

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2004-VI

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: webmaster@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

2006 ISBN 3-452-26157-3

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>Von Hannover c. Allemagne</i> , n° 59320/00, arrêt du 24 juin 2004	1
<i>Von Hannover v. Germany</i> , no. 59320/00, judgment of 24 June 2004	41
<i>Doğan and Others v. Turkey</i> , nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02, judgment of 29 June 2004 (extracts)	81
<i>Doğan et autres c. Turquie</i> , n°s 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, arrêt du 29 juin 2004 (extraits)	127
<i>Chauvy et autres c. France</i> , n° 64915/01, arrêt du 29 juin 2004	175
<i>Chauvy and Others v. France</i> , no. 64915/01, judgment of 29 June 2004	205
<i>Vito Sante Santoro v. Italy</i> , no. 36681/97, judgment of 1 July 2004	235
<i>Vito Sante Santoro c. Italie</i> , n° 36681/97, arrêt du 1 ^{er} juillet 2004	253
<i>Decision on the competence of the Court to give an advisory opinion</i> [GC], 2 June 2004	271
<i>Décision sur la compétence de la Cour pour rendre un avis consultatif</i> [GC], 2 juin 2004	291
<i>Cataldo c. Italie</i> (déc.), n° 45656/99, 3 juin 2004	311
<i>Cataldo v. Italy</i> (dec.), no. 45656/99, 3 June 2004	321
<i>Ciftçi c. Turquie</i> (déc.), n° 71860/01, 17 juin 2004	331
<i>Ciftçi v. Turkey</i> (dec.), no. 71860/01, 17 June 2004	339
<i>Harabin v. Slovakia</i> (dec.), no. 62584/00, 29 June 2004	347
<i>Harabin c. Slovaquie</i> (déc.), n° 62584/00, 29 juin 2004	363
<i>Boškoski v. “the former Yugoslav Republic of Macedonia”</i> (dec.), no. 11676/04, 2 September 2004	379
<i>Boškoski c. «ex-République yougoslave de Macédoine»</i> (déc.), n° 11676/04, 2 septembre 2004	391

Subject matter/Objet des affaires

Article 8

Publication in tabloid press of photos showing a princess engaged in her private activities
Von Hannover v. Germany, p. 41

Publication dans la presse à sensation de photos montrant une princesse lors de ses activités privées
Von Hannover c. Allemagne, p. 1

Article 10

Convictions of a writer and a publisher for defamation
Chauvy and Others v. France, p. 205

Condamnation d'un écrivain et d'un éditeur pour diffamation
Chauvy et autres c. France, p. 175

Attempted dismissal of President of Supreme Court, allegedly on account of his views
Harabin v. Slovakia (dec.), p. 347

Tentative de révocation du président de la Cour suprême, prétendument en raison de ses opinions
Harabin c. Slovaquie (déc.), p. 363

Article 13

Effective remedy – effectiveness of a remedy grounded on the Pinto Act
Cataldo v. Italy (dec.), p. 321

Recours effectif – efficacité d'un recours fondé sur la loi Pinto
Cataldo c. Italie (déc.), p. 311

Article 34

Victim – whether amount of compensation awarded by domestic court was sufficient
reparation for non-pecuniary damage
Cataldo v. Italy (dec.), p. 321

Victime – caractère adéquat du montant de la réparation accordée par la juridiction interne
au titre du préjudice moral
Cataldo c. Italie (déc.), p. 311

Articles 47 and 48

Scope of the Court's competence to give an advisory opinion

Decision on the competence of the Court to give an advisory opinion [GC], p. 271

Portée de la compétence de la Cour pour rendre un avis consultatif

Décision sur la compétence de la Cour pour rendre un avis consultatif [GC], p. 291

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

Refusal to allow villagers to return to their properties on security grounds

Doğan and Others v. Turkey, p. 81

Refus motivé par des raisons de sécurité d'autoriser des villageois à retourner dans leurs propriétés

Doğan et autres c. Turquie, p. 127

Article 2 of Protocol No. 1/Article 2 du Protocole n° 1

Minimum age requirement for attending Koranic study classes

Çiftçi v. Turkey (dec.), p. 339

Age minimum requis pour suivre des cours coraniques

Çiftçi c. Turquie (déc.), p. 331

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

Delay in implementing disenfranchisement as automatic consequence of imposition of a preventive measure

Vito Sante Santoro v. Italy (dec.), p. 235

Retard dans l'application d'une mesure de radiation des listes électorales accompagnant automatiquement une mesure de prévention

Vito Sante Santoro c. Italie (déc.), p. 253

Refusal of application to stand as candidate in presidential election

Boškovi v. "the former Yugoslav Republic of Macedonia" (dec.), p. 379

Refus d'une candidature à une élection présidentielle

Boškovi c. «ex-République yougoslave de Macédoine» (déc.), p. 391

VON HANNOVER c. ALLEMAGNE
(Requête n° 59320/00)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 24 JUIN 2004¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Publication dans la presse à sensation de photos montrant une princesse lors de ses activités privées****Article 8**

Vie privée – Publication dans la presse à sensation de photos montrant une princesse lors de ses activités privées – Droit à l'image – Obligations positives – Mise en balance de la protection de la vie privée et de la liberté d'expression – Personne photographiée à son insu et sans son consentement – Publication de photos se rapportant à des détails de la vie privée – Personnalité n'occupant aucune fonction officielle – Absence de contribution à un débat d'intérêt public – Droit à une « espérance légitime » de protection de la vie privée – Moyens de communication de masse – Protection effective de la vie privée – Limites au droit du public à être informé et à l'intérêt commercial des magazines – Absence de juste équilibre

*
* *

La requérante est la fille aînée du prince Rainier III de Monaco. La presse à sensation publia en Allemagne des séries de photos de la requérante, qui avaient été prises à son insu et la montraient en dehors de son domicile, dans sa vie de tous les jours, seule ou accompagnée. La requérante saisit les juridictions allemandes en vue d'interdire toute nouvelle publication des photos. Les juridictions inférieures estimèrent qu'en vertu de la loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique la requérante, en tant que personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine (*eine « absolute » Person der Zeitgeschichte*), devait tolérer la publication sans son consentement des photos prises en dehors de son domicile. La Cour fédérale de justice jugea qu'une personnalité absolue de l'histoire contemporaine bénéficiait du droit au respect de sa vie privée même en dehors de son domicile, mais uniquement si elle s'était retirée dans un endroit isolé (*in eine örtliche Abgeschiedenheit*) où il apparaissait objectivement pour tous qu'elle voulait être seule, et où, se croyant à l'abri des regards indiscrets, elle affichait dans une situation donnée un comportement qu'elle n'aurait pas affiché si elle s'était trouvée dans un lieu public (critère de l'isolement spatial). Cette approche a été entérinée par un arrêt de principe de la Cour constitutionnelle fédérale, qui accorda un poids décisif à la liberté de la presse et à l'intérêt du public de savoir comment une princesse se comporte en dehors de ses fonctions représentatives. A l'aune de ce critère, la requérante obtint gain de cause s'agissant des photos la montrant avec son compagnon au fond de la cour d'un restaurant où elle souhaitait visiblement être à l'abri des regards indiscrets. Elle fut en revanche déboutée pour la publication des photos la montrant en dehors de son domicile, seule ou avec un compagnon, à l'occasion de sa vie quotidienne, en vacances ou durant ses loisirs.

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

Article 8: la requérante se plaint de l'absence de protection suffisante de sa vie privée et de son image de la part de l'Etat allemand. La publication de photos montrant la requérante seule ou accompagnée d'un adulte dans des activités purement privées de sa vie quotidienne relevait de sa «vie privée». Cette protection de la vie privée doit être mise en balance avec la liberté d'expression garantie à l'article 10, laquelle s'étend également à la publication de photos. Dans le cas d'une telle mise en balance, la Cour met l'accent sur la contribution que la parution de photos ou d'articles dans la presse apporte au débat d'intérêt général. En l'espèce, les photos et les commentaires ont été publiés dans le cadre d'un reportage destiné exclusivement à satisfaire la curiosité d'un certain public sur les détails de la vie privée de la princesse, laquelle n'exerce aucune fonction officielle au sein et pour le compte de l'Etat monégasque. Bref, les publications litigieuses ne contribuaient pas à un quelconque débat d'intérêt général pour la société, malgré la notoriété de la requérante. Dans ces conditions, la liberté d'expression appelle une interprétation moins large. Par ailleurs, il convient de tenir compte du contexte dans lequel les photos ont été prises – à l'insu de la requérante et sans son consentement – et du harcèlement dont font l'objet nombre de personnes publiques dans leur vie quotidienne. Or toute personne, même connue du grand public, doit pouvoir bénéficier d'une «espérance légitime» de respect et de protection de sa vie privée, laquelle comporte également une dimension sociale. De plus, une vigilance accrue quant à la protection de la vie privée s'impose face aux progrès techniques d'enregistrement et de reproduction de données personnelles d'un individu et en cas de réalisation systématique de photos diffusées auprès d'un large public. Les critères retenus en l'espèce par les juridictions internes n'étaient pas suffisants pour assurer une protection effective de la vie privée de la requérante: en effet, en tant que personnalité «absolue» de l'histoire contemporaine, celle-ci ne peut se prévaloir d'une protection de sa vie privée que si elle se trouve dans un endroit isolé, à l'abri du public, et si, de surcroît, elle parvient à le prouver, ce qui peut s'avérer difficile. Si ces éléments font défaut, la requérante doit accepter d'être photographiée presque à tout moment, de manière systématique, et que ces photos soient ensuite très largement diffusées, même si, comme ce fut le cas en l'espèce, ces photos et commentaires se rapportent exclusivement à des détails de sa vie privée. En outre, le critère de l'isolement spatial retenu par les juridictions internes est en pratique trop vague et difficile à déterminer à l'avance pour la personne concernée. En conclusion, les photos et articles litigieux n'apportaient aucune contribution au débat d'intérêt général, la requérante ne remplissant pas de fonctions officielles et les photos et articles se rapportant exclusivement à des détails de sa vie privée. De plus, la Cour estime que le public n'a pas un intérêt légitime de savoir où la requérante se trouve et comment elle se comporte d'une manière générale dans sa vie privée, même si elle apparaît dans des lieux qu'on ne saurait toujours qualifier d'isolés, et ce malgré sa notoriété. Et même si cet intérêt du public existe, parallèlement d'ailleurs à un intérêt commercial des magazines publiant photos et articles, ces intérêts doivent l'un et l'autre s'effacer devant le droit de la requérante à la protection effective de sa vie privée. Bref, les critères définis par les juridictions internes n'étaient pas suffisants pour assurer une protection effective de la vie privée de la requérante et cette dernière aurait dû bénéficier d'une «espérance légitime» de protection de sa vie privée. Malgré la marge d'appréciation dont

dispose l'Etat, les juridictions allemandes n'ont pas établi un juste équilibre entre les intérêts en présence.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour réserve la question de l'application de cet article.

