book *The Founding Myths of Israeli Politics*, the Court of Appeal, which did not exceed the limits of the case as referred to it, justified its decision.

Having regard to the terms employed in the passages complained of and also to extrinsic elements contained in other parts of the book, the judges properly evaluated the significance and impact of the comments in question.

Article 10 of the European Convention of Human Rights, which guarantees the principle of the freedom of expression, provides in its second paragraph for certain restrictions or penalties, as are prescribed by law, which constitute necessary measures in a democratic society for the prevention of disorder and the protection of the rights of others. That is the purpose of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881.

Lastly, denial of the existence of crimes against humanity falls within the provisions of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881, even where presented indirectly or in terms expressing doubts or by insinuation. The offence is also made out where, on the pretext of attempting to ascertain an alleged historical truth, the aim is to deny the crimes against humanity committed by the Nazis against the Jewish community; that was the case here.

The submission must therefore fail."

2. *The second set of proceedings, concerning twelve passages from the April/May 1996 edition (offence charged: denial of crimes against humanity)*

On 6 May 1996 the Association of the Sons and Daughters of Jews Deported from France lodged a criminal complaint, together with an application for leave to join the proceedings as a civil party, against Samisdat Roger Garaudy publishers and the applicant for the offence of denying crimes against humanity. The complaint concerned the entire second edition of the applicant's book.

After being committed for trial before the Paris *tribunal de grande instance* in an order of 7 March 1997, the applicant was then convicted.

On 27 February 1998 the court found the applicant guilty of denying crimes against humanity and sentenced him to a fine of FRF 30,000. It awarded the civil parties one franc in damages and compensation of FRF 10,000. After examining the relevant passages, the court noted:

“It thus appears that, far from confining himself to political or ideological criticism of Zionism and the actions of the State of Israel – criticism that is perfectly legal under the legislation governing freedom of expression – or even giving an objective account of revisionist arguments and merely calling, as he claims, for a ‘public and academic debate’ on the historical event constituted by the gas chambers, Roger Garaudy has subscribed to those theories and engaged in a virulent and systematic denial of the existence of the crimes against humanity committed against the Jewish community, as adjudged by the Nuremberg International Military Tribunal.

The offence under section 24 *bis* has therefore been made out.”

The applicant, the public prosecutor and four civil-party associations appealed against the judgment of the Paris *tribunal de grande instance*.

In a judgment of 16 December 1998 the Paris Court of Appeal upheld the lower court’s judgment and added a suspended term of six months’ imprisonment. The court based its decision on reasoning analogous to that in the judgment delivered on the same date in the first set of proceedings.

As in the first set of proceedings, the applicant appealed to the Court of Cassation against that judgment.

On 12 September 2000 the Court of Cassation dismissed the appeal for reasons identical to those of the judgment delivered on the same date in the first set of proceedings.

3. *The third set of proceedings, concerning twenty passages from the April/May 1996 edition (offence charged: denial of crimes against humanity)*

Following an investigation opened at the request of the public prosecutor at the Paris *tribunal de grande instance*, the applicant was committed for trial before that court in an order of 7 March 1997.

On 27 February 1998, after examining the passages in respect of which the applicant was being prosecuted, the court found him guilty of the offence of denying crimes against humanity and sentenced him to a fine of FRF 50,000. It awarded the civil parties one franc in damages and FRF 10,000 in compensation. The court also ordered publication of the operative provisions of its judgment in the Official Gazette of the French Republic.

The applicant, the public prosecutor and five civil-party associations appealed against that judgment.

In a judgment of 16 December 1998 the Paris Court of Appeal upheld the aforementioned judgment and added a suspended term of six months’ imprisonment. It also ordered the publication of an announcement of the

applicant's conviction in the Official Gazette of the French Republic. The court based its judgment on reasoning analogous to that in the judgments delivered on the same date in the first and second sets of proceedings.

As in the previous two sets of proceedings, the applicant appealed to the Court of Cassation.

On 12 September 2000 the Court of Cassation dismissed the appeal on the same grounds as those set out in the judgments delivered on the same date in the first and second sets of proceedings.

4. *The fourth set of proceedings, concerning several passages from the April/May 1996 edition (offence charged: publishing racially defamatory statements)*

On 23 May 1996 the International League against Racism and Anti-Semitism (LICRA) lodged a criminal complaint, together with an application to join the proceedings as a civil party, against the applicant for the offence of defaming a group of persons on the ground of their membership or non-membership of an ethnic group, race or religion. In an order of 7 March 1997 the applicant was committed for trial before the Paris *tribunal de grande instance*.

On 27 February 1998 the court, basing its decision on sections 23, 29, first paragraph, and 32, second paragraph, of the Act of 29 July 1881 after examining the passages in question, found the applicant guilty of the offence of publicly defaming a group of persons (the Jewish community) and sentenced him to a fine of FRF 20,000. It awarded the civil parties one franc in damages and compensation in the amounts of FRF 10,000, FRF 5,000 and FRF 1.

The applicant, the public prosecutor and five civil-party associations appealed against the judgment of the Paris *tribunal de grande instance*.

In a judgment of 16 December 1998, the Paris Court of Appeal upheld the aforementioned judgment, adding a suspended term of three years' imprisonment and ordering the payment of FRF 20,000 to LICRA for the legal costs it had incurred.

In its judgment the court found as follows:

"Contrary to his [the applicant's] allegations, the charge of defaming the Jewish community is not based on the criticism of the policies pursued by the State of Israel – only rarely mentioned as such, moreover, in the book in question – but the substance of the book as constituted by the passages that form the basis of the prosecution's case. The explicit and avowed aim of the book is the description of what the author calls the 'founding myths' of that policy, those myths being presented as deliberate distortions of history ('myth of the six million') or mystifications for political ends ... by the Zionists ('the Israeli-Zionist lobbies in France and the United States') who were 'the major beneficiaries', in order to legalise all their external and internal acts of violence by placing themselves above the law and endangering world unity and peace."

The court found that the passages referred to, whether taken alone or as part of the whole book, "seriously harm[ed] the Jewish community as a

whole, as the lower courts [had] properly decided". In the court's opinion, the indiscriminate use of the terms "Zionist", "Jewish vote", "Jewish lobby", "Israeli" or "State of Israel" in the applicant's book, and in particular in the passages complained of, served to confuse the reader. In the court's opinion, "such confusion, having regard to the intellectual level and to the influence which the defendant claim[ed], particularly in the Middle East, referring as he [did] to twenty-five translations of the book in question, ha[d] a purpose that [had] indeed [been] the one reflected in the charge: damaging the honour and reputation of that community".

The applicant appealed on points of law against that judgment. In his submission, the statement about "lobbying", which was a legal activity, fell outside the charge of defamation.

On 12 September 2000 the Court of Cassation gave judgment, dismissing the appeal on the following grounds:

"In finding the defendant guilty of the offence, the judges ruled in accordance with the grounds reproduced in the appeal.

In the light of those statements, the judges did not exceed the limits of the case as referred to them and properly judged the significance and impact of the comments complained of.

Suggesting that a community referred to in section 32, second paragraph of the Act of 29 July 1881 engaged in the practice of 'lobbying' in order to justify acts of violence 'endangering world unity and peace' infringes the honour and reputation of that community and amounts to the offence referred to in and punishable under the above-mentioned provision.

The interests protected by that provision and those protected by the provision making it an offence to deny crimes against humanity are different in nature. They do not necessarily concern the same persons or the same groups of persons and consequently the two offences, where both are charged, do not constitute a plurality of offences in respect of the same criminal act."

5. *The fifth proceedings, concerning four passages from the April/May 1996 edition (offences charged: publication of racially defamatory statements and incitement to racial hatred)*

On 1 July 1996 the Movement against Racism and for Friendship among Peoples (MRAP) lodged a criminal complaint, together with an application to join the proceedings as a civil party, against the applicant for publicly defaming a group of persons on the ground of their membership or non-membership of a particular ethnic group or race and inciting to discrimination, hatred or violence against a group of persons on the ground of their origin or their membership or non-membership of a particular ethnic group or race. In an order of 7 March 1997 the applicant was committed for trial before the Paris *tribunal de grande instance*.

On 27 February 1998, basing its decision on sections 23, 24, sixth and seventh paragraphs, 29, first paragraph, 32, second paragraph, 42 et seq., the court acquitted the applicant of incitement to racial discrimination, hatred or violence, but convicted him of publicly defaming a group of persons, namely the Jewish community. The applicant was sentenced to a fine of FRF 20,000 and the court awarded the civil parties one franc in damages.

The court acquitted the applicant on the first offence on the ground that, although “in both passages referred to in the charge sheet the author singled out ... the Jewish community on account of its allegedly excessive influence on the media and its power to ‘manipulate’ public opinion”, “in order for the offence of incitement under ... section 24, sixth paragraph, of the [Freedom of the] Press Act to be made out, it [was] necessary for the impugned text, both in terms of its significance and its impact, to incite the public to discrimination, hatred and violence”. The court concluded that there was nothing in the passages that “incite[d] or even encourage[d] readers to adopt the behaviour or sentiments punishable under the Act”.

However, the court convicted the applicant of public defamation for using the term “Shoah business” in his book on the following grounds:

“In associating the term ‘business’ with the word ‘Shoah’ (which means ‘catastrophe’) by which Jews refer to the genocide they suffered during the Second World War, and in expressing doubts as to whether it actually occurred, the defendant suggests, in these passages, that the Jews deceitfully fabricated evidence of the reality and extent of the genocide for financial gain.

That allegation undeniably infringes the honour and reputation of the entire Jewish community.”

The applicant, the public prosecutor and four civil-party associations appealed against the judgment of the Paris *tribunal de grande instance*.

In a judgment of 16 December 1998 the Paris Court of Appeal set aside the applicant’s acquittal on the charge of incitement to racial discrimination and hatred and upheld his conviction for public defamation. The applicant was sentenced to a suspended term of three months’ imprisonment and a fine of FRF 20,000.

Regarding the offence of incitement to racial discrimination and hatred, the court held:

“... it is indeed the Jewish community that is targeted by the impugned passages and not simply the supporters of the State of Israel’s policies. That community is clearly accused of constituting a minority concentrated in the areas of politics, the press, radio, television and publishing capable of collusion, exerting influence disproportionate to its numbers and manipulating public opinion in favour of the interests it defends.

By giving readers the impression that they are being manipulated by a category representing 2% of the French population that acts like a secret bandmaster, the

author cannot but encourage sentiments of rejection and hatred of that fraction of society, in this case the Jewish community.

The impugned comments do not have to contain an incitement to hatred, violence or discrimination. It is sufficient, for the offence to be made out, for the passages to be such as to arouse those sentiments.”

The applicant appealed on points of law against that judgment.

On 12 September 2000 the Court of Cassation dismissed the appeal on the following grounds:

“In declaring the defendant guilty, on the grounds reproduced in the appeal, of the offences of publicly defaming a group of persons on the ground of their origin, their membership or non-membership of a particular ethnic group, nation, race or religion and of incitement to hatred or violence against that group of people, on account of several passages of his book *The Founding Myths of Israeli Politics*, the Court of Appeal, which did not exceed the limits of the case as referred to it, properly assessed the significance and impact of the impugned comments and found that all the elements of the offences – in terms of both the *actus reus* and the *mens rea* – had been made out.”

6. *Circumstances common to the five sets of proceedings*

(a) **The applications to join the proceedings**

The applicant applied to the Paris Court of Appeal five times for the proceedings to be joined, relying on the fact that the five cases concerned the same book and were dealt with at the same hearing. In his submission, the reason for examining each case separately had been to interfere with the exercise of the rights of the defence and provide the prosecution with additional pretexts.

The court dismissed the application five times. It considered that the proceedings against the applicant, “although they concern the same author, involve two different editions of the same work; the reasons for keeping them separate is that several different sets of proceedings were brought by the public prosecutor and by the [different] civil parties, which each referred to ... different passages or passages of different impact”. However, the court did take the following measure: “On the other hand, the parties have been informed that all the court records will be appended to each case file, as has been done, moreover, for all the previous investigative measures.”

The five suspended prison sentences were ordered to run concurrently. The fines (totalling FRF 170,000) were cumulative, however, as were the amounts payable to the civil-party associations (totalling FRF 220,021).

(b) **Increase of sentence on appeal**

In its five judgments the Paris Court of Appeal decided to impose a heavier sentence on the applicant than the one imposed by the *tribunal de grande*

instance on the ground that the sentence should be determined “on the basis of the seriousness of the offence and the status of the offender”. The court found that the offences with which the applicant had been charged were particularly serious in that they amounted “in reality to deconstructing the values on which the fight against racism and particularly anti-Semitism are based”, and that “the author twist[ed] his comments in such a way as to discredit the Jewish community as a whole, arouse hostility towards it by associating himself with revisionist theories ... and undermine not only the values of the community in question but the universal values of our civilisation”.

As regards the status of the author, the court took account, in determining sentence, of the applicant’s position as a recognised academic in France and abroad, of his responsibility as a former lecturer and politician and of his avowed intention to wield international influence, particularly in the Middle East.

...

B. Relevant domestic law

1. The Freedom of the Press Act of 29 July 1881

(a) Sections 23, 24, 24 bis, 29 and 32

Section 23

“Where a crime or major offence is committed, anyone who, by uttering speeches, shouts or threats in a public place or meeting, or by means of a written or printed matter, drawing, engraving, painting, emblem, image, or any other written, spoken or pictorial item sold or distributed, offered for sale or exhibited in a public place or meeting, or by means of a placard or poster on public display, has directly and successfully incited another or others to commit the said crime or major offence shall be punished as an accomplice thereto.

This provision shall also apply where the incitement is followed only by an attempt to commit a crime, as defined in Article 2 of the Criminal Code.”

Section 24

Anyone who, by one of the means set forth in the preceding section, has directly but unsuccessfully incited another to commit one of the following offences shall be liable to a prison sentence of five years and a fine of FRF 300,000:

1° intentional homicide, intentional bodily harm or sexual assault as defined in Book II of the Criminal Code;

2° theft, extortion or wilful destruction, damage or vandalism constituting a danger to persons as defined in Book III of the Criminal Code.

Those who, by the same means, have directly incited another to commit a crime or major offence against the fundamental interests of the nation as defined by Title I of Book IV of the Criminal Code shall be liable to the same penalties.

Anyone who, by one of the means set out in section 23, has made a public defence of the crimes referred to in the first paragraph, a war crime, a crime against humanity or a crime or major offence of collaboration with the enemy shall be liable to the same penalty.

Anyone who, by the same means, has directly incited another to commit a terrorist act as defined in Title II of Book IV of the Criminal Code or has made a public defence of such an act shall be liable to the penalty set forth in the first paragraph.

Anyone who engages in seditious shouting or chanting in a public place or assembly shall be liable to the fine prescribed for class 4 offences.

Anyone who, by one of the means set forth in section 23, incites another to discrimination, hatred or violence against a person or group of people on the ground of their origin or their membership or non-membership of a specific ethnic group, nation, race or religion shall incur a term of imprisonment of one year and a fine of FRF 300,000 or one of those penalties only.

Where a conviction is secured for one of the offences set forth in the preceding paragraph, the court may also order

1° the offender to be stripped of the rights listed in 2° and 3° of Article 131-26 of the Criminal Code for a maximum of five years, save where the offender's responsibility is engaged under section 42 and section 43, first paragraph, of this Act or under the first three paragraphs of section 93-3 of the Audiovisual Communication Act of 29 July 1982 (no. 82-652);

2° the decision to be posted up or displayed pursuant to Article 131-35 of the Criminal Code."

Section 24 bis (created by Law no. 90-615 of 13 July 1990)

"Anyone who denies the existence of one or more crimes against humanity as defined in Article 6 of the Statute of the International Military Tribunal annexed to the London agreement of 8 August 1945 which have been committed either by the members of an organisation declared criminal under Article 9 of the Statute or by a person found guilty of such crimes by a French or international court shall be liable to the penalties set forth in section 24, sixth paragraph.

The court may also order

1° the decision to be posted up or displayed pursuant to Article 131-35 of the Criminal Code."

Section 29

"It shall be defamatory to make any statement or allegation of a fact that damages the honour or reputation of the person or body of whom the fact is alleged. The direct publication or reproduction of such a statement or allegation shall be an offence, even if expressed in tentative terms or if made about a person or body not expressly named but identifiable by the terms of the impugned speeches, shouts, threats, written or printed matter, placards or posters. It shall be an insult to use any abusive or contemptuous language or invective not containing an allegation of fact."

Section 32

“Defamation of an individual by one of the means set forth in section 23 shall be punishable by a fine of FRF 80,000. Defamation by the same means of a person or group of people on the ground of their origin or their membership or non-membership of a specific ethnic group, nation, race or religion shall be punishable by a term of imprisonment of one year and a fine of FRF 300,000 or one of those penalties only.

Where a conviction is secured for one of the offences listed in the preceding paragraph the court may also order

1° the decision to be posted up or displayed pursuant to Article 131-35 of the Criminal Code.”

(b) The Court of Cassation’s case-law

In a judgment of 24 October 1989, the Court of Cassation held:

“Since publication is the element by which an offence against the press legislation is made out, any reproduction in a published periodical of a text that has already been published shall, regardless of the language in which it is written, constitute a further offence; accordingly, without infringing the *non bis in idem* rule, re-publication shall expose the offender to criminal proceedings, irrespective of those brought following initial publication.” (*Bulletin criminel* no. 428)

2. The Code of Criminal Procedure

(a) Joinder of proceedings

Article 387

“Where a court is required to deal with several sets of proceedings relating to connected facts, it can order them to be joined of its own motion or at the request of the public prosecutor or one of the parties.”

In a judgment of 24 October 1989 the Court of Cassation held:

“The *non bis in idem* rule does not apply where the acts giving rise to the first set of proceedings are not legally or factually identical to the facts relating to the second set of proceedings.” (*Bulletin criminel* no. 211)

...

3. The Criminal Code

Article 5

“In the event of conviction for several serious offences or less serious offences, only the heaviest penalty available for one of the individual offences shall be imposed.”

That provision was repealed on 1 March 1994 and replaced by the following provisions:

Article 132-2

“There is aggregation of offences where a further offence is committed before the offender is finally convicted of a previous offence.”

Article 132-4

“Where, in separate proceedings, the defendant has been convicted of several offences, the penalties shall be served consecutively up to the statutory limit for the most serious offence. However, sentences of the same type may be ordered to be served concurrently, in full or in part, either by the last court to deal with the case or in the conditions set out in the Code of Criminal Procedure.”

...

COMPLAINTS

1. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant submitted that his right to a fair hearing by an impartial tribunal had been breached. He contended that the courts had systematically dismissed his defence submissions because the conditions in which the proceedings had been conducted had unfairly placed him at a disadvantage when defending his case. The applicant sought to stress that the proceedings had been reported by the media in a tense and hostile environment. He submitted that he had been the subject of a smear campaign and trial by the press that had set out to falsify, distort and discredit the contents of his book and present him as a revisionist. ...

2. The applicant complained, under Article 6 § 1 of the Convention and Article 4 of Protocol No. 7, of a breach of the *non bis in idem* rule on account of the French authorities’ refusal to join the five sets of proceedings. In his submission, the decision to deal with the cases separately despite the fact that they concerned one individual alone and one book was an artificial exercise that had been undertaken in order to secure multiple convictions. According to the applicant, the simultaneity of the proceedings and convictions, three of which had been secured on the basis of the same criminal classification, aggravated the breach in question. By misusing their power of exclusive jurisdiction, the French courts had thus, he argued, infringed his right to a fair and equitable trial.

...

5. Relying on the Declaration of the Rights of Man, the French Constitution and the European Convention on Human Rights, the applicant complained of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881 (inserted by the Act of 13 July 1990 (known as “*loi Gayssot*”), on which the first three sets of proceedings had been based. ...

6.a. The applicant complained that the French courts had misunderstood the thrust of his book. He submitted that he had never

denied the Nazi crimes against the Jews in his book or claimed that they had not amounted to crimes against humanity. In his submission, the book was part of a study he had intended to make of the three major monotheist religions: after examining Roman Catholic and Islamic fundamentalism, he had intended to extend his study to political Zionism, which he considered to be a form of fundamentalism. Without claiming to be a historian, he submitted that he had intended to write a political work challenging Zionism and criticising the State of Israel's colonialist policy, but not the Jewish faith or Judaism. Since, in his submission, his book had centred on a political critique of Zionism devoid of any racist or anti-Semitic thinking, he could not be regarded as a revisionist and should have fully benefited from the freedoms of opinion and expression. He relied on Articles 9 and 10 of the Convention. That line of argument underscored the applicant's entire reasoning.

b. The applicant complained of the Court of Appeal's assessment of the historical references contained in section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881, namely Article 6 of the Statute of the International Military Tribunal annexed to the London agreement of 8 August 1945 defining crimes against humanity. In his submission, the Court of Appeal should have confined its examination to the contents of Article 6 rather than extend it to assessing the impugned passages in the light of other provisions and material, namely the Criminal Code and an extract from the judgment of the Nuremberg Tribunal on the persecution of the Jews and giving details of the means used to attain the "final solution". The applicant disputed that interpretation of history, which, he alleged, the Court of Appeal had sought to impose by making it an offence to express any alternative opinion, including his. Relying on Articles 9 and 10 of the Convention, he submitted that he had thus been prevented from expressing his opinions freely.

7. The applicant submitted further, under Articles 9 and 10 of the Convention, that the constituent elements of the offence of denying crimes against humanity had not been made out.

a. Regarding the trivialisation of the facts, the applicant submitted that he was not the only writer to have drawn comparisons between the persecution of the Jews and that of other peoples. He claimed that, far from trivialising racist or anti-Semitic acts, he had intended to assert the right of all peoples, including non-Jews, not to be persecuted and to be treated equally, and to demystify Zionism, a concept that, he alleged, was used by Israel to justify the persecution of the Palestinians. In his submission, he had never denied Hitler's crimes against the Jews and he referred to a number of passages of his book as examples.

b. Regarding the use of certain expressions, he submitted that the Court of Appeal had arbitrarily dismissed the submissions relating to the origin of the term "Shoah business", while convicting him for having used

it. He had not, he alleged, been the one who had “invented” the expression or been the only one to use it. He also submitted that the Court of Appeal had interpreted the expression “fictional picture strips” – used to refer to the films about the Shoah – out of context, whereas the only films he had meant to refer to had been Zionist propaganda films, which was a specific category.

c. As regards discrediting institutions, the applicant claimed that he had merely undertaken a critical analysis of the London agreement, the Statute of the International Military Tribunal and the trial of Auschwitz. With the benefit of historical hindsight, which had enabled him to grasp the facts with greater objectivity, he had, he alleged, without any revisionist intentions, intended to counter the use of propaganda to limit historical memory to one category of victims, which he called the “apartheid of the dead”. He considered that the Court of Appeal had in fact propounded and sought to impose its own opinions, which conflicted with the book and failed to take account of its real purpose.

d. Regarding questioning the nature of the final solution, the applicant argued that, notwithstanding the judgment of the Nuremberg Tribunal, the exact meaning of the term “final solution” and the existence of a decision to implement it would always be a subject of debate among historians. He therefore considered that he, in turn, had the right to express his opinion freely on the subject and argued that the Court of Appeal, by taking as its sole reference criterion in convicting him “what was an opinion of the Nuremberg judges” had infringed “the principle of justice and not been impartial in its examination of the problem raised”. He also submitted that the Court of Appeal had unfairly distorted the passages of the book to which it had referred in its judgment.

e. Regarding questioning the number of victims and the cause of their death, the applicant maintained that the figure of six million Jewish deaths during the Second World War had been inflated in order to portray the Nazis’ crimes as the worst genocide in the history of mankind to the detriment of other victims such as Slavs, homosexuals and Gypsies; he submitted that the official number of deaths at Auschwitz had been reduced by two-thirds and that he had mentioned that aspect in his book with the sole aim of showing that the horror of the Nazi genocide did not lie in the figures, but in the “unjust suffering”, that much “being indisputable”.

f. Regarding the existence of the gas chambers, the applicant submitted that he had merely referred to documents which he had considered reliable (the report by the engineer Leuchter, the Cracow report, a letter from Mr Pinter). In his submission, he could not be regarded as revisionist for quoting from those documents.