Jurisprudence citée par la Cour

- Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24
Artico c. Italie, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37
X et Y c. Pays-Bas, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91
Observer et Guardian c. Royaume-Uni, arrêt du 26 novembre 1991, série A n° 216
Niemietz c. Allemagne, arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 251-B
Burghartz c. Suisse, arrêt du 22 février 1994, série A n° 280-B
Keegan c. Irlande, arrêt du 26 mai 1994, série A n° 290
Tjernja c. Finlande, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 299-B
Friedl c. Autriche, arrêt du 31 janvier 1995, série A n° 305-B, avis de la Commission
Prager et Oberschlick c. Autriche, arrêt du 26 avril 1995, série A n° 313
Halford c. Royaume-Uni, arrêt du 25 juin 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III
Botta c. Italie, arrêt du 24 février 1998, *Recueil* 1998-I
Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III
News Verlags GmbH & Co. KG c. Autriche, n° 31457/96, CEDH 2000-I
Amann c. Suisse [GC], n° 27798/95, CEDH 2000-II
Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V
Campany y Diez de Revenga et Lopez Galiacho Perona c. Espagne (déc.), n° 54224/00, CEDH 2000-XII
Tammer c. Estonie, n° 41205/98, CEDH 2001-I
Verliere c. Suisse (déc.), n° 41953/98, CEDH 2001-VII
P.G. et J.H. c. Royaume-Uni, n° 44787/98, CEDH 2001-IX
Schüssel c. Autriche (déc.), n° 42409/98, 21 février 2002
Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Autriche, n° 34315/96, 26 février 2002
Peck c. Royaume-Uni, n° 44647/98, CEDH 2003-I
Julio Bou Gibert et El Hogar Y La Moda J.A. c. Espagne (déc.), n° 14929/02, 13 mai 2003
Prisma Presse c. France (déc.), n° 66910/01 et 71612/01, 1^{er} juillet 2003
Editions Plon c. France, n° 58148/00, CEDH 2004-IV

En l'affaire Von Hannover c. Allemagne,

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

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,

G. RESS,

L. CAFLISCH,

R. TÜRMEK,

B. ZUPANČIĆ,

J. HEDIGAN,

K. TRAJA, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 6 novembre 2003 et
3 juin 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 59320/00) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont une ressortissante monégasque, Caroline von Hannover (« la requérante »), a saisi la Cour le 6 juin 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante alléguait que les décisions des juridictions allemandes avaient porté atteinte à son droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale, garanti à l'article 8 de la Convention.

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

4. 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 troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

5. Par une décision du 8 juillet 2003, 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). Des observations ont également été reçues de l'Association des éditeurs de magazines allemands (*Verband deutscher Zeitschriftenverleger*) et de la société Hubert Burda Media GmbH & Co. KG, que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement). La requérante a répondu à ces commentaires (article 44 § 5 du règlement).

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 6 novembre 2003 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. K. STOLTENBERG, <i>Ministerialdirigent</i> ,	<i>agent</i> ,
A. OHLY, professeur de droit civil à l'université de Bayreuth,	<i>conseil</i> ,
M ^{me} A. LATTEMBERGER, assistante exécutive auprès de l'agent,	<i>conseillère</i> ;

– *pour la requérante*

M ^{cs} M. PRINZ, avocat,	<i>conseil</i> ,
C. MOFFAT, avocate,	
A. TOUCAS, avocat,	<i>conseillers</i> .

La Cour a entendu en leurs déclarations M^e Prinz, M. Stoltenberg et M. Ohly.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante, fille aînée du prince Rainier III de Monaco, est née en 1957. Elle est domiciliée à Monaco, mais réside la plupart du temps aux environs de Paris.

En tant que membre de la famille princière, la requérante préside certaines fondations à caractère humanitaire ou culturel, comme la Fondation «Princesse-Grace» ou la Fondation «Prince-Pierre-de-Monaco», et elle joue également un rôle de représentation lors de manifestations comme le bal de la Croix-Rouge ou l'ouverture du Festival international du cirque. Cependant, elle n'exerce aucune fonction au sein ou pour le compte de l'Etat monégasque ou de l'une de ses institutions.

A. La genèse de l'affaire

9. Depuis le début des années 90, la requérante essaie, souvent par la voie judiciaire, dans différents pays européens, de faire interdire la publication de photos sur sa vie privée paraissant dans la presse à sensation.

10. Les photos qui font l'objet des procédures décrites ci-dessous ont été publiées par la maison d'édition Burda dans les magazines allemands

Bunte et *Freizeit Revue*, et par la maison d'édition Heinrich Bauer dans le magazine allemand *Neue Post*.

1. *La première série de photos*

a) **Les cinq photos de la requérante publiées dans le magazine *Freizeit Revue* n° 30 du 22 juillet 1993**

11. Ces photos la montrent en compagnie de l'acteur Vincent Lindon au fond de la cour d'un restaurant à Saint-Rémy-de-Provence. En première page du magazine sont annoncées «Les photos les plus tendres de son idylle avec Vincent» («*Die zärtlichsten Fotos Ihrer Romanze mit Vincent*»), et les photos elles-mêmes sont accompagnées du commentaire: «Ces photos sont la preuve de la plus tendre idylle de notre temps» («*Diese Fotos sind der Beweis für die zärtlichste Romanze unserer Zeit*»).

b) **Les deux photos de la requérante publiées dans le magazine *Bunte* n° 32 du 5 août 1993**

12. Une première photo montre la requérante à cheval et est assortie du commentaire «Caroline et la mélancolie. Sa vie est un roman avec une succession de malheurs, dit l'auteur Roig» («*Caroline und die Melancholie. Ihr Leben ist ein Roman mit unzähligen Unglücken, sagt Autor Roig*»).

La deuxième photo la montre en compagnie de ses enfants Pierre et Andrea.

Ces photos font partie de l'article intitulé: «Je ne pense pas que je pourrais être la femme idéale pour un homme» («*Ich glaube nicht, dass ich die ideale Frau für einen Mann sein kann*»).

c) **Les sept photos de la requérante publiées dans le magazine *Bunte* n° 34 du 19 août 1993**

13. Une première photo la montre en train de faire du canoë avec sa fille Charlotte, une deuxième montre son fils Andrea avec un bouquet de fleurs dans les bras.

Une troisième photo la montre seule avec un sac en bandoulière alors qu'elle fait ses courses, une quatrième la montre avec Vincent Lindon dans un restaurant, et une cinquième la montre seule à bicyclette.

Une sixième photo la montre avec Vincent Lindon et son fils Pierre.

Une septième photo la montre accompagnée de son garde du corps alors qu'elle fait ses courses au marché.

L'article est intitulé: «Du bonheur simple» («*Vom einfachen Glück*»).

2. La deuxième série de photos

a) Les dix photos de la requérante publiées dans le magazine *Bunte* n° 10 du 27 février 1997

14. Ces photos montrent la requérante au cours de ses vacances de ski à Züri/Arlberg. Elles sont accompagnées de l'article intitulé: «Caroline ... une femme retourne à la vie» («*Caroline ... eine Frau kehrt ins Leben zurück*»).

b) Les onze photos de la requérante publiées dans le magazine *Bunte* n° 12 du 13 mars 1997

15. Sept photos la montrent en compagnie du prince Ernst August von Hannover assistant à un concours hippique à Saint-Rémy-de-Provence. Elles sont accompagnées de l'article intitulé: «Le baiser. Ou: maintenant ils ne se cachent plus» («*Der Kuss. Oder: jetzt verstecken sie sich nicht mehr*»).

Quatre autres photos la montrent alors qu'elle quitte son domicile parisien, assorties du commentaire «Avec la princesse Caroline à Paris» («*Mit Prinzessin Caroline unterwegs in Paris*»).

c) Les sept photos de la requérante publiées dans le magazine *Bunte* n° 16 du 10 avril 1997

16. Ces photos montrent la requérante en première page avec le prince Ernst August von Hannover et dans les pages intérieures du magazine en train de jouer au tennis avec lui ou déposant tous les deux leurs vélos.

3. La troisième série de photos

17. La séquence de photos publiées dans le magazine *Neue Post* n° 35/97 montre la requérante au «Beach Club» de Monte-Carlo, vêtue d'un maillot de bain et enroulée dans une serviette de bain, alors qu'elle trébuche sur un obstacle et tombe par terre. Les photos, assez floues, sont accompagnées de l'article intitulé «Le prince Ernst August joua des poings et la princesse Caroline tomba sur le nez» («*Prinz Ernst August haute auf den Putz und Prinzessin Caroline fiel auf die Nase*»).

B. Les procédures devant les juridictions allemandes

1. La première série de procédures

a) Le jugement du tribunal régional de Hambourg du 4 février 1993

18. Le 13 août 1993, la requérante saisit le tribunal régional (*Landgericht*) de Hambourg en vue d'interdire à la maison d'édition Burda

toute nouvelle publication de la première série de photos, au motif que celles-ci méconnaissaient son droit à la protection de la personnalité (*Persönlichkeitsrecht*), garanti aux articles 2 § 1 et 1 § 1 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), ainsi que son droit à la protection de sa vie privée et de sa propre image, garanti aux articles 22 et suivants de la loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique (*Kunsturhebergesetz* – «la loi sur les droits d'auteur» – voir paragraphes 40-41 ci-dessous).

19. Par un jugement du 4 février 1993, le tribunal régional ne fit droit à la demande de la requérante qu'en ce qui concerne la diffusion des magazines en France, en vertu des règles de droit international privé (article 38 de la loi introductive au code civil – *Einführungsgesetz in das bürgerliche Gesetzbuch*) combinées avec l'article 9 du code civil français.

En revanche, en ce qui concerne la diffusion des magazines en Allemagne, le tribunal régional rappela que c'était le droit allemand qui trouvait à s'appliquer. Or, en vertu de l'article 23 § 1 n° 1 de la loi sur les droits d'auteur, la requérante, en tant que personnalité «absolue» de l'histoire contemporaine (*eine «absolute» Person der Zeitgeschichte*), devait tolérer de telles publications.

D'après le tribunal régional, elle n'avait pas non plus démontré un intérêt légitime (*berechtigtes Interesse*) justifiant l'interdiction de toute publication ultérieure, car pour des personnalités «absolues» de l'histoire contemporaine, le droit à la protection de la vie privée s'arrêtait à la porte de leur domicile. Or toutes les photos de la requérante avaient été prises exclusivement dans des lieux publics.

b) L'arrêt de la cour d'appel de Hambourg du 8 décembre 1994

20. La requérante fit appel de ce jugement.

21. Par un arrêt du 8 décembre 1994, la cour d'appel (*Oberlandesgericht*) de Hambourg débouta la requérante et annula le jugement en ce qui concerne l'interdiction de publications ultérieures en France.

En effet, à l'instar du tribunal régional, la cour d'appel considéra qu'en raison de ses origines la requérante était une personnalité «absolue» de l'histoire contemporaine et devait donc tolérer la publication sans son consentement des photos litigieuses, qui avaient toutes été prises dans des lieux publics. Même si le harcèlement constant par les photographes rendait sa vie quotidienne difficile, cela résultait d'un désir d'information légitime du grand public.

c) L'arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1995

22. La requérante se pourvut en cassation contre cet arrêt.

23. Par un arrêt du 19 décembre 1995, la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*) fit partiellement droit à la demande de la requérante en interdisant toute nouvelle publication des photos parues dans le

magazine *Freizeit Revue* n° 30 du 22 juillet 1993 qui la montrent en compagnie de Vincent Lindon au fond de la cour d'un restaurant, au motif que ces photos portaient atteinte au droit au respect de sa vie privée.

D'après la Cour fédérale, même une personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine avait droit au respect de sa vie privée, qui ne se limitait pas à son domicile, mais englobait également la publication de photos. Cependant, en dehors du domicile, cette personne ne pouvait invoquer une protection de sa sphère privée que si elle s'était retirée dans un endroit isolé – à l'écart du public (*in eine örtliche Abgeschlossenheit*) – où il apparaissait objectivement pour tous qu'elle voulait être seule et où, se croyant à l'abri des regards indiscrets, elle affichait dans une situation donnée un comportement qu'elle n'aurait pas affiché si elle s'était trouvée dans un lieu public. Il y avait donc atteinte illicite à la protection de cette sphère privée en cas de publication de photos faites à la dérobée et/ou à la faveur de la surprise d'une personne qui s'était retirée dans pareil endroit. Tel était le cas en l'espèce, où la requérante s'était installée avec son ami au fond de la cour d'un restaurant en souhaitant visiblement être à l'abri des regards d'autrui.

En revanche, la Cour fédérale rejeta le restant de sa requête, au motif qu'en tant que personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine, la requérante devait tolérer la publication de photos où elle se montrait dans un lieu public, même s'il s'agissait de photos de scènes de sa vie quotidienne et non de photos la représentant dans l'exercice de ses fonctions officielles. En effet, le public avait un intérêt légitime à savoir où la requérante séjournait et comment elle se comportait en public.

d) L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 décembre 1999

24. La requérante saisit ensuite la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) d'un recours constitutionnel en invoquant une atteinte à son droit à la protection de sa personnalité (article 2 § 1 combiné avec l'article 1 § 1 de la Loi fondamentale).

D'après la requérante, les critères établis par la Cour fédérale de justice sur la protection de la sphère privée pour des photos prises dans des lieux publics ne permettaient pas de protéger efficacement le libre épanouissement de la personnalité, que ce fût dans la vie privée ou dans la vie familiale. Ces critères étaient tellement étroits qu'en pratique la requérante pouvait à tout moment être prise en photo en dehors de son domicile et ces photos pouvaient ensuite être publiées dans les médias.

Etant donné que les photos ne servaient pas à informer sérieusement le public mais simplement à le divertir, le droit à disposer de sa propre image lorsqu'il s'agissait de scènes de la vie privée, reconnu par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, aurait priorité sur le droit – également garanti par la Loi fondamentale – à la liberté de la presse.

25. Dans un arrêt de principe du 15 décembre 1999, la Cour constitutionnelle, après avoir tenu une audience, fit partiellement droit à la demande de la requérante, considérant que la publication des trois photos dans les magazines *Bunte* n° 32 du 5 août 1993 et n° 34 du 19 août 1993, et où la requérante apparaît en compagnie de ses enfants, méconnaissait son droit à la protection de la personnalité garanti aux articles 2 § 1 et 1 § 1 de la Loi fondamentale, renforcé par son droit à la protection familiale garanti à l'article 6 de la Loi fondamentale. Sur ce point, elle renvoya l'affaire devant la Cour fédérale de justice. En revanche, la Cour constitutionnelle rejeta le recours de la requérante en ce qui concerne les autres photos.

L'extrait pertinent de cet arrêt est ainsi rédigé :

« Le recours est partiellement fondé.

(...)

II.

Les décisions attaquées ne satisfont pas pleinement aux exigences résultant de l'article 2 § 1 combiné avec l'article 1 § 1 de la Loi fondamentale.

1. Les prescriptions des articles 22 et 23 de la KUG [*Kunsturhebergesetz*; loi sur les droits d'auteur] sur lesquelles les juridictions civiles ont fondé leurs décisions en l'espèce sont cependant compatibles avec la Loi fondamentale.

En vertu de l'article 2 § 1 de celle-ci, le droit général de la personnalité n'est garanti que dans le cadre de l'ordre constitutionnel. Or les dispositions concernant la publication de représentations photographiques de personnes qui figurent aux articles 22 et 23 de la KUG relèvent de cet ordre constitutionnel. Trouvant leur origine dans un incident qui à l'époque provoqua un scandale (clichés de Bismarck sur son lit de mort (...)) et dans la discussion politico-juridique qu'il déclencha (...), elles tendent à ménager un juste équilibre entre le respect de la personnalité et l'intérêt pour la communauté d'être informée (...)

D'après l'article 22 première phrase de la KUG, les portraits ne peuvent être diffusés ou exposés aux yeux du public qu'avec le consentement de la personne représentée. L'article 23 § 1 de la KUG exclut de ce principe notamment les portraits qui font partie du domaine de l'histoire contemporaine (...). En vertu de l'article 23 § 2 de la KUG, toutefois, cette conception n'est pas applicable aux cas de diffusion emportant violation d'un intérêt légitime de la personne représentée. De par le caractère échelonné de la protection qu'elle accorde, cette réglementation prend correctement en compte aussi bien le besoin de protection de la personne représentée que le souhait de la communauté d'être informée et les intérêts des médias chargés de satisfaire ce souhait. Cela, la Cour constitutionnelle fédérale l'a déjà établi antérieurement (...)

(...)

b) En l'espèce, il convient d'avoir égard, pour interpréter et appliquer les articles 22 et 23 de la KUG, non seulement au droit général de la personnalité, mais également à la liberté de la presse, garantie par l'article 5 § 1 deuxième phrase de la Loi fondamentale, dans la mesure où les dispositions en cause touchent également à ces libertés.

(...)

Le fait que la presse est investie d'une fonction de formation de l'opinion n'a pas pour effet d'exclure le divertissement de la garantie fonctionnelle résultant de la Loi fondamentale. La formation de l'opinion et le divertissement ne sont pas antinomiques. Les reportages à visée divertissante jouent eux aussi un rôle dans la formation de l'opinion. Dans certaines circonstances, ils peuvent même stimuler ou influencer la formation de l'opinion plus que ne le feraient des informations purement factuelles. Au surplus, on peut observer dans l'univers des médias une tendance croissante à supprimer la séparation de l'information et du divertissement, tant du point de vue des produits de presse considérés de manière globale que sur le plan des reportages individuels, et à diffuser l'information de manière divertissante ou à la mélanger avec du divertissement (« *infotainment* »). En conséquence, beaucoup de lecteurs tirent les informations qui leur paraissent importantes ou intéressantes de reportages divertissants (...)

On ne peut toutefois pas davantage dénier au simple divertissement tout rapport avec la formation de l'opinion. Cela reviendrait à supposer de manière unilatérale que le divertissement satisfait simplement des désirs de dissipation et de détente, de fuite de la réalité et de distraction. Or le divertissement peut également donner des images de la réalité et il offre des sujets de débat sur lesquels peuvent venir se greffer des processus de discussion et d'intégration qui renvoient à des conceptions de la vie et des valeurs et à des modèles de comportement; il remplit dans cette mesure des fonctions sociales importantes (...). Mesuré à l'aune du but que constitue la protection de la liberté de la presse, le divertissement dans les médias n'est dès lors pas négligeable ni dépourvu de toute valeur, et il entre donc lui aussi dans le champ d'application des droits fondamentaux (...)

Il en va de même de l'information sur les personnes. La personnalisation constitue un moyen journalistique important pour attirer l'attention. Bien souvent c'est elle qui, la première, suscite l'intérêt pour un problème et fait naître le désir d'obtenir des informations factuelles. De même, l'intérêt pour tel événement ou telle situation fait la plupart du temps l'objet de comptes rendus personnalisés. En outre, les célébrités incarnent certaines valeurs morales et certains modes de vie. Aussi beaucoup de gens orientent-ils leurs choix de vie suivant l'exemple qu'elles donnent. Elles deviennent des points de cristallisation commandant l'adhésion ou le rejet et remplissent des fonctions de modèle ou de contraste. C'est ce qui explique l'intérêt du public pour les moindres péripéties émaillant leur vie.

Pour les personnalités politiques, pareil intérêt du public a toujours été jugé légitime du point de vue de la transparence et du contrôle démocratique. Cela dit, on ne peut contester en principe qu'il existe également pour d'autres personnalités de la vie publique. Dans cette mesure, la représentation de personnes non limitée à des fonctions ou à des événements déterminés correspond à la mission de la presse et relève donc également de la sphère de protection de la liberté de la presse. Ce n'est que lorsqu'il y a lieu d'effectuer une mise en balance de droits de la personnalité en conflit que l'on peut être amené à décider s'il s'agit de questions présentant un intérêt essentiel pour le public et traitées de manière sérieuse et objective ou d'affaires privées destinées uniquement à satisfaire la curiosité du public qui sont étalées (...)

c) Pour l'essentiel, la décision de la Cour fédérale de justice résiste en définitive à l'examen de sa compatibilité avec les règles constitutionnelles.

aa) Du point de vue du droit constitutionnel, on ne saurait critiquer le fait que la Cour fédérale de justice a apprécié les conditions d'application [*Tatbestandsvoraussetzungen*] de l'article 23 § 1 n° 1 de la KUG selon le critère de l'intérêt de la communauté

à être informée et qu'elle a jugé licites sur cette base des publications de photos montrant la requérante en dehors de sa fonction représentative dans la Principauté de Monaco.