8. Relying on Articles 9 and 10 of the Convention, the applicant maintained that the constituent elements of the offence of publishing

racially defamatory statements had not been made out. Referring to the passages examined in the fifth set of proceedings, the applicant maintained that the term “Shoah business”, which he had not been the first to use, had not been used in his book for the purposes of denying the genocide. The Court of Appeal had, he alleged, distorted his work and interpreted it subjectively, partially and unfairly.

9. Relying on Article 10 of the Convention, the applicant maintained that the constituent elements of the offence of incitement to racial discrimination, hatred and violence had not been made out. He submitted that the term “lobby” had been used in the passages examined in the fifth set of proceedings in order to criticise the methods used by the Zionist lobby and not to attack Judaism as such. In his opinion, the Court of Appeal had taken the passages in question out of their original context and given them a contrary interpretation to the one he had intended. It had convicted him on the basis of that interpretation and had thus breached his right to freedom of expression.

...

THE LAW

1. The applicant complained of an infringement of his right to freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention, which provides:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority ...

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

He submitted that the French courts had misunderstood the thrust of his work. According to him, his book did not deny that the Nazis had committed crimes against the Jews or that these were crimes against humanity, but was a political work whose main purpose had been to criticise the State of Israel’s policies. He therefore considered that he could not be regarded as a revisionist and that the offences of which he had been convicted had not been made out. In his view, it followed that his criminal convictions amounted to unjustified interference with the exercise of his right to freedom of expression.

He also complained of section 24 *bis* of the Act of 29 July 1881, which had served as a basis for the first three sets of proceedings. In his submission, that provision created a censorship mechanism that wrong-

fully restricted freedom of expression. He relied on Article 17 of the Convention, which provides:

“Nothing in [the] Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.”

The Court considers that the last complaint is closely linked to the preceding one about the alleged breach of the applicant’s right to freedom of expression, and must therefore be assessed as part of its examination of that complaint.

The Government contested the applicant’s argument. Their principal submission was that the application should be declared inadmissible under Article 17 of the Convention. At the very least, in their submission, paragraph 2 of Article 10 should be applied in the light of the obligations under Article 17.

As regards the application of Article 17, the Government relied on the Commission’s case-law (in particular *Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands*, nos. 8348/78 and 8406/78, Commission decision of 11 October 1979, Decisions and Reports (DR) 18, p. 188, and *Marais v. France*, no. 31159/96, Commission decision of 24 June 1996, DR 86-B, p. 184) and on *Lehideux and Isorni v. France* (judgment of 23 September 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VII, pp. 2884 and 2886, §§ 47 and 53). The Government pointed out that where the right to freedom of expression was relied on by applicants to justify the publication of texts that infringed the very spirit of the Convention and the essential values of democracy, the Commission had always had recourse to Article 17 of the Convention, either directly or indirectly, in rejecting their arguments and declaring their applications inadmissible. The Court had subsequently confirmed that approach.

In the instant case, the Government submitted that the Court could follow the Commission’s reasoning in *Glimmerveen and Hagenbeek*, which was upheld by the Court in *Lehideux and Isorni*, both cited above. The Court’s task was thus to analyse the aim pursued, the method used and the content of the applicant’s book in order to assess whether or not it denied historical facts.

According to the Government, that analysis showed, in the light of the decisions of all the French courts that had examined the case, that the proven aim of the applicant’s book was indeed to deny the reality of the Holocaust, since the applicant had subscribed to revisionist theories. The Government accordingly requested the Court to dismiss the application as incompatible with the provisions of the Convention.

...

In the further alternative, the Government submitted that, should the Court reject the foregoing arguments, the provisions of Article 10 of the Convention had not been violated in the instant case. Even supposing that the applicant's criminal convictions did constitute "interference" with his freedom of expression, that interference had been justified under paragraph 2 of Article 10. The Government maintained that the conditions of application of that paragraph had been satisfied, while continuing to rely on the observations submitted under Article 17 of the Convention.

The interference had indeed been in accordance with the Act of 29 July 1881, as amended by the Act of 13 July 1990. It had pursued a legitimate aim, whether it be the general aim of fighting anti-Semitism or that of punishing behaviour that seriously threatened public order or damaged the reputation and honour of individuals. In Convention terms, it was "the prevention of disorder and crime" and "the protection of the reputation or rights of others" that were in issue. Lastly, having regard to the margin of appreciation afforded to the national authorities in the present case, the Government submitted that the applicant's convictions satisfied the criteria of necessity and proportionality identified by the Court's case-law. In their submission, the complaint was manifestly ill-founded.

The applicant submitted that Article 17 of the Convention had been wrongfully applied to him. He maintained his claim that his book merely amounted to political criticism of Zionism and the policies implemented by Israel and that his work had been misunderstood or even distorted by the domestic judges, who, in convicting him, had expressed their personal opinion. He asserted that the domestic courts had not read his book, let alone scrupulously examined it. He maintained that he did not in any circumstances deny the Nazis' crimes or the racist persecution of the Jews, whereas the Government had in fact – particularly in their observations – ardently defended the State of Israel. He reiterated that the Freedom of the Press Act of 29 July 1881, which had instituted a restriction on the freedom of expression, did not amount to a "necessary" measure and did not satisfy a "pressing social need" under the Convention. He reaffirmed his right to the full enjoyment of freedom of expression.

...

On the merits, the Court notes at the outset that it is not for it to rule on the constituent elements of the offences under French law of denying crimes against humanity, publishing racially defamatory statements or inciting to racial hatred. It is in the first place for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law (see, among many other authorities, *Lehideux and Isorni*, cited above, p. 2885, § 50). The Court's task is merely to review under Article 10 the decisions they delivered pursuant to their power of appreciation. In so doing, it must satisfy itself that the national authorities based their decisions on an

acceptable assessment of the relevant facts (see *Incal v. Turkey*, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-IV, p. 1566, § 48).

Regarding freedom of expression, the Court reiterates that, although its case-law has enshrined the overriding and essential nature of this freedom in a democratic society (see, among other authorities, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49, and *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 26, § 41), it has also laid down the limits. The Court has held, among other things, that “[t]here is no doubt that, like any other remark directed against the Convention’s underlying values ..., the justification of a pro-Nazi policy could not be allowed to enjoy the protection afforded under Article 10” and that there is a “category of clearly established historical facts – such as the Holocaust – whose negation or revision would be removed from the protection of Article 10 by Article 17” (see *Lehideux and Isorni*, cited above, pp. 2886 and 2884, §§ 53 and 47 respectively).

In the instant case the Court notes that, according to the Government, the application is inadmissible under Article 17 of the Convention.

(i) As regards firstly the applicant’s convictions for denying crimes against humanity, the Court refers to the purpose of Article 17 of the Convention, which “in so far as it refers to ... individuals is to make it impossible for them to derive from the Convention a right to engage in any activity or perform any act aimed at destroying any of the rights and freedoms set forth in the Convention; ... no person may be able to take advantage of the provisions of the Convention to perform acts aimed at destroying the aforesaid rights and freedoms; ...” (see *Lawless v. Ireland*, judgment of 1 July 1961, Series A no. 3, pp. 45-46, § 7).

The book which gave rise to the applicant’s criminal convictions analyses in detail a number of historical events relating to the Second World War, such as the persecution of the Jews by the Nazi regime, the Holocaust and the Nuremberg Trials. Relying on numerous quotations and references, the applicant questions the reality, extent and seriousness of these historical events that are not the subject of debate between historians, but – on the contrary – are clearly established. It would appear, as the domestic courts have shown on the basis of a methodical analysis and detailed findings that, far from confining himself to political or ideological criticism of Zionism and the State of Israel’s actions, or even undertaking an objective study of revisionist theories and merely calling for “a public and academic debate” on the historical event of the gas chambers, as he alleges, the applicant does actually subscribe to those theories and in fact systematically denies the crimes against humanity perpetrated by the Nazis against the Jewish community.

There can be no doubt that denying the reality of clearly established historical facts, such as the Holocaust, as the applicant does in his book, does not constitute historical research akin to a quest for the truth. The

aim and the result of that approach are completely different, the real purpose being to rehabilitate the National-Socialist regime and, as a consequence, accuse the victims themselves of falsifying history. Denying crimes against humanity is therefore one of the most serious forms of racial defamation of Jews and of incitement to hatred of them. The denial or rewriting of this type of historical fact undermines the values on which the fight against racism and anti-Semitism are based and constitutes a serious threat to public order. Such acts are incompatible with democracy and human rights because they infringe the rights of others. Their proponents indisputably have designs that fall into the category of aims prohibited by Article 17 of the Convention.

The Court considers that the main content and general tenor of the applicant's book, and thus its aim, are markedly revisionist and therefore run counter to the fundamental values of the Convention, as expressed in its Preamble, namely justice and peace. It considers that the applicant attempts to deflect Article 10 of the Convention from its real purpose by using his right to freedom of expression for ends which are contrary to the text and spirit of the Convention. Such ends, if admitted, would contribute to the destruction of the rights and freedoms guaranteed by the Convention.

Accordingly, the Court considers that, in accordance with Article 17 of the Convention, the applicant cannot rely on the provisions of Article 10 of the Convention regarding his conviction for denying crimes against humanity.

It follows that this part of the complaint is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected pursuant to Article 35 § 4.

(ii) The Court must next examine the aspects of the applicant's book which criticise the actions of the State of Israel and of the Jewish community and have, in particular, given rise to the applicant's convictions for publishing racially defamatory statements and inciting to racial hatred. The Court notes – and the Government do not deny this – that these criminal convictions may be regarded as interference by the public authorities with the exercise of freedom of expression guaranteed by Article 10 § 1 of the Convention. The parties agreed that the interference was “in accordance with the law”, namely sections 24, sixth paragraph, and 32, second paragraph, of the Act of 29 July 1881, as amended by the Act of 13 July 1990.

The Court considers that the interference pursued at least two of the legitimate aims provided for in the Convention: “the prevention of disorder and crime” and “the protection of the reputation and rights of others”. Contrary to the applicant's allegations that the relevant provisions of the Act of 1881 had been enacted to allow of unlawful censorship and did not constitute necessary measures in a democratic society, the Court affirms that the provisions aim to secure the peaceful coexistence of the French population (see *Marais*, cited above).

For the same reasons as stated earlier (see paragraph (i) above), and having regard to the generally revisionist tenor of the book, the Court has had serious doubts as to whether the expression of such opinions could attract the protection of the provisions of Article 10 of the Convention. Indeed, although political criticism of the State of Israel, or any other State, does indisputably fall under that provision, the Court finds that the applicant does not limit himself to such criticism, but in fact pursues a proven racist aim.

However, the Court does not consider it necessary to decide that issue in the present case, as it considers that this part of the complaint is in any event manifestly ill-founded.

Indeed, it considers that, having regard to the content of the applicant's work, the grounds on which the domestic courts convicted him of publishing racially defamatory statements and inciting to racial hatred were relevant and sufficient, and the interference "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 10 § 2 of the Convention.

It follows that this part of the application must be rejected as manifestly ill-founded pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

2. The applicant raised several complaints about a breach of Article 6 § 1 of the Convention, taken alone and in conjunction with Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention, the relevant provisions of which are worded as follows:

Article 6 § 1 of the Convention

"In the determination ... of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by an independent and impartial tribunal established by law. ..."

Article 4 of Protocol No. 7

"1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

..."

a. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant complained generally that the domestic courts had been unfair. He explained that the courts had systematically rejected his defence submissions, the trial having taken place in conditions that had unfairly placed him at a disadvantage in defending his case. He challenged in particular the domestic courts' refusal to join the five sets of proceedings that had been brought against him, alleging a breach of the *non bis in idem* rule and relying on Article 6 § 1 of the Convention and Article 4 of Protocol No. 7.

The Government disputed that submission, arguing that the proceedings taken as a whole had not infringed the applicant's right to a fair

trial within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. Regarding more specifically the refusal to join the proceedings, they submitted that, as there had been five separate sets of proceedings in respect of different texts (and therefore facts) and offences, a decision to join the proceedings was an optional administrative measure that was a matter for the court's discretion alone. They noted that, in the instant case, the proceedings had been brought on different dates by different civil parties, that the complaints had been expressed differently, that both editions of the book had been concerned, that the applicant had been prosecuted for different passages of both editions, that different offences had been involved, and that joining the proceedings had not therefore been justified in the interests of the proper administration of justice. In the same vein, the Government stressed the special nature of offences against the press legislation. These were governed by the Act of 1881, which laid down specific procedural requirements. Failure to comply with those requirements rendered the proceedings irrevocably null and void. Accordingly, where cases were joined and a procedural flaw was found to have occurred, all the different sets of proceedings could potentially be set aside, which made the courts disinclined to order joinder.

The Government submitted that the refusal to join the cases had not infringed the applicant's right to a fair trial since, despite that refusal, the cases had been examined simultaneously by the same judges. They pointed out that the applicant had had an opportunity to submit his defence to both the Court of Appeal and the Court of Cassation. The applicant had not shown how the refusal by the Court of Appeal judges to order the joinder of the cases had prevented him from securing a fair trial of his case. The Government added that the prison sentences had been ordered to run concurrently. Regarding the fact that the refusal to join the cases had resulted in five convictions being imposed on the applicant instead of one, the Government submitted that this complaint did not concern the right to a fair trial but rather the execution of sentences, which was not an area covered by the Convention.

The Government further pointed out that the effect of the Court of Appeal's order for the sentences to run concurrently had been that the concurrent sentences had not exceeded the statutory maximum custodial sentence impossible for the most serious offence had the five cases been joined. As regards the fines, the Government noted that the aggregate amount of the fines imposed in the five cases was far less than the statutory maximum fine impossible for the most serious offence. Moreover, the applicant could always apply for the fines to be subsumed within the largest individual amount.

The applicant replied that it had not been shown that if one set of proceedings had been brought, which would have been logical since only one book by the same author had been at issue, the sentence would have

been the same as five cumulative sentences. He added that the large number of proceedings had obliged him to incur increased costs when lodging his appeals with the Court of Cassation. In his submission, the reason for the decision to bring several sets of proceedings had been to exaggerate the risk of a threat to public order and justify stronger repressive measures in the eyes of the public.

The Court considers that the complaint about the refusal to join the proceedings is just one aspect of the general unfairness of which the applicant complained and will therefore examine the complaints of unfairness of the proceedings, which the applicant submitted under Article 6 § 1 of the Convention, together with the complaint under Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention.

The first issue to be considered therefore is the applicability of Article 4 of Protocol No. 7. The Court reiterates that, according to its case-law, "the aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit the repetition of criminal proceedings that have been concluded by a final decision. That provision does not therefore apply before new proceedings have been opened (see *Gradinger v. Austria*, judgment of 23 October 1995, Series A no. 328-C, p. 65, § 53). In the instant case the proceedings were conducted concurrently, so it cannot be alleged that the applicant was prosecuted several times "for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted", as required by that very provision. Furthermore, Article 4 of Protocol No. 7 does not come into play unless the same offence is punished two or more times. Such is not the case here: as has been stated above, on the subject of the decision not to join the proceedings, there were separate offences (see, *mutatis mutandis*, *Oliveira v. Switzerland*, judgment of 30 July 1998, *Reports* 1998-V). Accordingly, Article 4 of Protocol No. 7 is not applicable in the present case.

The Court will therefore examine the complaint only under Article 6 § 1 of the Convention.

Having regard to the refusal to join the five sets of proceedings, the Court reiterates that its case-law lays down the general principle of the "proper administration of justice" and that the measures taken by domestic courts, such as the refusal to join proceedings, have to be assessed according to whether they were appropriate and reasonable (see *Boddaert v. Belgium*, judgment of 12 October 1992, Series A no. 235-D, pp. 82-83, §§ 38-39).

The Court points out that the present case presented a number of difficulties. These arose, firstly, from the large number of civil parties who, like the prosecution, brought separate actions on different dates in respect of different passages from two editions of the applicant's book. Furthermore, the applicant was prosecuted for a number of distinct offences (denial of crimes against humanity, defamation, incitement to discrimination). Lastly, with regard to offences committed via the press,

it was evident, as the Government pointed out, that the subject matter was of a special nature and governed by specific procedural rules.

The Court notes that the courts established a close link between the proceedings. Availing themselves of their discretionary power, and having regard to the difficulties referred to above, they decided not to join the cases, but hearings had been held in the five cases on the same days in the Criminal Court, the Court of Appeal and the Court of Cassation, which contributed to minimising the effects of keeping them separate. Furthermore, all the court records and all the previous investigative measures were added to each case file.

Merely deciding not to join the proceedings did not therefore have the effect of restricting the applicant's opportunity of submitting his defence during the five sets of proceedings.

Lastly, regarding the penalties, the Court notes that the Court of Appeal decided of its own motion to order the prison sentences to run concurrently and that the total length did not exceed the statutory maximum custodial sentence imposable for the most serious offence had the five cases been joined. As regards the fines, although they were not subsumed within the largest individual amount, it should be pointed out that the aggregate amount of the fines imposed in the five cases was FRF 170,000, which was far less than the statutory maximum fine imposable for the most serious offence (FRF 300,000).

Having regard to the foregoing, the Court considers that the complexity and special nature of the offences concerned could reasonably appear to require them to be "dealt with in parallel proceedings". It considers that the refusal to join the proceedings was motivated by considerations relating to the smooth operation of the justice system and that, in the circumstances of the case, the conduct of the authorities was consistent with the fair balance which has to be struck between the various aspects of this fundamental requirement.

Furthermore, the Court does not see any other factor by which it can be established that the applicant's right to a fair trial within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention was infringed. Indeed, the domestic courts gave their ruling at the end of adversarial proceedings during which submissions were heard in respect of the various evidence adduced. The applicant was able to challenge the arguments submitted by the prosecution and submit all the observations and arguments that he deemed necessary. The courts also appear to have assessed the credibility of the various evidence adduced having regard to all the circumstances of the cases and to have duly given reasons for their decisions. The mere fact that the applicant disagreed with the courts' decisions does not suffice to conclude that the proceedings were unfair.

It follows that this part of the application must be rejected as manifestly ill-founded pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

...

c. The applicant also stressed that the media reporting of the domestic proceedings had taken place in a tense and hostile environment. He submitted that he had been the victim of a smear campaign and trial by the press, which had set out to present him as a revisionist.

Assuming that the applicant did exhaust domestic remedies in that respect, the Court points out that there is general recognition of the fact that the courts cannot operate in a vacuum. Whilst the courts are the only forum for the determination of a person's guilt or innocence on a criminal charge, this does not mean that there can be no prior or contemporaneous discussion of the subject matter of trials, be it in specialised journals, in the general press or amongst the public at large (see, *mutatis mutandis*, *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 40, § 65).

Provided that it does not overstep the bounds imposed in the interests of the proper administration of justice, reporting, including comment, on court proceedings contributes to their publicity and is thus perfectly consonant with the requirement under Article 6 § 1 of the Convention that hearings be public. Not only do the media have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them (*ibid.*). This is all the more so where a public figure is involved, such as, in the present case, a politician and writer. Such persons inevitably and knowingly lay themselves open to close scrutiny by both journalists and the public at large (see, among other authorities, *Lingens*, cited above, p. 26, § 42). Accordingly, the limits of acceptable comment are wider as regards such a person than as regards a private individual (*ibid.*).

However, public figures are entitled to the enjoyment of the guarantees of a fair trial set out in Article 6 § 1 of the Convention, which include the right to an impartial tribunal, on the same basis as every other person. This must be borne in mind by journalists when commenting on pending criminal proceedings since the limits of permissible comment may not extend to statements which are likely to prejudice, whether intentionally or not, the chances of a person receiving a fair trial or to undermine the confidence of the public in the role of the courts in the administration of criminal justice (see *Worm v. Austria*, judgment of 29 August 1997, *Reports* 1997-V, p. 1552, § 50; *Pullicino v. Malta* (dec.), no. 45441/99, 15 June 2000; and, especially, *Papon v. France (no. 2)* (dec.), no. 54210/00, ECHR 2001-XII (extracts)).

The Court notes that the applicant was prosecuted for a book which had been controversial from the time of its publication, and that it could be expected that a fierce debate would surround the trial itself. In the Court's opinion, however, the applicant has not shown that a media campaign was waged against him of such virulence as to sway or be likely to sway the judges' opinion and the outcome of the deliberations. On the

contrary, the very length of the trial, which had necessitated four days of hearings on appeal, showed that the judges had allowed each party to make their submissions and had ruled objectively after analysing the parties' arguments and the relevant passages of the book in question.

Having regard to the above considerations, it follows that this part of the complaint must be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

...

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

LYONS AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM
(*Application no. 15227/03*)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 8 JULY 2003²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr M. Pcllonpää, *President*, Sir Nicolas Bratza, Mrs V. Strážnická, Mr R. Maruste, Mr S. Pavlovschi, Mr L. Garlicki, Mr J. Borrego Borrego, *judges*, and Mr M. O'Boyle, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Refusal to order retrial following a finding by the European Court of Human Rights of a violation of the right to a fair hearing****Article 46**

Execution of judgment – Refusal to order retrial following a finding by the European Court of Human Rights of a violation of the right to a fair hearing – Referral of case to Court of Appeal – Absence of determination of new criminal charge – Safety of conviction based on evidence admitted in contravention of the right to a fair hearing – Absence of retrospective effect of legislative amendment – Role of the Committee of Ministers in supervising execution of judgments – Lack of Court’s jurisdiction to order retrial

*
* *

In September 2000, in *I.J.L. and Others v. the United Kingdom*, the Court found that the applicants’ right not to incriminate themselves had been breached, since a significant part of the prosecution case against them had consisted of transcripts of interviews they had given under statutory compulsion during an investigation into a company takeover. Following the Court’s judgment, the applicants succeeded in having their case referred back to the Court of Appeal. They contended that the Human Rights Act should be applied retrospectively, enabling them to challenge the fairness of their trial on Convention grounds, and that in order to give effect to the Court’s judgment and afford *restitutio in integrum* for the breach which had been identified, the safety of their convictions should be reconsidered without reliance on the evidence which had been admitted in breach of Article 6. The Court of Appeal dismissed the appeal, holding that the interests of justice did not seem to require a retrial and that no reopening of convictions was expressly or impliedly required by Article 46 of the Convention. The applicants obtained leave to appeal. The House of Lords dismissed their appeal, finding that the Court of Appeal was entitled to hold that the convictions had been safe, since it was obliged to examine that question according to the law which was in force at the time of the trial. The amendment which had been made to the law following the Court’s judgment (thereafter prohibiting the use of statements obtained under compulsory powers) did not apply retrospectively.