L'article 23 § 1 n° 1 de la KUG exonère de l'obligation d'obtenir le consentement de la personne intéressée, au sens de l'article 22 de la KUG, la publication de portraits faisant partie du domaine de l'histoire contemporaine. A en juger d'après les travaux préparatoires de la loi (...), comme du reste d'après le sens et le but du texte, la disposition en cause prend en considération l'intérêt de la communauté à être informée et la liberté de la presse. Dès lors, l'interprétation de cet élément [*Tatbestandsmerkmal*] doit tenir compte des intérêts du public. Les représentations de personnes auxquelles on dénie toute signification dans l'histoire contemporaine ne doivent en effet pas être rendues librement accessibles au public: elles requièrent l'obtention préalable du consentement des intéressés. L'autre élément subissant l'influence des droits fondamentaux, celui de l'« intérêt légitime », au sens de l'article 23 § 2 de la KUG, ne concerne, on doit le préciser d'emblée, que les personnes faisant partie du domaine de l'histoire contemporaine et ne peut donc suffisamment prendre en compte les intérêts de la liberté de la presse si ceux-ci ont auparavant été négligés lors de la délimitation du cercle des personnes en question.

Il est conforme à l'importance et à la portée de la liberté de la presse et non déraisonnablement restrictif de la protection de la personnalité que la notion d'histoire contemporaine qui figure à l'article 23 § 1 n° 1 de la KUG non seulement englobe, en vertu d'une définition qu'en auraient donnée les tribunaux, des événements de portée historique ou politique, mais est définie à partir de l'intérêt du public à être informé (...). Le noyau dur de la liberté de la presse et de la libre formation de l'opinion implique, d'une part, que la presse dispose, dans les limites légales, d'une marge de manœuvre suffisante l'autorisant à décider d'après ses critères de publication ce qu'exige l'intérêt public et, d'autre part, que le processus de formation des opinions permette de dégager ce qui constitue une affaire d'intérêt public. On l'a dit, les reportages divertissants n'échappent pas à l'application de ces principes.

Ne prête pas davantage à critique le fait que la Cour fédérale de justice classe aussi dans le « domaine de l'histoire contemporaine », au sens de l'article 23 § 1 n° 1 de la KUG, les portraits de personnes qui n'ont pas seulement suscité l'intérêt du public de manière ponctuelle à l'occasion d'un événement historique déterminé, mais qui, en raison de leur statut et de leur importance, mobilisent pareille attention du public en général, indépendamment d'événements ponctuels. Il y a lieu à cet égard de faire également entrer en ligne de compte le fait que, par comparaison avec la situation qui prévalait à l'époque de l'adoption de la loi sur les droits d'auteur, on reconnaît aujourd'hui une importance accrue à l'information illustrée. La notion de « personnalité absolue de l'histoire contemporaine » [*absolute Person der Zeitgeschichte*], souvent employée à ce propos dans la jurisprudence et la doctrine, ne découle à vrai dire pas irréfutablement de la loi, ni de la Constitution. Si, comme l'ont fait la cour d'appel et la Cour fédérale de justice, on l'interprète comme une expression abrégée désignant les personnes dont le public juge l'image digne de respect par égard pour les intéressés, elle est toutefois irréprochable du point de vue du droit constitutionnel, du moins tant qu'il est procédé à la mise en balance, au vu des circonstances de l'espèce, de l'intérêt du public à être informé, d'une part, et des intérêts légitimes de la personne représentée, de l'autre.

Le droit général de la personnalité ne requiert pas une limitation de la publication non sujette à consentement préalable aux images qui montrent les personnes faisant partie du domaine de l'histoire contemporaine dans l'exercice de la fonction qu'elles

assument dans la société. Bien souvent, en effet, l'intérêt public suscité par ces personnes se caractérise par le fait qu'il n'est pas seulement lié à l'exercice de la fonction au sens étroit. Il peut au contraire s'étendre, du fait de la fonction mise en relief et de l'impact qui en découle, à des informations relatives à la manière dont ces personnes se comportent généralement – c'est-à-dire également en dehors de leur fonction – en public. Le public a un intérêt légitime à être mis en mesure de juger si les personnes en question, qui sont souvent considérées comme des idoles ou des exemples, font correspondre de manière convaincante leur comportement dans l'exercice de leur fonction et leur comportement personnel.

En revanche, si l'on devait limiter le droit de publier des images de personnes considérées comme faisant partie du domaine de l'histoire contemporaine aux cas où les images ont trait à l'exercice de fonctions officielles, on ne prendrait pas suffisamment en compte l'intérêt public que suscitent à juste titre pareilles personnes, et l'on favoriserait en outre une présentation sélective, qui priverait le public de certaines possibilités du jugement dont il a besoin pour les personnalités de la vie sociopolitique, compte tenu de la fonction de modèle qu'assument ces personnes et de l'influence qu'elles exercent. On n'autorise pas pour autant la presse à utiliser n'importe quelle image représentant des personnalités de l'histoire contemporaine. Au contraire, l'article 23 § 2 de la KUG ouvre à suffisance aux tribunaux la possibilité de faire valoir les exigences de protection résultant de l'article 2 § 1 combiné avec l'article 1 § 1 de la Loi fondamentale (...)

bb) En principe, les critères développés par la Cour fédérale de justice relativement à l'interprétation de la notion d'«intérêt légitime» qu'utilise l'article 23 § 2 de la KUG ne sont pas non plus critiquables du point de vue du droit constitutionnel.

D'après la décision attaquée, la sphère privée digne de protection qu'il y a lieu de reconnaître également aux «personnalités absolues de l'histoire contemporaine» suppose un isolement spatial dans lequel la personne concernée se retire dans le but objectivement reconnaissable d'être seule et dans lequel, se fiant à son isolement, elle se comporte d'une manière différente de celle qu'elle adopterait en public. La Cour fédérale de justice admet l'existence d'une violation des articles 22 et 23 de la KUG lorsque sont publiées des images prises clandestinement ou par surprise représentant une telle personne dans ce type de situation.

D'une part, le critère de l'isolement spatial tient compte de l'objectif, poursuivi par le droit général de la personnalité, d'assurer à l'individu, y compris à l'extérieur de son foyer, une sphère dans laquelle il ne se sente pas l'objet d'une attention publique permanente, qui le dispense de contrôler son comportement en fonction de pareille attention et où il trouve la possibilité de se détendre et de se retrouver. D'autre part, ce critère ne restreint pas de manière excessive la liberté de la presse puisqu'il n'exclut totalement de l'information illustrée ni la vie quotidienne ni la vie privée des personnalités de l'histoire contemporaine, mais autorise la représentation de celles-ci lorsqu'elles évoluent en public. Dans l'hypothèse d'un intérêt prépondérant du public à être informé, la liberté de la presse peut même, en vertu de cette jurisprudence, se voir conférer la priorité sur la protection de la sphère privée (...)

La Cour fédérale de justice a par ailleurs pu considérer à bon droit qu'il est légitime d'attribuer un effet d'indécence à un comportement adopté dans une situation donnée par un individu se trouvant manifestement dans un contexte d'isolement. Toutefois, la protection contre la diffusion des photos prises dans ce contexte ne joue pas seulement lorsque l'individu adopte un comportement qu'il éviterait en public. Au contraire,

l'isolement spatial ne peut remplir sa fonction de protection à l'égard de l'épanouissement de la personnalité que s'il assure à l'individu, indépendamment du comportement que celui-ci peut adopter, un espace de détente dans lequel il ne doit pas constamment tolérer la présence de photographes ou de cameramen. Ce n'est néanmoins pas de cela qu'il s'agit en l'espèce puisque, d'après les constatations sur lesquelles la Cour fédérale de justice s'est fondée, la première des conditions auxquelles se trouve subordonnée la protection de la vie privée n'est pas remplie.

Enfin, il n'y a rien de contraire au droit constitutionnel à accorder, dans le cadre de la mise en balance de l'intérêt du public à être informé, d'une part, et de la protection de la vie privée, d'autre part, de l'importance à la méthode utilisée pour recueillir les informations en cause (...). Il est cependant douteux que le seul fait de prendre des clichés de façon clandestine ou par surprise puisse violer la sphère privée extérieure au foyer. Compte tenu de la fonction que le droit constitutionnel attribue à cette sphère, et de ce que la plupart du temps on ne peut pas déterminer à partir d'une photo si elle a été prise de façon clandestine ou par surprise, on ne peut en tout cas supposer l'existence d'une ingérence illégitime dans cette sphère privée au simple motif qu'on se trouve en présence de telles caractéristiques. Dès lors toutefois que la Cour fédérale de justice a déjà constaté pour les photographies litigieuses l'absence d'un contexte d'isolement, les doutes exprimés ci-dessus n'ont aucune incidence sur l'appréciation de sa décision.

cc) Par contre, il n'a pas été satisfait aux exigences constitutionnelles pour autant que les décisions attaquées n'ont pas tenu compte du fait que l'importance de la position au regard du droit à la protection de la personnalité d'une personne dans la situation de la requérante se trouve renforcée par l'effet de l'article 6 de la Loi fondamentale lorsqu'il s'agit des relations ordinaires que cette personne entretient avec ses enfants.

dd) De ce qui précède on peut tirer, relativement aux photographies en cause, les conclusions suivantes :

Ne prête pas à critique sur le terrain du droit constitutionnel la décision de la Cour fédérale de justice concernant les photos qui représentent la requérante lorsqu'elle se rend au marché, lorsqu'elle fait son marché accompagnée d'un garde du corps et lorsqu'elle se trouve en compagnie d'un homme dans un restaurant très couru. Dans les deux premiers cas, il s'agit de lieux non fermés, fréquentés par le grand public. Dans le troisième cas, il s'agit certes d'un domaine bien circonscrit au plan spatial, mais dans lequel la requérante se trouve exposée au regard des personnes présentes. C'est d'ailleurs pour ce même motif que la Cour fédérale de justice a jugé légitime l'interdiction des photos montrant la requérante dans le restaurant avec jardin, qui font certes l'objet des décisions attaquées mais non du recours constitutionnel. La place occupée par la requérante et son accompagnateur présentait toutes les caractéristiques de l'isolement. La circonstance que les photographies en question ont manifestement été prises de loin atteste en outre que la requérante pouvait légitimement penser qu'elle n'était pas exposée au regard du public.

La décision attaquée ne prête pas davantage le flanc à la critique dans la mesure où elle concerne les photos sur lesquelles la requérante apparaît seule, en train de faire du cheval ou du vélo. La Cour fédérale de justice les a de même rangées, sur la base de sa conception, non dans la sphère de l'isolement spatial, mais dans la sphère publique. Cela n'est pas critiquable sur le plan du droit constitutionnel. La requérante elle-même ne classe les photos en question dans l'intimité de sa sphère privée que parce qu'elles témoigneraient de son souhait de rester seule. D'après les critères qui viennent d'être exposés, la seule volonté de la personne concernée ne joue néanmoins aucun rôle.