Held

Article 46: The referral proceedings did not give rise to the determination of a new criminal charge but were to be regarded as part of an ongoing judicial process at the domestic level rooted in the unfairness of the original proceedings. The

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

applicants' contention that there had been a new breach of Article 6 rested essentially on their view that, by refusing to quash their convictions or order a retrial, the domestic courts had failed to give effect to the Court's finding that they had not had a fair trial. However, the Court's judgment was essentially declaratory. The respondent State had given effect to it by amending the legislation in issue and by paying the sums awarded under Article 41 in respect of costs and expenses. As to other measures which might be taken to afford *restitutio in integrum*, these were a matter of ongoing discussion between the Committee of Ministers and the Government. Subject to monitoring by the Committee of Ministers, States remain free to choose the means by which they discharge their obligations under Article 46. The Court does not have jurisdiction to direct a State to open a new trial or quash a conviction and consequently cannot find a State to be in breach of the Convention on account of its failure to take such action.

Case-law cited by the Court

- Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31
Saïdi v. France, judgment of 20 September 1993, Series A no. 261-C
Barberà, Messegué and Jabardo v. Spain (Article 50), judgment of 13 June 1994, Series A no. 285-C
Pelladoah v. the Netherlands, judgment of 22 September 1994, Series A no. 297-B
Schuler-Zgraggen v. Switzerland (Article 50), judgment of 31 January 1995, Series A no. 305-A
Papamichalopoulos and Others v. Greece (Article 50), judgment of 31 October 1995, Series A no. 330-B
Scozzari and Giunta v. Italy [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, ECHR 2000-VIII
Hertel v. Switzerland (dec.), no. 53440/99, ECHR 2002-I
Pisano v. Italy [GC] (striking out), no. 36732/97, 24 October 2002

...

THE FACTS

The applicants, Mr Isidore Jack Lyons, Mr Gerald Maurice Ronson and Mr Anthony Keith Parnes are United Kingdom nationals who were born in 1916, 1939 and 1945 respectively. The first applicant lives in Switzerland. The second and third applicants live in London. The applicants were represented before the Court by Stephenson Harwood, Solicitors, London.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicants, may be summarised as follows.

In its judgment of 19 September 2000 in *I.J.L. and Others v. the United Kingdom* (nos. 29522/95, 30056/96 and 30574/96, ECHR 2000-IX), the Court found that the respondent State had breached the applicants' right to a fair hearing since a significant part of the prosecution case against them consisted of the transcripts of the interviews they had given to Department of Trade and Industry inspectors under statutory compulsion. These interviews were conducted during an investigation into the applicants' alleged dishonest conduct in the context of a share-support operation in the course of a takeover bid in 1986. The statutory basis for requiring the applicants to reply to the inspectors' questions was contained in section 434 of the Companies Act 1985.

The Court noted in its judgment that the transcripts of the applicants' interviews were read out to the jury by the prosecution over a three-day period and were used in a manner intended to incriminate the applicants. The Court concluded that, in the circumstances, there had been an infringement of the right not to incriminate oneself and thus a breach of Article 6 § 1 of the Convention (see paragraphs 82 and 83 of the judgment and point 1 of the operative provisions).

The Court rejected the applicants' claim for pecuniary damage on the ground that it could not speculate as to whether the outcome of their trial would have been any different had use not been made of the transcripts (see paragraph 146 of the judgment and point 6 of the operative provisions).

On 14 April 2000 an amendment was made to section 434 of the Companies Act 1985 via the enactment of the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999. The amended provisions came into force pursuant to Statutory Instrument no. 1039/1999. As a result of that amendment, the prosecution can no longer use in evidence as part of its case or in cross-examination answers obtained under compulsory powers.

Following the Court's judgment, the applicants succeeded in having their cases referred back to the Court of Appeal by the Criminal Cases Review Commission (CCRC) under section 9 of the Criminal Appeal Act 1995. The CCRC reasoned its reference decision as follows:

"If [the applicants'] replies to the compulsory interviews had been excluded from evidence, the jury would have been presented with a substantially different case to consider. The use of those interviews by the Crown had been identified by the European Court of Human Rights as having given rise to unfairness in the trial. The developments which have taken place since [the applicants'] previous appeal suggest to the Commission that there is a real possibility that the Court might now regard the unfairness identified by the ECHR as a shortcoming of such gravity that doubt is cast on the safety of the conviction."

In the proceedings before the Court of Appeal the applicants contended that retrospective effect should be given to the Human Rights Act 1998 ("the HRA") so as to allow them to base a challenge to the fairness of their trial on Convention grounds, notwithstanding that their trial took place many years before its coming into force (20 October 2000). The Court of Appeal considered that the applicants' argument was excluded in the light of the House of Lords' decision in *R. v. Lambert* ([2001] 3 Weekly Law Reports 206). In that decision, which was later criticised but confirmed by the House of Lords in *R. v. Kansal* ([2002] 2 Appeal Cases 69), the House of Lords ruled that the HRA did not enable an applicant to rely, during the course of a hearing held after the date on which the Act came into force, on a breach of a Convention right which had occurred during a trial that had concluded before that date.

The applicants also contended that the Court of Appeal was required to recognise and give effect to the judgment of 19 September 2000 as a consequence of the United Kingdom's obligations under Article 46 of the Convention to abide by that judgment and to afford *restitutio in integrum* for the breach identified by the European Court of Human Rights. In concrete terms, that meant conducting a reconsideration of the safety of the applicants' conviction without reliance on the evidence which the European Court found to have been admitted in breach of Article 6 of the Convention. The applicants relied on, among other materials, Recommendation No. R (2000) 2 of the Committee of Ministers on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights.

In giving the judgment of the Court of Appeal, the Vice-President, Lord Justice Rose, observed that during the course of argument it had indicated that:

"... we concluded that the compelled answers should not have been admitted in evidence, or if we concluded that we were bound to give effect to the Strasbourg Court's decision that the trial was unfair by examining anew the safety of the convictions, we would not uphold the convictions on the basis that they are unsafe in any event."

Lord Justice Rose further stated:

“In our judgment, the State’s obligation under Article 46 to abide by the judgments of the ECtHR does not confer any right on these appellants. In any event, we doubt whether Article 46 requires the reopening of convictions. This is not expressly or implicitly required by Article 46 and there is nothing in the Strasbourg jurisprudence to suggest that there is any such obligation. It is to be noted that the ECtHR made a declaration of violation in relation to each of these appellants. That declaration can be, and is regarded by the ECtHR as amounting to, sufficient just satisfaction. That court could have awarded damages but did not do so. It made an award of costs which the United Kingdom has paid in fulfilment of the judgment of the court. There is no suggestion in the ECtHR’s judgments that that court regarded the remedy of declaration and costs as insufficient, irrespective of what might or might not occur domestically. This is so even though the English courts (whatever may have been the position in other countries) have not, before the HRA, reopened convictions solely because of a Strasbourg finding of unfairness. Assuming, at the highest from the appellants’ point of view, that the Strasbourg findings entitle them to have their convictions reopened by this Court, that would simply mean, in view of the other evidence against them, that their convictions would be quashed and a retrial ordered. This is not a case in which, in relation to any appellant, the prosecution case was dependent solely on the compelled answers: there was and is substantial other evidence against each of them. It may be, given the lapse of time in this case and other considerations, that a retrial would not, as a matter of discretion, be ordered – indeed we so indicated during the hearing. That does not detract from the point that in principle in a case such as the present where what is complained of is the use of compelled evidence but there exists other evidence on the basis of which a jury might equally have convicted, *restitutio in integrum* would be achieved by the ordering of a retrial. Merely to quash a conviction would in such a situation put an appellant, at any rate so far as concerns jeopardy of a conviction, in a superior position to that in which he had been before his trial. Perhaps what this discussion demonstrates is that, in relation to convictions properly secured years ago, the concept of restoring as far as possible the situation existing before the breach is somewhat elusive, the more so when the challenge is to the use of some but not all of the material deployed at trial.

However, and determinatively, even if the failure to reopen the appellants’ convictions might give rise to violation of Article 46, domestic law precludes reliance on any such violation in the circumstances of this case. The fact of violation could not have led to the exclusion of the answers at the trial, applying the approach available under domestic law at the time, because this would have amounted to partial repeal of legislation enacted by Parliament which authorised the use of the evidence ... The same conclusion results from section 6(2) of the HRA which preserves the lawfulness of the conduct of the prosecution and trial judge in relation to the admission of the DTI answers. Put another way, the will of Parliament as expressed in section 434 trumps any international obligation.”

On 21 December 2001 the Court of Appeal dismissed the applicants’ appeals. The applicants sought leave to appeal.

On 11 February 2002 the Court of Appeal certified that the applicants’ appeal raised a point of law of general importance, namely:

“Where the Court of Appeal (Criminal Division) is called upon to determine the safety of a criminal conviction following a finding by the European Court of Human

Rights that the use made at trial before 2 October 2000 of evidence obtained under powers of statutory compulsion in section 434 of the Companies Act 1985 rendered the appellants' trial unfair and in breach of Article 6 of the European Convention on Human Rights

(a) is the Crown entitled to rely after 2 October 2000 upon the evidence the use of which was held to have rendered the trial unfair in order to support the safety of the conviction; and

(b) is the Court entitled to hold the conviction safe in reliance on such evidence;

notwithstanding the United Kingdom's obligation under Article 46 of the European Convention to abide by the judgment of the European Court, and the principle of judicial comity governing the recognition and enforcement of a judgment of an international tribunal which is final and binding as between the parties to the appeal?"

On 19 March 2002 the House of Lords granted leave to appeal.

In addition to the arguments deployed before the Court of Appeal, the applicants also relied on the relevant principles of international law in the matter of reparation for internationally wrongful acts.

The applicants' appeal was dismissed on 14 November 2002.

The House of Lords held that the Court of Appeal was entitled to hold the applicants' convictions as safe since the Court of Appeal was obliged to examine the question of safety according to the law as it stood at the time of the applicants' trial, and at that time section 434 of the Companies Act 1985 permitted the admission in evidence of statements which the applicants were obliged to give to the inspectors. Parliament had since amended that Act to bring it into line with the European Court's judgment. However that amendment did not apply with retrospective effect. Accordingly, the House of Lords considered itself bound by the principle of parliamentary sovereignty to respect the legislative intention of Parliament as it stood at the date of the applicants' trial. The applicants had not had an unfair trial and there was no lack of safety in their conviction.

As to the effect of Article 46 of the Convention, and the obligation of the United Kingdom to make reparation for the breach of Article 6 in the form of *restitutio in integrum*, Lord Bingham stated:

"In the circumstances, I think it neither necessary nor desirable, despite the wealth of interesting material to which we were referred, to consider what full reparation or just satisfaction might require in a case such as the present in which (if the compelled evidence were excluded) the existing convictions could not be upheld as safe, in which there is material (irrespective of the compelled evidence) to support a case against the appellants, but in which the Court of Appeal has indicated (no doubt rightly, in view of the lapse of time, the serving or partial serving of prison sentences and the age and health of some of the appellants) that the interests of justice would not appear to require a retrial even if the appeals were allowed (see section 7(1) of the Criminal Appeal Act 1968). These are no doubt questions which the European Court or the Committee of Ministers, or both, may be called upon to address and I forbear to comment."

B. Relevant material

Recommendation No. R (2000) 2
of the Committee of Ministers to member States
on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level
following judgments of the European Court of Human Rights¹

*(Adopted by the Committee of Ministers
on 19 January 2000
at the 694th meeting of the Ministers' Deputies)*

“The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to bring about a closer union between its members;

Having regard to the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter ‘the Convention’);

Noting that under Article 46 of the Convention ... the Contracting Parties have accepted the obligation to abide by the final judgment of the European Court of Human Rights (‘the Court’) in any case to which they are parties and that the Committee of Ministers shall supervise its execution;

Bearing in mind that in certain circumstances the above-mentioned obligation may entail the adoption of measures, other than just satisfaction awarded by the Court in accordance with Article 41 of the Convention and/or general measures, which ensure that the injured party is put, as far as possible, in the same situation as he or she enjoyed prior to the violation of the Convention (*restitutio in integrum*);

Noting that it is for the competent authorities of the respondent State to decide what measures are most appropriate to achieve *restitutio in integrum*, taking into account the means available under the national legal system;

Bearing in mind, however, that the practice of the Committee of Ministers in supervising the execution of the Court’s judgments shows that in exceptional circumstances the re-examination of a case or a reopening of proceedings has proved the most efficient, if not the only, means of achieving *restitutio in integrum*;

I. Invites, in the light of these considerations the Contracting Parties to ensure that there exist at national level adequate possibilities to achieve, as far as possible, *restitutio in integrum*;

II. Encourages the Contracting Parties, in particular, to examine their national legal systems with a view to ensuring that there exist adequate possibilities of re-examination of the case, including reopening of proceedings, in instances where the Court has found a violation of the Convention, especially where:

1. Considering that the quasi-judicial functions of the Committee of Ministers under the former Article 32 of the Convention will cease in the near future, no mention of the Committee of Ministers’ decisions is made. It is understood, however, that should certain cases still be under examination when the recommendation is adopted, the principles of this recommendation will also apply to such cases.

- (i) the injured party continues to suffer very serious negative consequences because of the outcome of the domestic decision at issue, which are not adequately remedied by the just satisfaction and cannot be rectified except by re-examination or reopening, and
- (ii) the judgment of the Court leads to the conclusion that
 - (a) the impugned domestic decision is on the merits contrary to the Convention, or
 - (b) the violation found is based on procedural errors or shortcomings of such gravity that a serious doubt is cast on the outcome of the domestic proceedings complained of.”

COMPLAINTS

The applicants complained under Article 6 § 1 of the Convention that, by refusing to exclude from the review of safety the very evidence the use of which at trial the Court held to be in breach of Article 6 § 1, the domestic courts had committed a fresh breach of the same provision. The applicants highlighted in this connection Lord Justice Rose’s statement in the Court of Appeal that their convictions could not be regarded as safe given the prominence accorded at their trial to their compelled interviews.

The applicants further complained under Article 13 of the Convention that they had been denied an effective remedy in respect of the original breach of Article 6 § 1. They maintained that the jurisdiction of the Court of Appeal to review the safety of a criminal conviction was confined to a consideration of the law in force at the time of the conviction.

THE LAW

The applicants relied on Articles 6 and 13 of the Convention, which provide, as relevant:

Article 6

“1. In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...”

Article 13

“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.”

The Court observes that, although the applicants have formulated their complaints under Articles 6 and 13 of the Convention, the circumstances of their case require it to have regard to Article 46, which states:

"1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties.

2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution."

It notes in this connection that the proceedings which the applicants seek to challenge under Articles 6 and 13 have their origin in earlier proceedings which led to their conviction. In respect of the latter proceedings, the Court found that the applicants did not receive a fair trial on account of the extensive use made by the prosecution at their trial of statements which they were compelled to make to the authorities. For that reason, the Court found that there had been a breach of Article 6 § 1 of the Convention.

The applicants subsequently succeeded in having their convictions referred back to the Court of Appeal in view of the European Court's finding. However, it must be observed that the reference proceedings did not give rise to a determination of a new "criminal charge" against the applicants. In so far as it can be said that Article 6 is applicable to those proceedings, the point of departure must be the applicants' original trial and convictions. It follows that the reference proceedings are to be regarded as part of an ongoing judicial process at the domestic level rooted in the unfairness of the proceedings in which the original criminal charges were determined against the applicants. On that account, the Court does not accept the applicants' argument that the reference proceedings gave rise to a new breach of Article 6 of the Convention. Its conclusion on this point is not affected by any suggestion in the statements of Lord Justice Rose in the Court of Appeal that the applicants' convictions could not be regarded as safe if the compelled evidence had to be discounted from the case against them.

For the Court, the applicants' argument that a new breach of Article 6 has been committed rests essentially on their view that by refusing to quash their convictions or to order a retrial, the domestic courts have failed to give effect to its finding that they did not receive a fair hearing.

However, it points out that the finding in that judgment was essentially declaratory (see *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, pp. 25-26, § 58). It further notes that by virtue of Article 46 of the Convention the High Contracting Parties have undertaken to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are parties, execution being supervised by the Committee of Ministers (see, *mutatis mutandis*, *Papamichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), judgment of 31 October 1995, Series A no. 330-B, pp. 58-59, § 34). It follows, *inter alia*, that a judgment in which the Court finds a breach of the Convention or its Protocols imposes on the respondent State a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction, but

also to choose, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress as far as possible the effects (see *Pisano v. Italy* (striking out) [GC], no. 36732/97, § 43, 24 October 2002), and *Scozzari and Giunta v. Italy* [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII).

As regards the applicants' case, the Court has been informed, firstly, that section 434 of the Companies Act 1985 has been amended in order to ensure that the violation found by the Court would not be repeated in future cases and, secondly, that the respondent State has paid the sums awarded to the applicants by way of costs and expenses in its Article 41 judgment of 25 September 2001. As to other measures which might be taken to afford *restitutio in integrum*, the Court has further been informed that this is a matter of ongoing discussion between the Committee of Ministers and the respondent Government. It reiterates that, subject to monitoring by the Committee of Ministers, the respondent State remains free to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment (see *Scozzari and Giunta*, cited above, § 249). For its part, the Court cannot assume any role in this dialogue. It notes in particular that the Convention does not give it jurisdiction to direct a State to open a new trial or to quash a conviction (see *Saïdi v. France*, judgment of 20 September 1993, Series A no. 261-C, p. 57, § 46, and *Pelladoah v. the Netherlands*, judgment of 22 September 1994, Series A no. 297-B, p. 36, § 44). It follows that it cannot find a State to be in breach of the Convention on account of its failure to take either of these courses of action when faced with the execution of one of its judgments.

This is not to say that measures taken by a respondent State in the post-judgment phase to afford redress to an applicant for the violation or violations found fall outside the jurisdiction of the Court. It may, for example, take account of what has been done at the national level in cases where it has reserved the issue of Article 41 (see *Schuler-Zgraggen v. Switzerland* (Article 50), judgment of 31 January 1995, Series A no. 305-A, and *Barberà, Messegué and Jabardo v. Spain* (Article 50), judgment of 13 June 1994, Series A no. 285-C). Furthermore, it may entertain a complaint that a retrial at the domestic level by way of implementation of one of its judgments gives rise to a new breach of the Convention (see *Hertel v. Switzerland* (dec.), no. 53440/99, ECHR 2002-I). However, neither of these considerations applies in the instant case.

The Court would observe that the above-mentioned considerations are not intended to detract from the importance of ensuring that domestic procedures are in place which allow a case to be revisited in the light of a finding that Article 6 of the Convention has been violated. On the

contrary, such procedures may be regarded as an important aspect of the execution of its judgments and their availability demonstrates a Contracting State's commitment to the Convention and to the Court's case-law (see, *mutatis mutandis*, *Barberà, Messegué and Jabardo*, cited above, p. 56 § 15).

Having regard to the above considerations, the Court finds that the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention, within the meaning of Article 35 § 3, and must therefore be declared inadmissible in accordance with Article 35 § 4.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

LYONS ET AUTRES c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 15227/03)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 8 JUILLET 2003²

1. Siégeant en une chambre composée de M. M. Pellonpää, *président*, Sir Nicolas Bratza, M^{me} V. Strážnická, M. R. Maruste, M. S. Pavlovschi, M. L. Garlicki, M. J. Borrego Borrego, *juges*, et de M. M. O'Boyle, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Refus d'ordonner la réouverture d'une procédure à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme constatant une violation du droit à un procès équitable****Article 46**

Exécution des arrêts – Refus d'ordonner la réouverture d'une procédure à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme constatant une violation du droit à un procès équitable – Renvoi de l'affaire à la Cour d'appel – Pas de décision sur une nouvelle accusation en matière pénale – Solidité de la condamnation fondée sur des preuves admises en violation du droit à un procès équitable – Absence d'effet rétroactif de la modification législative – Rôle du Comité des Ministres dans la surveillance de l'exécution des arrêts – Incompétence de la Cour pour ordonner la réouverture de la procédure

*
* *

En septembre 2000, dans l'affaire *J.J.L. et autres c. Royaume-Uni*, la Cour conclut à la violation du droit des requérants de ne pas contribuer à leur propre incrimination du fait que le dossier de l'accusation reposait en grande partie sur les procès-verbaux de déclarations obtenues des intéressés en vertu de pouvoirs contraignants dans le cadre d'une enquête sur la prise de contrôle d'une société. A la suite de l'arrêt de la Cour, les requérants obtinrent le renvoi de leur affaire devant la Cour d'appel. Ils alléguèrent que la loi sur les droits de l'homme devait s'appliquer rétroactivement de façon à leur permettre de contester l'équité de leur procès en invoquant des motifs tirés de la Convention et que, pour donner effet à l'arrêt de la Cour et offrir une *restitutio in integrum* pour la violation qui avait été constatée, la Cour d'appel devait réexaminer la solidité de leur condamnation sans se fonder sur les éléments de preuve qui avaient été admis en violation de l'article 6. La Cour d'appel les débouta, déclarant que les intérêts de la justice ne semblaient pas commander une réouverture de la procédure et que l'article 46 de la Convention n'exigeait ni implicitement ni explicitement un réexamen des condamnations. Les requérants obtinrent l'autorisation de former un recours. La Chambre des lords les débouta, déclarant que c'était à bon droit que la Cour d'appel avait considéré les condamnations des requérants comme solides puisqu'elle était tenue d'examiner cette question conformément au droit tel qu'il existait au moment du procès. La modification apportée à la loi à la suite de l'arrêt de la Cour (qui interdisait l'utilisation de déclarations obtenues au moyen de pouvoirs contraignants) ne s'appliquait pas rétroactivement.

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

Article 46: la procédure de renvoi n'a pas donné lieu à une décision sur une nouvelle accusation en matière pénale, mais doit être considérée comme une partie d'un processus judiciaire en cours au niveau interne, qui tire son origine de l'iniquité de la procédure initiale. L'argument des requérants qui veut qu'une nouvelle violation de l'article 6 a été commise se fonde essentiellement sur l'idée que, en refusant d'annuler leurs condamnations ou d'ordonner une réouverture de la procédure, les juridictions internes ont failli à donner effet au constat de la Cour qui a conclu que les intéressés n'avaient pas bénéficié d'un procès équitable. Cependant, l'arrêt de la Cour était essentiellement déclaratoire. L'Etat défendeur lui a donné effet en modifiant la législation en cause et en versant les sommes octroyées en vertu de l'article 41 au titre des frais et dépens. Quant aux autres mesures qui auraient pu être prises pour offrir une *restitutio in integrum*, c'est là une question qui fait actuellement l'objet d'une discussion entre le Comité des Ministres et le Gouvernement. Sous le contrôle du Comité des Ministres, les Etats restent libres de choisir les moyens de s'acquitter de leurs obligations au regard de l'article 46. La Cour n'a pas compétence pour exiger d'un Etat la réouverture d'une procédure ou l'annulation d'une condamnation et, dès lors, ne saurait estimer qu'un Etat a enfreint la Convention parce qu'il n'a pas pris l'une ou l'autre de ces mesures.

Jurisprudence citée par la Cour

- Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31
Säidi c. France, arrêt du 20 septembre 1993, série A n° 261-C
Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne (article 50), arrêt du 13 juin 1994, série A n° 285-C
Pelladoah c. Pays-Bas, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 297-B
Schuler-Zraggen c. Suisse (article 50), arrêt du 31 janvier 1995, série A n° 305-A
Papamichalopoulos et autres c. Grèce (article 50), arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B
Scozzari et Giunta c. Italie [GC], nos 39221/98 et 41963/98, CEDH 2000-VIII
Hertel c. Suisse (déc.), n° 53440/99, CEDH 2002-I
Pisano c. Italie (radiation) [GC], n° 36732/97, 24 octobre 2002

(...)