Les trois photos représentant la requérante avec ses enfants exigent en revanche un nouvel examen, sous l'angle de la conformité aux règles constitutionnelles exposées ci-dessus. On ne peut exclure que le contrôle devant être effectué à l'aide des critères pertinents aboutisse, pour l'une ou l'autre ou pour l'ensemble des photos, à un résultat différent. Il y a donc lieu d'annuler la décision dans cette mesure et de renvoyer l'affaire à la Cour fédérale de justice pour une nouvelle décision.

d) En ce qui concerne les décisions attaquées du tribunal régional et de la cour d'appel, la violation des droits fondamentaux résulte déjà du fait qu'elles ont limité au cadre du foyer la sphère privée protégée par l'article 2 § 1 combiné avec l'article 1 § 1 de la Loi fondamentale, en vertu du reste d'une conception qui était conforme à la jurisprudence de l'époque. Une annulation des décisions en cause ne s'impose toutefois pas, dans la mesure où la violation dénoncée a pour partie été redressée par la Cour fédérale de justice, l'affaire devant être renvoyée à cette juridiction pour la partie restante.

(...)»

e) La suite de la procédure

26. A la suite du renvoi de l'affaire à la Cour fédérale de justice, dans la mesure où elle portait sur les trois photos parues dans les magazines *Bunte* n° 32 du 5 août 1993 et n° 34 du 19 août 1993, représentant la requérante en compagnie de ses enfants, la maison d'édition Burda prit l'engagement de ne plus publier ces photos (*Unterlassungserklärung*).

2. La deuxième série de procédures

a) Le jugement du tribunal régional de Hambourg du 26 septembre 1997

27. Le 14 mai 1997, la requérante saisit de nouveau le tribunal régional de Hambourg en vue d'interdire à la maison d'édition Burda toute nouvelle publication de la deuxième série de photos, au motif que celles-ci méconnaissaient son droit à la protection de la personnalité, garanti aux articles 2 § 1 et 1 § 1 de la Loi fondamentale, ainsi que son droit à la protection de sa vie privée et de sa propre image, garanti aux articles 22 et suivants de la loi sur les droits d'auteur.

28. Par un jugement du 26 septembre 1997, le tribunal régional de Hambourg débouta la requérante en se référant notamment aux motifs de l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1995.

b) L'arrêt de la cour d'appel de Hambourg du 10 mars 1998

29. La requérante fit appel du jugement.

30. Par un arrêt du 10 mars 1998, la cour d'appel de Hambourg débouta également la requérante pour les mêmes motifs.

c) La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 4 avril 2000

31. La cour d'appel n'ayant pas autorisé de pourvoi en cassation devant la Cour fédérale de justice, la requérante saisit directement la Cour

constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel en reprenant son argumentation antérieure.

32. Par une décision du 4 avril 2000, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en comité de trois juges, refusa de retenir le recours, en se référant notamment à l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1995 ainsi qu'à son propre arrêt de principe du 15 décembre 1999.

3. La troisième série de procédures

a) Le jugement du tribunal régional de Hambourg du 24 avril 1998

33. Le 5 novembre 1997, la requérante saisit de nouveau le tribunal régional de Hambourg en vue d'interdire à la maison d'édition Heinrich Bauer toute nouvelle publication de la troisième série de photos, au motif que celles-ci méconnaissaient son droit à la protection de la personnalité, garanti aux articles 2 § 1 et 1 § 1 de la Loi fondamentale, ainsi que le droit à la protection de sa vie privée et de sa propre image, garanti aux articles 22 et suivants de la loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique.

La requérante soumit notamment une attestation sous serment du directeur du «Beach Club» de Monte-Carlo indiquant qu'il s'agissait là d'un établissement de bains privé dont l'accès moyennant un prix élevé était strictement contrôlé et où les journalistes et photographes ne pouvaient entrer qu'avec la permission expresse de la propriétaire de l'établissement. Or le fait que les clichés étaient très imprécis montrerait que ceux-ci avaient été pris de manière clandestine, à une distance de plusieurs centaines de mètres, de la fenêtre ou du toit d'une maison avoisinante.

34. Par un jugement du 24 avril 1998, le tribunal régional de Hambourg débouta la requérante en se référant notamment aux motifs de l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1995. Il précisa que le «Beach Club» de Monte-Carlo devait être considéré comme une piscine de plein air ouverte au public même si l'accès était payant et restreint.

b) L'arrêt de la cour d'appel de Hambourg du 13 octobre 1998

35. La requérante fit appel de ce jugement.

36. Par un arrêt du 13 octobre 1998, la cour d'appel de Hambourg débouta la requérante pour les mêmes motifs.

D'après la cour d'appel, une piscine ou une plage n'était pas un endroit isolé et les photos qui montraient la requérante alors qu'elle trébuchait sur un obstacle et tombait n'étaient pas de nature à la dénigrer ou à la dévaloriser aux yeux du public.

c) La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 13 avril 2000

37. La cour d'appel n'ayant pas autorisé de pourvoi en cassation devant la Cour fédérale de justice, la requérante saisit directement la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel, en reprenant son argumentation antérieure.

38. Par une décision du 13 avril 2000, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en comité de trois juges, refusa de retenir le recours, en se référant notamment à l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1995 ainsi qu'à son propre arrêt de principe du 15 décembre 1999.

La Cour constitutionnelle jugea que les juridictions ordinaires avaient valablement pu considérer que le «Beach Club» de Monte-Carlo n'était pas un endroit isolé et que les photos montrant la requérante en maillot de bain et au moment de sa chute n'étaient pas d'une nature telle qu'on puisse estimer qu'il y avait eu atteinte à son droit au respect de sa vie privée.

II. LE DROIT INTERNE ET EUROPÉEN PERTINENT

A. La Loi fondamentale

39. Les dispositions pertinentes de la Loi fondamentale sont ainsi rédigées:

Article 1 § 1

«La dignité de l'être humain est intangible. Tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger.»

Article 2 § 1

«Chacun a droit au libre épanouissement de sa personnalité pourvu qu'il ne porte pas atteinte aux droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel ou la loi morale [*Sittengesetz*].»

Article 5 §§ 1 et 2

«(1) Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image et de s'informer sans entraves aux sources qui sont accessibles à tous. La liberté de la presse et la liberté d'informer par la radio, la télévision et le cinéma sont garanties. Il n'y a pas de censure.

(2) Ces droits trouvent leurs limites dans les dispositions des lois générales, dans les dispositions légales sur la protection de la jeunesse et dans le droit au respect de l'honneur personnel [*Recht der persönlichen Ehre*].»

Article 6 §§ 1 et 2

«(1) Le mariage et la famille sont placés sous la protection particulière de l'Etat.

(2) Elever et éduquer les enfants sont un droit naturel des parents et une obligation qui leur échoit en priorité. La communauté étatique veille sur la manière dont ils s'acquittent de ces tâches.»

B. La loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique

40. L'article 22 § 1 de la loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique dispose que les images ne peuvent être diffusées qu'avec l'autorisation expresse de la personne concernée.

41. L'article 23 § 1 n° 1 de la loi prévoit des exceptions à cette règle, notamment lorsque les images en cause relèvent de l'histoire contemporaine (*Bildnisse aus dem Bereich der Zeitgeschichte*), à condition que leur publication ne porte pas atteinte à un intérêt légitime (*berechtigtes Interesse*) de la personne concernée (article 23 § 2).

C. La Résolution 1165 (1998) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le droit au respect de la vie privée

42. Le texte intégral de cette résolution, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 26 juin 1998, est ainsi libellé :

« 1. L'Assemblée rappelle le débat d'actualité qu'elle a consacré au droit au respect de la vie privée au cours de sa session de septembre 1997, quelques semaines après l'accident qui a coûté la vie à la princesse de Galles.

2. A cette occasion, certaines voix se sont élevées pour demander un renforcement au niveau européen de la protection de la vie privée, notamment des personnes publiques, au moyen d'une convention, tandis que d'autres étaient d'avis que la vie privée était suffisamment protégée par les législations nationales et la Convention européenne des Droits de l'Homme, et qu'il ne fallait pas porter atteinte à la liberté d'expression.

3. Pour approfondir la réflexion sur ce sujet, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a organisé une audition à Paris le 16 décembre 1997 avec la participation tant de personnes publiques ou de leurs représentants que des médias.

4. Le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, a déjà été défini par l'Assemblée dans la déclaration sur les moyens de communication de masse et les droits de l'homme contenue dans la Résolution 428 (1970) comme « le droit de mener sa vie comme on l'entend avec un minimum d'ingérence ».

5. Pour tenir compte de l'apparition des nouvelles technologies de la communication permettant de stocker et d'utiliser des données personnelles, il convient d'ajouter à cette définition le droit de contrôler ses propres données.

6. L'Assemblée est consciente que le droit au respect de la vie privée fait souvent l'objet d'atteintes, même dans les pays dotés d'une législation spécifique qui la protège, car la vie privée est devenue une marchandise très lucrative pour certains médias. Ce sont essentiellement des personnes publiques qui sont les victimes de ces atteintes, car les détails de leur vie privée représentent un argument de vente. En même temps, les

personnes publiques doivent se rendre compte que la position particulière qu'elles prennent dans la société, et qui est souvent la conséquence de leur propre choix, entraîne automatiquement une pression élevée dans leur vie privée.

7. Les personnes publiques sont celles qui exercent des fonctions publiques et/ou utilisent des ressources publiques et, d'une manière plus générale, toutes celles qui jouent un rôle dans la vie publique, qu'il soit politique, économique, artistique, social, sportif ou autre.

8. C'est au nom d'une interprétation unilatérale du droit à la liberté d'expression, garanti par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, que bien souvent les médias commettent des atteintes au droit au respect de la vie privée, estimant que leurs lecteurs ont le droit de tout savoir sur les personnes publiques.

9. Il est vrai que certains faits relevant de la sphère de la vie privée des personnes publiques, en particulier des politiciens, peuvent avoir un intérêt pour les citoyens et qu'il est donc légitime de les porter à la connaissance des lecteurs qui sont aussi des électeurs.

10. Il est donc nécessaire de trouver la façon de permettre l'exercice équilibré de deux droits fondamentaux, également garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme: le droit au respect de la vie privée et le droit à la liberté d'expression.

11. L'Assemblée réaffirme l'importance du droit au respect de la vie privée de toute personne, et du droit à la liberté d'expression, en tant que fondements d'une société démocratique. Ces droits ne sont ni absolus ni hiérarchisés entre eux, étant d'égale valeur.