EN FAIT

Les requérants, M. Isidore Jack Lyons, M. Gerald Maurice Ronson et M. Anthony Keith Parnes, sont des ressortissants britanniques, nés respectivement en 1916, 1939 et 1945. Le premier requérant vit en Suisse. Les deuxième et troisième requérants résident à Londres. Devant la Cour, ils sont représentés par le cabinet Stephenson Harwood, *solicitors* à Londres.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

Dans son arrêt du 19 septembre 2000 dans l'affaire *I.J.L. et autres c. Royaume-Uni* (n^{os} 29522/95, 30056/96 et 30574/96, CEDH 2000-IX), la Cour dit que l'Etat défendeur avait porté atteinte au droit des requérants à un procès équitable du fait que les procès-verbaux de leurs entretiens avec les inspecteurs du ministère du Commerce et de l'Industrie («le DTI»), auxquels les intéressés avaient l'obligation de répondre en vertu de la loi, avaient constitué une partie importante du dossier de l'accusation. Ces entretiens s'étaient déroulés au cours d'une enquête sur les agissements prétendument répréhensibles des requérants dans le cadre d'une opération de soutien de parts sociales au cours d'une offre publique d'achat en 1986. La base légale permettant d'obliger les requérants à répondre aux questions des inspecteurs figurait à l'article 434 de la loi de 1985 sur les sociétés (*Companies Act 1985*).

Dans son arrêt, la Cour releva que l'accusation avait donné lecture au jury des procès-verbaux des entretiens pendant trois jours et que l'usage de ces procès-verbaux visait à incriminer les requérants. Elle conclut donc qu'il y avait eu atteinte au droit des requérants de ne pas contribuer à leur propre incrimination et, partant, violation de l'article 6 § 1 de la Convention (paragraphe 82 et 83 de l'arrêt et point 1 du dispositif).

La Cour rejeta la demande des requérants au titre de la perte matérielle au motif qu'elle ne pouvait spéculer sur le point de savoir si l'issue de leur procès aurait été différente sans le recours aux procès-verbaux (paragraphe 146 et point 6 du dispositif).

Le 14 avril 2000, l'article 434 de la loi de 1985 sur les sociétés fut modifié par l'adoption de la loi de 1999 sur la justice pour les mineurs et les preuves en matière pénale (*Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999*). Les dispositions modifiées entrèrent en vigueur en application de l'instrument législatif (*statutory instrument*) n^o 1039/99. Du fait de cette modification, l'accusation ne peut plus avoir recours, en tant que preuves pour

appuyer ses arguments ou dans le cadre d'un contre-interrogatoire, aux réponses obtenues en vertu de pouvoirs contraignants.

À la suite de l'arrêt de la Cour, les requérants réussirent à faire renvoyer leurs affaires devant la Cour d'appel par la Commission de contrôle des procédures pénales (*Criminal Cases Review Commission* – «la CCRC») en vertu de l'article 9 de la loi de 1995 sur les recours en matière pénale (*Criminal Appeal Act 1995*). La CCRC motiva sa décision de principe de la façon suivante :

«Si les réponses [des requérants] obtenues en vertu de pouvoirs contraignants avaient été exclues des moyens de preuve, le jury aurait eu à examiner une affaire substantiellement différente. La Cour européenne des Droits de l'Homme a estimé que l'utilisation par l'accusation du contenu des entretiens a entaché le procès d'iniquité. Eu égard aux évolutions survenues depuis le recours précédent [des requérants], la Commission estime qu'il existe une possibilité réelle que la Cour d'appel puisse à présent considérer l'iniquité dénoncée par la CEDH comme une lacune d'une telle gravité qu'elle jette le doute sur la solidité de la condamnation.»

Devant la Cour d'appel, les requérants alléguèrent qu'il fallait donner à la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998* – «la HRA») un effet rétroactif de façon à leur permettre de fonder une action contestant l'équité de leur procès sur des motifs tirés de la Convention, nonobstant le fait que leur procès avait eu lieu de nombreuses années avant l'entrée en vigueur de la loi (le 20 octobre 2000). La Cour d'appel estima que l'argument des requérants ne pouvait être accueilli, eu égard à la décision de la Chambre des lords dans l'affaire *R. v. Lambert* (*Weekly Law Reports*, 2001, vol. 3, p. 206). Dans cette décision, qui fut ultérieurement critiquée mais que la Chambre des lords entérina dans l'affaire *R. v. Kansal* (*Appeal Cases*, 2002, vol. 2, p. 69), la haute juridiction conclut que la HRA ne permettait pas à un demandeur d'invoquer, au cours d'une audience tenue après la date d'entrée en vigueur de la loi, la violation d'un droit garanti par la Convention constituée pendant un procès arrivé à son terme avant cette date.

Les requérants soutinrent également que la Cour d'appel était tenue de reconnaître et de donner effet à l'arrêt du 19 septembre 2000, en conséquence des obligations du Royaume-Uni au titre de l'article 46 de la Convention d'obéir à cet arrêt et d'offrir une *restitutio in integrum* pour la violation constatée par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Concrètement, cela signifiait de réexaminer la solidité de la condamnation des requérants sans se fonder sur les moyens de preuve dont l'admission avait été jugée par la Cour européenne contraire à l'article 6 de la Convention. Les requérants invoquèrent, parmi d'autres documents, la Recommandation n° R (2000) 2 du Comité des Ministres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne à la suite d'arrêts rendus par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

En rendant l'arrêt de la Cour d'appel, son vice-président, le *Lord Justice Rose*, observa que pendant l'échange des conclusions, elle avait indiqué que :

« (...) nous avons conclu que les réponses données sous la contrainte n'auraient pas dû être admises comme moyens de preuve, ou si nous devons conclure que nous sommes tenus de donner effet à la décision de la Cour de Strasbourg constatant le caractère inéquitable du procès en examinant à nouveau la solidité des condamnations, nous ne confirmerions en aucun cas les condamnations, étant donné qu'elles ne sont pas solides. »

Le *Lord Justice Rose* déclara en outre :

« Dans notre arrêt, l'obligation incombant à l'Etat en vertu de l'article 46 d'obéir aux arrêts de la CEDH ne confère aucun droit aux demandeurs en l'espèce. Quoi qu'il en soit, nous doutons que l'article 46 exige un réexamen des condamnations. Cela n'est ni expressément ni implicitement requis par cette disposition et rien dans la jurisprudence de Strasbourg ne suggère qu'une telle obligation existe. Il convient de relever que la CEDH a fait une déclaration de violation relativement à chacun des demandeurs en l'espèce. Cette déclaration peut constituer une satisfaction équitable suffisante, et est considérée comme telle par la CEDH. Celle-ci aurait pu octroyer des dommages-intérêts mais ne l'a pas fait. Elle a alloué aux requérants une indemnité au titre des frais que le Royaume-Uni a payés pour remplir ses obligations à la suite de l'arrêt de la Cour. Rien dans les arrêts de la CEDH ne donne à penser qu'elle considère la réparation constituée par la déclaration et les frais comme insuffisante, indépendamment de ce qui peut ou ne peut pas se produire au niveau interne. Cela vaut même si les juridictions anglaises (quelle que soit la situation dans d'autres pays) n'ont pas, avant la HRA, réexaminé des condamnations uniquement en raison du constat d'iniquité de la Cour de Strasbourg. En supposant, si l'on va jusqu'au bout du point de vue des requérants, que les constats faits par la juridiction de Strasbourg les autorisent à voir leur condamnation réexaminée par la présente cour, cela signifierait tout simplement, eu égard aux autres éléments de preuve à charge, que leur condamnation serait annulée et qu'un nouveau procès serait ordonné. Il ne s'agit pas d'une affaire dans laquelle, relativement à n'importe lequel des demandeurs, le dossier de l'accusation dépendait uniquement des réponses obtenues sous la contrainte: il y avait et il y a toujours contre eux d'autres éléments de preuve à charge importants. Il se peut, eu égard à l'écoulement du temps dans cette affaire et à d'autres considérations, que le juge, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, décide de ne pas ordonner la tenue d'un nouveau procès – d'ailleurs, nous l'avons indiqué pendant l'audience. Cela n'est pas contraire à l'idée qu'en principe dans une affaire telle que l'espèce où l'on se plaint de l'utilisation d'un élément obtenu sous la contrainte mais où il existe d'autres preuves sur la base desquelles un jury aurait également pu avoir condamné l'intéressé, la *restitutio in integrum* aurait été réalisée par le fait d'ordonner le nouveau procès. Dans un tel cas, la simple annulation de la condamnation mettrait le demandeur, en tout cas en ce qui concerne la remise en cause de sa condamnation, dans une situation meilleure que celle dans laquelle il se trouvait avant son procès. Ce que démontre peut-être cette discussion, c'est que, relativement à des condamnations prononcées en bonne et due forme il y a des années, l'idée de restaurer dans la mesure du possible la situation existant avant la violation est quelque peu difficile à réaliser, et ce d'autant plus lorsque la contestation porte sur l'utilisation d'une partie, mais pas de l'ensemble, des pièces présentées au procès.

Toutefois, et c'est primordial, même si le fait de ne pas réexaminer les condamnations des demandeurs peut donner lieu à une violation de l'article 46, le droit interne empêche d'invoquer une telle violation dans les circonstances de l'espèce. L'existence de la violation n'aurait pas pu conduire à l'exclusion des réponses au procès, si l'on avait appliqué le raisonnement que commandait le droit interne à l'époque des faits, parce que cela aurait équivalu à une abrogation partielle de la législation adoptée par le Parlement autorisant l'utilisation des éléments de preuve (...). La même conclusion ressort de l'article 6 § 2 de la HRA qui garantit la légalité du comportement de l'accusation et du juge du fond quant à l'admission des réponses du DTI. En d'autres termes, la volonté du Parlement, telle qu'elle s'exprime dans l'article 434, prime sur toute obligation internationale.»

Le 21 décembre 2001, la Cour d'appel débouta les requérants. Ceux-ci demandèrent l'autorisation de former un recours.

Le 11 février 2002, la Cour d'appel attesta que le recours des intéressés soulevait le point de droit d'importance générale suivant :

«Lorsque la Cour d'appel (chambre criminelle) doit examiner la solidité d'une condamnation pénale à la suite d'un constat par la Cour européenne des Droits de l'Homme selon lequel l'utilisation, lors d'un procès tenu avant le 2 octobre 2000, de moyens de preuve obtenus en vertu des pouvoirs contraignants prévus par l'article 434 de la loi de 1985 sur les sociétés a entaché le procès du demandeur d'iniquité, en violation de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme,

a) l'accusation a-t-elle le droit, afin de démontrer la solidité de la condamnation, de se fonder après le 2 octobre 2000 sur les éléments de preuve dont l'utilisation passe pour avoir rendu le procès inéquitable, et

b) la Cour a-t-elle le droit de considérer la condamnation comme solide en se fondant sur de tels éléments,

nonobstant l'obligation incombant au Royaume-Uni en vertu de l'article 46 de la Convention européenne de se conformer à l'arrêt de la Cour européenne, ainsi que le principe de la courtoisie judiciaire régissant la reconnaissance et l'exécution d'un arrêt, définitif et contraignant pour les parties à l'appel, rendu par une juridiction internationale?»

Le 19 mars 2002, la Chambre des lords autorisa les requérants à se pourvoir devant elle.

Outre les arguments présentés devant la Cour d'appel, les intéressés se fondèrent également sur les principes de droit international pertinents en matière de réparation pour des actes internationalement délictueux.