12. L'Assemblée rappelle toutefois que le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme doit protéger l'individu non seulement contre l'ingérence des pouvoirs publics, mais aussi contre celle des particuliers et des institutions privées, y compris les moyens de communication de masse.

13. L'Assemblée considère que, tous les Etats membres ayant désormais ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme, et par ailleurs de nombreuses législations nationales comportant des dispositions garantissant cette protection, par conséquent, il n'est pas nécessaire de proposer l'adoption d'une nouvelle convention pour garantir le droit au respect de la vie privée.

14. L'Assemblée invite les gouvernements des Etats membres à se doter, si elle n'existe pas encore, d'une législation garantissant le droit au respect de la vie privée qui contienne les lignes directrices suivantes ou, si une législation existe, à la compléter par ces lignes directrices:

i. garantir la possibilité d'intenter une action civile pour permettre à la victime de prétendre à des dommages et intérêts, en cas d'atteinte à sa vie privée;

ii. rendre les directeurs de publication et les journalistes responsables des atteintes au droit au respect de la vie privée commises par leurs publications au même titre qu'ils le sont pour la diffamation;

iii. obliger les directeurs de publication à publier, à la demande des personnes intéressées, des rectificatifs bien visibles, après avoir communiqué des informations qui se sont révélées fausses;

iv. envisager des sanctions économiques à l'encontre des groupes de presse qui portent atteinte à la vie privée de façon systématique;

v. interdire le fait de suivre ou de pourchasser une personne pour la photographier, la filmer ou l'enregistrer, de telle sorte qu'elle ne puisse jouir, dans la sphère de sa vie privée, de l'intimité et de la tranquillité normales, voire de telle sorte que cette poursuite provoque des dommages physiques;

vi. prévoir une action civile (procès privé) par la victime contre un photographe ou une personne directement impliquée, quand des paparazzis se sont introduits illicitement ou ont utilisé « des téléobjectifs ou des micros » pour obtenir des enregistrements qu'ils n'auraient pas pu obtenir sans intrusion;

vii. prévoir une action judiciaire d'urgence au bénéfice d'une personne qui a connaissance de l'imminence de la diffusion d'informations ou d'images concernant sa vie privée, comme la procédure de référé ou de saisie conservatoire visant à suspendre la diffusion de ces données, sous réserve d'une appréciation par le juge du bien-fondé de la qualification d'atteinte à la vie privée;

viii. encourager les médias à établir leurs propres directives en matière de publication et à créer un organe auquel tout citoyen pourrait adresser une plainte pour atteinte à la vie privée, et demander la publication d'un rectificatif.

15. Elle invite les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à ratifier rapidement la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe.

16. L'Assemblée invite en outre les gouvernements des Etats membres :

i. à encourager les associations professionnelles qui représentent les journalistes à élaborer certains critères qui conditionnent l'accès à la profession, ainsi que des normes d'autorégulation et des codes déontologiques du journalisme;

ii. à promouvoir le complément de la formation professionnelle des journalistes par un enseignement juridique, soulignant notamment l'importance du droit au respect de la vie privée vis-à-vis de l'ensemble de la société;

iii. à encourager une plus grande promotion de l'éducation aux médias dans le cadre de l'éducation aux droits et aux devoirs de l'homme, afin de renforcer la sensibilisation des utilisateurs des médias à l'égard des exigences du droit au respect de la vie privée;

iv. faciliter l'accès à la justice et les procédures juridiques concernant les délits de presse pour garantir une meilleure protection des droits de la victime.»

EN DROIT

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

43. La requérante soutient que les décisions des juridictions allemandes ont porté atteinte à son droit au respect de sa vie privée et de sa vie familiale, garanti à l'article 8 de la Convention, ainsi rédigé :

« 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. Thèses des parties et tiers intervenants

1. La requérante

44. La requérante souligne que, depuis plus de dix ans, elle essaie sans succès de faire valoir son droit à la protection de la vie privée devant les juridictions allemandes. Dès qu'elle quitte son domicile, elle serait constamment harcelée par des paparazzi qui suivraient tous les mouvements de sa vie quotidienne, qu'elle traverse la rue, qu'elle cherche ses enfants à l'école, qu'elle fasse ses courses, qu'elle se promène, s'adonne à des activités sportives ou parte en vacances. D'après la requérante, la protection de la vie privée d'une personne connue du grand public comme elle est minime en droit allemand, la notion d'endroit isolé définie par la Cour fédérale de justice et la Cour constitutionnelle fédérale étant bien trop étroite à cet égard. De plus, elle serait tenue à chaque fois d'établir qu'elle se trouvait dans un endroit isolé afin de pouvoir bénéficier de cette protection. C'est pourquoi elle ne disposerait d'aucune sphère privée et ne pourrait se mouvoir librement sans être la cible des paparazzi. La requérante précise qu'en France la publication de photos qui ne la montrent pas lors d'événements officiels nécessite son autorisation préalable. Or régulièrement de telles photos seraient prises en France, puis revendues et publiées en Allemagne. La protection de la vie privée dont elle bénéficie en France serait donc systématiquement contournée en raison de la jurisprudence allemande. Quant à la liberté de la presse, la requérante indique qu'elle ne méconnaît pas le rôle essentiel joué par cette dernière dans une société démocratique pour des besoins d'information et de formation de l'opinion; cependant, dans son cas, il s'agirait d'une simple presse de divertissement qui cherche à satisfaire les tendances voyeuristes de ses lecteurs et à faire de gros bénéfices à partir de photos en général anodines la montrant dans sa vie quotidienne. Enfin, la requérante insiste sur l'impossibilité matérielle dans laquelle elle est d'établir pour chaque photo si elle se trouvait effectivement dans un endroit isolé ou non. En effet, les procédures judiciaires se déroulent en général plusieurs mois après la publication des photos, et cela signifierait concrètement qu'elle devrait en permanence tenir un agenda de tous ses déplacements afin de se prémunir contre des paparazzi qui pourraient la prendre en photo. Or pour de

nombreuses photos sur lesquelles porte la présente requête, il serait impossible de reconstituer à quel moment et à quel endroit précis elles avaient été prises.

2. *Le Gouvernement*

45. Le Gouvernement soutient que le droit allemand, tout en prenant en compte le rôle fondamental de la liberté de la presse dans une société démocratique, dispose de suffisamment de garde-fous pour éviter tout abus et assurer une protection efficace de la vie privée même de personnalités publiques. En l'espèce, il considère que les juridictions allemandes ont établi un juste équilibre entre les droits de la requérante au respect de sa vie privée garanti à l'article 8 et la liberté de la presse garantie à l'article 10, eu égard à la marge d'appréciation dont l'Etat dispose en la matière. Dans un premier temps, ces juridictions avaient constaté que les photos n'avaient pas été prises dans des endroits isolés, puis elles avaient, dans un second temps, examiné les limites de la protection de la vie privée, notamment à la lumière de la liberté de la presse, même s'agissant de publications de photos par la presse de divertissement. Or la protection de la vie privée d'une personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine n'exigerait pas que les photos pouvant être publiées sans son autorisation se limitassent à celles représentant la personne en question dans l'exercice de ses fonctions officielles, car le public aurait un intérêt légitime à savoir comment cette personne se comporte d'une manière générale en public. D'après le Gouvernement, cette définition de la liberté de la presse par la Cour constitutionnelle fédérale était conforme à l'article 10 et à la jurisprudence de la Cour européenne en la matière. De plus, la notion d'endroit isolé ne serait qu'un élément, même s'il est important, pris en compte par les juridictions internes lors de la mise en balance de la protection de la vie privée et de la liberté de la presse. Ainsi, si la protection de la vie privée est moindre lorsqu'une personne connue du grand public est photographiée dans un lieu public, d'autres éléments peuvent aussi jouer un rôle, par exemple la nature des photos, qui ne doivent pas choquer le public. Enfin, le Gouvernement rappelle que la décision de la Cour fédérale de justice – qui avait considéré illicite la publication des photos qui montraient la requérante en compagnie de l'acteur Vincent Lindon dans la cour d'un restaurant de Saint-Rémy-de-Provence – démontre que la requérante dispose d'une protection de sa vie privée même en dehors de son domicile.

3. *Les tiers intervenants*

46. L'Association des éditeurs de magazines allemands considère que le droit allemand, à mi-chemin entre le droit français et le droit britannique, respecte un juste équilibre entre le droit à la protection de la vie

privée et la liberté de la presse. Il respecterait également les principes énoncés dans la Résolution 1165 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection de la vie privée ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne, qui a toujours mis l'accent sur le rôle fondamental de la presse dans une société démocratique. Or l'intérêt légitime du public à être informé ne se limiterait pas aux hommes politiques, mais également à des personnalités publiques qui ont acquis cette qualité pour d'autres raisons. Le rôle de « chien de garde » joué par la presse ne saurait ici être interprété de manière restrictive. En la matière, il conviendrait également de tenir compte du fait que la frontière entre reportage politique et divertissement devient de plus en plus floue. Par ailleurs, étant donné qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de standard européen uniforme sur la protection de la vie privée, l'Etat disposerait d'une large marge d'appréciation dans ce domaine.

47. La société Burda se rallie aux observations de l'Association des éditeurs de magazines allemands et précise que le droit allemand exige des tribunaux une mise en balance très précise, cas par cas, entre l'intérêt de l'information du public et la protection du droit de la personnalité. Or même les personnalités « absolues » de l'histoire contemporaine disposeraient d'une protection non négligeable et la jurisprudence récente tendrait d'ailleurs vers un renforcement de celle-ci. Par ailleurs la requérante serait, depuis le décès de sa mère en 1982, officiellement la « First Lady » de la famille régnante de Monaco et, à ce titre, jouerait un rôle d'exemple (*Vorbildfunktion*). De plus, la famille Grimaldi aurait toujours cherché à attirer l'attention des médias et serait donc elle-même responsable de l'intérêt du public à son égard. La requérante, surtout si l'on tient compte de ses fonctions officielles, ne saurait donc être considérée comme une victime de la presse ; la publication des photos litigieuses n'aurait pas méconnu son droit à la protection de la personnalité, car elles avaient été prises alors qu'elle se déplaçait en public et n'étaient pas de nature à porter atteinte à son honneur.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'objet de la requête

48. La Cour relève d'emblée que les photos représentant la requérante en compagnie de ses enfants ne sont plus objet de la présente requête, comme la Cour l'a indiqué dans sa décision sur la recevabilité du 8 juillet 2003.

Il en va de même des photos publiées dans le magazine *Freizeit Revue* n° 30 du 22 juillet 1993, montrant la requérante en compagnie de l'acteur Vincent Lindon au fond de la cour d'un restaurant à Saint-Rémy-de-

Provence (paragraphe 11 ci-dessus). En effet, dans son arrêt du 19 décembre 1995, la Cour fédérale de justice a interdit toute nouvelle publication de ces photos, au motif qu'elles portaient atteinte au droit au respect de la vie privée de la requérante (paragraphe 23 ci-dessus).

49. Dès lors, la Cour estime utile de préciser que la présente requête porte sur les photos suivantes, qui font partie d'une série d'articles parus sur la requérante :

- la photo parue dans le magazine *Bunte* n° 32 du 5 août 1993 montrant la requérante à cheval (paragraphe 12 ci-dessus) ;

- les photos parues dans le magazine *Bunte* n° 34 du 19 août 1993 montrant la requérante seule alors qu'elle fait ses courses, avec M. Vincent Lindon dans un restaurant, seule à bicyclette, et avec son garde du corps au marché (paragraphe 13 ci-dessus) ;

- les photos parues dans le magazine *Bunte* n° 10 du 27 février 1997 montrant la requérante au cours de ses vacances de ski en Autriche (paragraphe 14 ci-dessus) ;

- les photos parues dans le magazine *Bunte* n° 12 du 13 mars 1997 montrant la requérante en compagnie du prince Ernst August von Hannover ou seule alors qu'elle quitte son domicile parisien (paragraphe 15 ci-dessus) ;

- les photos parues dans le magazine *Bunte* n° 16 du 10 avril 1997 montrant la requérante en train de jouer au tennis avec le prince Ernst August von Hannover ou déposant tous les deux leurs vélos (paragraphe 16 ci-dessus) ;

- les photos parus dans le magazine *Neue Post* n° 35/97 montrant la requérante alors qu'elle trébuche sur un obstacle au « Beach Club » de Monte-Carlo (paragraphe 17 ci-dessus).

2. Sur l'applicabilité de l'article 8

50. La Cour rappelle que la notion de vie privée comprend des éléments se rapportant à l'identité d'une personne tels que son nom (*Burghartz c. Suisse*, arrêt du 22 février 1994, série A n° 280-B, p. 28, § 24) ou son droit à l'image (*Schüssel c. Autriche* (déc.), n° 42409/98, 21 février 2002).

De plus, la sphère de la vie privée, telle que la Cour la conçoit, couvre l'intégrité physique et morale d'une personne ; la garantie offerte par l'article 8 de la Convention est principalement destinée à assurer le développement, sans ingérences extérieures, de la personnalité de chaque individu dans les relations avec ses semblables (voir, *mutatis mutandis*, *Niemietz c. Allemagne*, arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 251-B, pp. 33-34, § 29, et *Botta c. Italie*, arrêt du 24 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 422, § 32). Il existe donc une zone d'interaction entre l'individu et des tiers qui, même dans un contexte public, peut relever de

la «vie privée» (voir, *mutatis mutandis*, *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, n° 44787/98, § 56, CEDH 2001-IX, et *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, § 57, CEDH 2003-I).

51. La Cour a également indiqué que, dans certaines circonstances, une personne disposait d'une «espérance légitime» de protection et de respect de sa vie privée. Ainsi, elle a estimé, dans une affaire ayant trait à l'interception de communications téléphoniques émanant de locaux professionnels, que la requérante «pouvait légitimement croire au caractère privé de ce type d'appels» (*Halford c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 juin 1997, *Recueil* 1997-III, p. 1016, § 45).

52. Dans le cas de photos, la Commission européenne des Droits de l'Homme, en vue de délimiter la portée de la protection accordée par l'article 8 contre une ingérence arbitraire des autorités publiques, a examiné si elles se rapportaient à un domaine privé ou à des incidents publics, et si les éléments ainsi obtenus étaient destinés à un usage limité, ou susceptibles d'être rendus accessibles au public en général (voir, *mutatis mutandis*, *Friedl c. Autriche*, arrêt du 31 janvier 1995, série A n° 305-B, avis de la Commission, p. 21, §§ 49-52, *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni* précité, § 58, et *Peck* précité, § 61).

53. En l'espèce, il ne fait pas de doute que la publication par différents magazines allemands de photos représentant la requérante seule ou avec d'autres personnes dans sa vie quotidienne relevait de sa vie privée.

3. Sur l'observation de l'article 8

a) La position des juridictions internes

54. La Cour note que, dans son arrêt de principe du 15 décembre 1999, la Cour constitutionnelle fédérale a interprété les articles 22 et 23 de la loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique (paragraphes 40-41 ci-dessus) en mettant en balance les exigences de la liberté de la presse et celles de la protection de la vie privée, à savoir l'intérêt du public à être informé et les intérêts légitimes de la requérante. Ce faisant, la Cour constitutionnelle fédérale a tenu compte de deux critères existant en droit allemand, l'un de nature fonctionnelle et l'autre de nature spatiale. Ainsi, elle a considéré que la requérante, en tant que personnalité «absolue» de l'histoire contemporaine, bénéficiait d'une protection de sa vie privée même en dehors de son domicile, mais uniquement si elle se trouvait dans un endroit isolé, à l'abri du public, «dans lequel la personne concernée se retire dans le but objectivement reconnaissable d'être seule et dans lequel, se fiant à son isolement, elle se comporte d'une manière différente de celle qu'elle adopterait en public». A l'aune de ces critères, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 19 décembre 1995 relatif à la publication des

photos litigieuses était conforme à la Loi fondamentale ; dans son analyse, elle a accordé un poids décisif à la liberté de la presse, même s'il s'agit de la presse de divertissement, et à l'intérêt du public de savoir comment la requérante se comporte en dehors de ses fonctions représentatives (paragraphe 25 ci-dessus).

55. Dans les procédures ultérieures intentées par la requérante, la Cour constitutionnelle fédérale n'a pas retenu les recours de celle-ci en se référant à son arrêt de principe (paragraphe 32 et 38 ci-dessus).

b) Les principes généraux relatifs à la protection de la vie privée et à la liberté d'expression

56. En l'espèce, la requérante ne se plaint pas d'un acte de l'Etat, mais d'une absence de protection suffisante de sa vie privée et de sa propre image de la part de celui-ci.

57. Or la Cour réitère que si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'Etat de s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie privée ou familiale. Elles peuvent nécessiter l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux (voir, *mutatis mutandis*, *X et Y c. Pays-Bas*, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91, p. 11, § 23, *Stjerna c. Finlande*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 299-B, pp. 60-61, § 38, et *Verliere c. Suisse* (déc.), n° 41953/98, CEDH 2001-VII). Cela vaut également pour la protection du droit à l'image contre des abus de la part de tiers (décision *Schüssel* précitée).

La frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat au regard de l'article 8 ne se prête pas à une définition précise ; les principes applicables sont néanmoins comparables. En particulier, dans les deux cas, il faut prendre en compte le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, l'Etat jouissant en toute hypothèse d'une marge d'appréciation (voir, parmi de nombreux précédents, *Keegan c. Irlande*, arrêt du 26 mai 1994, série A n° 290, p. 19, § 49, et *Botta* précité, p. 427, § 33).

58. Cette protection de la vie privée doit être mise en balance avec la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la Convention.

Dans ce contexte, la Cour rappelle que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouver-

ture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (*Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49).

A cet égard, la presse joue un rôle essentiel dans une société démocratique: si elle ne doit pas franchir certaines limites, s'agissant notamment de la protection de la réputation et des droits d'autrui, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général (voir, parmi de nombreux précédents, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 novembre 1991, série A n° 216, pp. 29-30, § 59, et *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 59, CEDH 1999-III). La liberté journalistique comprend aussi le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire de provocation (arrêts *Prager et Oberschlick c. Autriche* du 26 avril 1995, série A n° 313, p. 19, § 38, *Tammer c. Estonie*, n° 41205/98, §§ 59-63, CEDH 2001-I, et *Prisma Presse c. France* (déc.), n°s 66910/01 et 71612/01, 1^{er} juillet 2003).

59. Si la liberté d'expression s'étend également à la publication de photos, il s'agit là néanmoins d'un domaine où la protection de la réputation et des droits d'autrui revêt une importance particulière. En l'occurrence, il s'agit de la diffusion non pas d'« idées », mais d'images contenant des « informations » très personnelles, voire intimes, sur un individu. De plus, les photos paraissant dans la presse à sensation sont souvent réalisées dans un climat de harcèlement continu, entraînant pour la personne concernée un très fort sentiment d'intrusion dans sa vie privée et même de persécution.

60. Dans les affaires relatives à la mise en balance de la protection de la vie privée et de la liberté d'expression dont la Cour a eu à connaître, elle a toujours mis l'accent sur la contribution que la parution de photos ou d'articles dans la presse apportait au débat d'intérêt général (voir, récemment, *Tammer* précité, §§ 59 et suiv., *News Verlags GmbH & Co. KG c. Autriche*, n° 31457/96, §§ 52 et suiv., CEDH 2000-I, et *Krone Verlag GmbH & Co. KG c. Autriche*, n° 34315/96, §§ 33 et suiv., 26 février 2002). Ainsi la Cour a estimé, dans une affaire, que l'emploi de certains termes pour qualifier la vie privée d'une personne n'était pas « justifié par l'intérêt du public » et que ces expressions « n'avaient pas porté sur une question d'importance générale » (*Tammer* précité, § 68), avant de conclure à l'absence de violation de l'article 10. Dans une autre affaire, au contraire, la Cour a attaché une importance particulière au fait que la matière traitée constituait un sujet d'actualité présentant un « extrême intérêt pour le public » et que les photos publiées « ne portaient pas sur des détails de la vie privée » de la personne en question (*Krone Verlag GmbH & Co. KG* précité, § 37), avant de conclure à une violation de l'article 10. De même, dans une affaire récente portant sur la publication par l'ancien médecin personnel du président Mitterrand d'un livre comportant des révélations sur l'état de santé de ce dernier, la Cour a considéré que

«plus le temps passait, plus l'intérêt public du débat lié à l'histoire des deux septennats accomplis par le président Mitterrand l'emportait sur les impératifs de la protection des droits de celui-ci au regard du secret médical» (*Editions Plon c. France*, n° 58148/00, § 53, CEDH 2004-IV), avant de conclure à une violation de l'article 10.

c) L'application de ces principes généraux par la Cour

61. La Cour relève tout d'abord qu'en l'espèce les photos de la requérante parues dans les différents magazines allemands la représentent dans des scènes de sa vie quotidienne, donc dans des activités de nature purement privée, alors qu'elle fait du sport, qu'elle se promène, qu'elle sort au restaurant ou qu'elle se trouve en vacances. Ces photos, où la requérante apparaît tantôt seule, tantôt accompagnée, illustrent une série d'articles aux titres anodins comme «Du bonheur simple», «Caroline ... une femme retourne à la vie», «Avec la princesse Caroline à Paris» ou «Le baiser. Ou: maintenant ils ne se cachent plus» (paragraphe 11-17 ci-dessus).