Leur recours fut rejeté le 14 novembre 2002.

La Chambre des lords déclara que c'était à bon droit que la Cour d'appel avait considéré les condamnations des requérants comme solides puisqu'elle était tenue d'examiner la question de la solidité conformément au droit tel qu'il existait au moment du procès; or, à cette époque, l'article 434 de la loi de 1985 sur les sociétés autorisait l'admission en tant que preuves des déclarations que les intéressés avaient été contraints de faire aux inspecteurs. Depuis lors, le Parlement avait modifié cette loi pour la mettre en conformité avec l'arrêt de la Cour européenne. Toute-

fois, cette modification ne s'appliquait pas rétroactivement. En conséquence, la Chambre des lords se considéra liée par le principe de la souveraineté parlementaire qui l'obligeait à respecter l'intention législative du Parlement telle qu'elle existait à la date du procès. Le procès des requérants n'avait pas été inévitabile et leurs condamnations ne manquaient pas de solidité.

Quant à l'effet de l'article 46 de la Convention et à l'obligation du Royaume-Uni de réparer la violation de l'article 6 sous la forme d'une *restitutio in integrum*, Lord Bingham déclara :

« Dans les circonstances, j'estime qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable, malgré l'abondance de documents intéressants auxquels on nous renvoie, de considérer quelle réparation intégrale ou satisfaction équitable peut être requise dans une affaire telle que l'espèce, dans laquelle (si les éléments de preuve obtenus sous la contrainte étaient exclus) la solidité des condamnations existantes ne peut être confirmée, dans laquelle il y a des pièces (en dehors des éléments de preuve obtenus sous la contrainte) venant appuyer les arguments contre les demandeurs, mais dans laquelle la Cour d'appel a indiqué (et à bon droit, cela ne fait aucun doute, eu égard à l'écoulement du temps, au fait que les peines de prison ont été purgées en tout ou en partie, et à l'âge et à la santé de certains des demandeurs) que les intérêts de la justice ne semblaient pas exiger un nouveau procès même si les recours étaient accueillis (article 7 § 1 de la loi de 1968 sur les recours en matière pénale). Il s'agit là sans aucun doute de questions que la Cour européenne, ou le Comité des Ministres, ou les deux, peuvent être amenés à traiter, et je préfère m'abstenir de tout commentaire. »

B. Document pertinent

**Recommandation n° R (2000) 2
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires
au niveau interne suite à des arrêts
de la Cour européenne des Droits de l'Homme¹**

*(adoptée par le Comité des Ministres
le 19 janvier 2000,*

lors de la 69^e réunion des Délégués des Ministres)

« Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Eu égard à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après « la Convention »);

1. Le titre ne fait pas mention des décisions du Comité des Ministres compte tenu du fait que, dans un avenir proche, il cessera d'exercer les fonctions quasi-judiciaires que lui attribuait l'ancien article 32 de la Convention. Il est néanmoins entendu que si certaines affaires étaient encore en cours d'examen à ce titre lors de l'adoption de la recommandation, les principes de celle-ci s'y appliqueraient également.

Notant que, sur la base de l'article 46 de la Convention, les Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (« la Cour ») dans les litiges auxquels elles sont parties et que le Comité des Ministres en surveille l'exécution;

Ayant à l'esprit que, dans certaines circonstances, l'engagement susmentionné peut impliquer l'adoption de mesures, autres que la satisfaction équitable accordée par la Cour conformément à l'article 41 de la Convention et/ou des mesures générales, afin que la partie lésée se retrouve, dans la mesure du possible, dans la situation où elle était avant la violation de la Convention (*restitutio in integrum*);

Prenant note du fait qu'il appartient aux autorités compétentes de l'Etat défendeur de déterminer quelles mesures sont les plus appropriées pour réaliser la *restitutio in integrum*, en tenant compte des moyens disponibles dans le système juridique national;

Ayant toutefois à l'esprit que – ainsi que le montre la pratique du Comité des Ministres relative au contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour – il y a des circonstances exceptionnelles dans lesquelles le réexamen d'une affaire ou la réouverture d'une procédure s'est avéré être le moyen le plus efficace, voire le seul, pour réaliser la *restitutio in integrum*,

I. Invite, à la lumière de ces considérations, les Parties contractantes à s'assurer qu'il existe au niveau interne des possibilités adéquates de réaliser, dans la mesure du possible, la *restitutio in integrum*.

II. Encourage notamment les Parties contractantes à examiner leurs systèmes juridiques nationaux en vue de s'assurer qu'il existe des possibilités appropriées pour le réexamen d'une affaire, y compris la réouverture d'une procédure, dans les cas où la Cour a constaté une violation de la Convention, en particulier lorsque:

- i. la partie lésée continue de souffrir des conséquences négatives très graves à la suite de la décision nationale, conséquences qui ne peuvent être compensées par la satisfaction équitable et qui ne peuvent être modifiées que par le réexamen ou la réouverture, et
- ii. il résulte de l'arrêt de la Cour que
 - a) la décision interne attaquée est contraire sur le fond à la Convention, ou
 - b) la violation constatée est causée par des erreurs ou défaillances de procédure d'une gravité telle qu'un doute sérieux est jeté sur le résultat de la procédure interne attaquée.»

GRIEFS

Les requérants se plaignent sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention que, en refusant d'exclure du contrôle de la solidité de leurs condamnations les éléments mêmes dont l'utilisation à leur procès avait été tenue par la Cour pour contraire à l'article 6 § 1, les juridictions nationales ont commis une nouvelle violation de la même disposition. A cet égard, les intéressés mettent en exergue les observations du *Lord Justice Rose* devant la Cour d'appel selon lesquelles leurs condamnations ne pouvaient être considérées comme solides eu égard au poids

accordé lors de leur procès aux déclarations qu'ils ont faites sous la contrainte.

Les requérants allèguent en outre au regard de l'article 13 de la Convention ne pas avoir bénéficié d'un recours effectif pour faire valoir la violation initiale de l'article 6 § 1. Ils soutiennent que la compétence de la Cour d'appel pour contrôler la solidité d'une condamnation en matière pénale se limite à un examen du droit tel qu'il existait au moment de la condamnation.

EN DROIT

Les requérants invoquent les articles 6 et 13 de la Convention, dont les passages pertinents se lisent ainsi :

Article 6

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

Article 13

« 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. »

Bien que les requérants aient formulé leurs griefs sur le terrain des articles 6 et 13 de la Convention, la Cour estime que les circonstances de leur cause lui commandent d'avoir égard à l'article 46, ainsi libellé :

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

La Cour relève à cet égard que la procédure que les requérants cherchent à contester sous l'angle des articles 6 et 13 tire son origine d'une instance antérieure à l'issue de laquelle ils ont été condamnés. Quant à cette dernière procédure, la Cour a estimé que les intéressés n'avaient pas bénéficié d'un procès équitable car l'accusation s'était beaucoup servie lors de leur procès des déclarations qu'ils avaient été obligés de faire aux autorités. Pour cette raison, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Les requérants ont par la suite réussi à faire renvoyer l'examen de leurs condamnations devant la Cour d'appel au vu du constat fait par la Cour européenne. Toutefois, il convient d'observer que la procédure de renvoi n'a

pas donné lieu à une décision sur une nouvelle «accusation en matière pénale» dirigée contre les intéressés. Pour autant que l'on puisse dire que l'article 6 est applicable à cette instance, le point de départ doit être le procès et les verdicts initiaux. Il s'ensuit que la procédure de renvoi doit être considérée comme une partie d'un processus judiciaire en cours au niveau interne, qui tire son origine de l'iniquité de la procédure relative aux accusations initiales en matière pénale ayant donné lieu à une décision défavorable aux requérants. A cet égard, la Cour ne saurait accueillir l'argument des intéressés selon lequel la procédure de renvoi a donné lieu à une nouvelle violation de l'article 6 de la Convention. Sa conclusion sur ce point n'est pas influencée par les déclarations du *Lord Justice Rose* devant la Cour d'appel dont il ressort que les condamnations des requérants ne pouvaient être tenues pour solides si les éléments de preuve obtenus par la contrainte devaient être enlevés du dossier de l'accusation.

Pour la Cour, l'argument des requérants qui veut qu'une nouvelle violation de l'article 6 a été commise se fonde essentiellement sur l'idée que, en refusant d'annuler leurs condamnations ou d'ordonner une réouverture de la procédure, les juridictions internes ont failli à donner effet au constat de la Cour qui a conclu que les intéressés n'avaient pas bénéficié d'un procès équitable.

Toutefois, la Cour souligne que son constat dans cet arrêt était essentiellement déclaratoire (*Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 25-26, § 58). Elle rappelle en outre que par l'article 46 de la Convention les Hautes Parties contractantes se sont engagées à se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé d'en surveiller l'exécution (voir, *mutatis mutandis*, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B, pp. 58-59, § 34). Il en découle notamment que l'Etat défendeur, reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences (*Pisano c. Italie* (radiation) [GC], n° 36732/97, § 43, 24 octobre 2002, et *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII).

Quant à l'affaire des requérants, la Cour a été informée, premièrement, que l'article 434 de la loi de 1985 sur les sociétés a été modifié afin de garantir que la violation constatée par elle ne se répèterait pas dans des affaires futures et, deuxièmement, que l'Etat défendeur a versé les sommes qu'elle avait allouées aux requérants au titre des frais et dépens dans son arrêt du 25 septembre 2001 sur l'article 41 de la Convention. Quant aux autres mesures qui auraient pu être prises pour offrir une

restitutio in integrum, on a en outre avisé la Cour que c'est là une question qui fait actuellement l'objet d'une discussion entre le Comité des Ministres et le gouvernement défendeur. Elle réitère que l'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (*Scozzari et Giunta*, arrêt précité, § 249). Pour sa part, la Cour ne saurait assumer aucun rôle dans ce dialogue. Elle relève en particulier que la Convention ne lui donne pas compétence pour exiger d'un Etat la réouverture d'une procédure ou l'annulation d'une condamnation (arrêts *Saïdi c. France*, 20 septembre 1993, série A n° 261-C, p. 57, § 46, et *Pelladoah c. Pays-Bas*, 22 septembre 1994, série A n° 297-B, p. 36, § 44). Dès lors, elle ne saurait estimer qu'un Etat a enfreint la Convention parce qu'il n'a pas pris l'une ou l'autre de ces mesures dans le cadre de l'exécution d'un de ses arrêts.

Cela ne signifie pas que les mesures prises par un Etat défendeur dans la phase postérieure à l'arrêt en vue d'accorder réparation à un requérant pour la ou les violations constatées ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Celle-ci peut, par exemple, tenir compte de ce qui a été fait au niveau national dans les affaires où elle a réservé la question de l'article 41 (arrêts *Schuler-Zraggen c. Suisse* (article 50), 31 janvier 1995, série A n° 305-A, et *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne* (article 50), 13 juin 1994, série A n° 285-C). En outre, elle peut accueillir un grief selon lequel la réouverture d'une procédure au niveau interne en vue d'exécuter l'un de ses arrêts a donné lieu à une nouvelle violation de la Convention (*Hertel c. Suisse* (déc.), n° 53440/99, CEDH 2002-I). Toutefois, aucune de ces considérations ne s'applique en l'espèce.

La Cour souligne que les observations ci-dessus n'ont pas pour but d'ignorer l'importance qu'il y a à garantir la mise en place de procédures internes permettant le réexamen d'une affaire à la lumière d'un constat de violation de l'article 6 de la Convention. Au contraire, de telles procédures peuvent passer pour un aspect important de l'exécution de ses arrêts et leur existence démontre l'engagement d'un Etat contractant de respecter la Convention et la jurisprudence de la Cour (voir, *mutatis mutandis*, *Barberà, Messegué et Jabardo*, arrêt précité, p. 56, § 15).

Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3, et doit donc être déclarée irrecevable en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.