62. La Cour note ensuite que la requérante, en tant que membre de la famille princière monégasque, joue un rôle de représentation lors de certaines manifestations culturelles ou de bienfaisance. Cependant, elle n'exerce aucune fonction au sein ou pour le compte de l'Etat monégasque ou de l'une de ses institutions (paragraphe 8 ci-dessus).

63. Or la Cour considère qu'il convient d'opérer une distinction fondamentale entre un reportage relatant des faits – même controversés – susceptibles de contribuer à un débat dans une société démocratique, se rapportant à des personnalités politiques, dans l'exercice de leurs fonctions officielles par exemple, et un reportage sur les détails de la vie privée d'une personne qui, de surcroît, comme en l'espèce, ne remplit pas de telles fonctions. Si dans le premier cas la presse joue son rôle essentiel de «chien de garde» dans une démocratie en contribuant à «communiquer des idées et des informations sur des questions d'intérêt public» (*Observer et Guardian précité, loc. cit.*), il en va autrement dans le second cas.

64. De même, s'il existe un droit du public à être informé, droit essentiel dans une société démocratique qui, dans des circonstances particulières, peut même porter sur des aspects de la vie privée de personnes publiques, notamment lorsqu'il s'agit de personnalités politiques (*Editions Plon précité, loc. cit.*), cela n'est pas le cas en l'occurrence: en effet, celui-ci se situe en dehors de la sphère de tout débat politique ou public, car les photos publiées et les commentaires les accompagnant se rapportent exclusivement à des détails de la vie privée de la requérante.

65. Comme dans d'autres affaires similaires dont elle a eu à connaître, la Cour estime dès lors qu'en l'espèce la publication des photos et des articles litigieux, ayant eu pour seul objet de satisfaire la curiosité d'un

certain public sur les détails de la vie privée de la requérante, ne saurait passer pour contribuer à un quelconque débat d'intérêt général pour la société, malgré la notoriété de la requérante (voir, *mutatis mutandis*, *Campmany y Diez de Revenga et Lopez Galiacho Perona c. Espagne* (déc.), n° 54224/00, CEDH 2000-XII, *Julio Bou Gibert et El Hogar Y La Moda J.A. c. Espagne* (déc.), n° 14929/02, 13 mai 2003, et *Prisma Presse*, décision précitée).

66. Dans ces conditions, la liberté d'expression appelle une interprétation moins large (voir *Prisma Presse*, décision précitée, et, *a contrario*, *Krone Verlag GmbH & Co. KG* précité, § 37).

67. A cet égard, la Cour tient également compte de la Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le droit au respect de la vie privée, qui souligne « l'interprétation unilatérale du droit à la liberté d'expression » par certains médias, dans la mesure où ils cherchent à justifier les atteintes au droit inscrit à l'article 8 de la Convention en considérant que « leurs lecteurs auraient le droit de tout savoir sur les personnes publiques » (paragraphe 42 ci-dessus, et *Prisma Presse*, décision précitée).

68. Par ailleurs, un autre point paraît important aux yeux de la Cour : même si la présente requête ne porte *stricto sensu* que sur la publication des photos et des articles litigieux par différents magazines allemands, on ne saurait néanmoins faire totalement abstraction du contexte dans lequel ces photos ont été prises – à l'insu de la requérante et sans son consentement – et du harcèlement dont font l'objet nombre de personnes publiques dans leur vie quotidienne (paragraphe 59 ci-dessus).

En l'espèce, ce point est illustré de manière particulièrement frappante par les photos prises au « Beach Club » de Monte-Carlo, alors que la requérante trébuche sur un obstacle et tombe par terre (paragraphe 17 ci-dessus). Il apparaît en effet que ces photos avaient été prises de manière clandestine, à une distance de plusieurs centaines de mètres, probablement d'une maison avoisinante, alors que l'accès des journalistes et photographes à ce club était strictement réglementé (paragraphe 33 ci-dessus).

69. Or la Cour rappelle l'importance fondamentale que revêt la protection de la vie privée pour l'épanouissement de la personnalité de chacun, protection qui – comme elle l'a dit plus haut – va au-delà du cercle familial intime et comporte également une dimension sociale. Elle estime que toute personne, même connue du grand public, doit pouvoir bénéficier d'une « espérance légitime » de protection et de respect de sa vie privée (paragraphe 51 ci-dessus, et, *mutatis mutandis*, *Halford* précité, p. 1016, § 45).

70. De plus, une vigilance accrue quant à la protection de la vie privée s'impose face aux progrès techniques d'enregistrement et de reproduction de données personnelles d'un individu (voir le point 5 de la Résolution de l'Assemblée parlementaire sur le droit au respect de la vie privée

– paragraphe 42 ci-dessus – et, *mutatis mutandis*, *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, §§ 65-67, CEDH 2000-II, *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, §§ 43-44, CEDH 2000-V, *P.G. et J.H. c. Royaume-Uni* précité, §§ 57-60, et *Peck* précité, §§ 59-63, et § 78). Cela vaut également pour la réalisation systématique de photos déterminées et leur diffusion auprès d'un large public.

71. Enfin, la Cour rappelle que le but de la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (voir, *mutatis mutandis*, *Artico c. Italie*, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37, pp. 15-16, § 33).

72. Or la Cour éprouve des difficultés à suivre l'interprétation par les juridictions internes de l'article 23 § 1 de la loi sur les droits d'auteur dans le domaine artistique, qui consiste à qualifier une personne en tant que telle de personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine. Impliquant une protection très limitée de la vie privée et du droit à l'image, une telle qualification peut se comprendre pour des personnalités de la vie politique occupant des fonctions officielles. Cependant, elle ne saurait se justifier pour une personne « privée » comme la requérante, pour qui l'intérêt du grand public et de la presse est fondé uniquement sur son appartenance à une famille régnante, alors qu'elle-même ne remplit pas de fonctions officielles.

De toute façon, dans ces conditions, une interprétation restrictive de cette loi paraît s'imposer aux yeux de la Cour, afin que l'Etat remplisse son obligation positive de protection de la vie privée et du droit à l'image à l'égard de la Convention.

73. Enfin, la distinction opérée entre personnalités « absolues » et personnalités « relatives » de l'histoire contemporaine doit être claire et évidente, afin que, dans un Etat de droit, l'individu dispose d'indications précises quant au comportement à adopter; surtout, il faut qu'il sache exactement quand et où il se trouve dans une sphère protégée ou, au contraire, dans une sphère dans laquelle il doit s'attendre à une ingérence de la part d'autrui et surtout de la presse à sensation.

74. La Cour estime dès lors que les critères retenus en l'espèce par les juridictions internes n'étaient pas suffisants pour assurer une protection effective de la vie privée de la requérante: en effet, en tant que personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine, celle-ci ne peut – au nom de la liberté de la presse et de l'intérêt du public – se prévaloir d'une protection de sa vie privée que si elle se trouve dans un endroit isolé, à l'abri du public, et si, de surcroît, elle parvient à le prouver, ce qui peut s'avérer difficile. Si ces éléments font défaut, elle doit accepter d'être photographiée presque à tout moment, de manière systématique, et que ces photos soient ensuite très largement diffusées, même si, comme ce fut le cas en l'espèce, ces photos et les articles les accompagnant se rapportent exclusivement à des détails de sa vie privée.

75. D'après la Cour, le critère de l'isolement spatial, s'il peut paraître clair en théorie, apparaît en pratique trop vague et difficile à déterminer à l'avance pour la personne concernée : en l'espèce, le seul fait de qualifier la requérante de personnalité « absolue » de l'histoire contemporaine ne suffit pas à justifier une telle intrusion dans la vie privée de celle-ci.

d) Conclusion

76. Comme elle l'a dit plus haut, la Cour considère que l'élément déterminant, lors de la mise en balance de la protection de la vie privée et de la liberté d'expression, doit résider dans la contribution que les photos et articles publiés apportent au débat d'intérêt général. Or force est de constater qu'en l'espèce cette contribution fait défaut, la requérante ne remplissant pas de fonctions officielles et les photos et articles litigieux se rapportant exclusivement à des détails de sa vie privée.

77. De plus, la Cour estime que le public n'a pas un intérêt légitime de savoir où la requérante se trouve et comment elle se comporte d'une manière générale dans sa vie privée, même si elle apparaît dans des lieux qu'on ne saurait toujours qualifier d'isolés, et ce malgré sa notoriété.

Et même si cet intérêt du public existe, parallèlement d'ailleurs à un intérêt commercial des magazines publiant photos et articles, ces intérêts doivent, aux yeux de la Cour, l'un et l'autre s'effacer en l'espèce devant le droit de la requérante à la protection effective de sa vie privée.

78. Enfin, d'après la Cour, les critères définis par les juridictions internes n'étaient pas suffisants pour assurer une protection effective de la vie privée de la requérante, et cette dernière aurait dû bénéficier dans les circonstances de la cause d'une « espérance légitime » de protection de sa vie privée.

79. Eu égard à tous ces éléments, et malgré la marge d'appréciation dont l'État dispose en la matière, la Cour estime que les juridictions allemandes n'ont pas établi un juste équilibre entre les intérêts en présence.

80. Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention.

81. Compte tenu de ce constat, la Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur le grief de la requérante relatif à son droit au respect de la vie familiale.

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

82. 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. »

83. La requérante réclame la somme de 50 000 euros (EUR) au titre du dommage moral, car elle estime que la jurisprudence allemande

l'empêche de mener une vie normale avec ses enfants, à l'abri du harcèlement médiatique. Elle demande en outre le remboursement de ses frais et dépens à hauteur de 142 851,31 EUR pour les nombreuses procédures qu'elle a dû mener devant les juridictions allemandes.

84. Le Gouvernement conteste les montants réclamés. Pour ce qui est du dommage moral, il rappelle que la requérante dispose en droit allemand d'une protection de sa vie privée même en dehors de son domicile, ce qui vaut particulièrement pour ses enfants. Quant aux frais et dépens, il considère que toutes les procédures mentionnées ne sauraient être prises en compte, que la valeur de certains litiges est inférieure à la valeur indiquée, et que les honoraires d'avocat réclamés, vu leur montant, ne sauraient être remboursés.

85. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la requérante parviennent à un accord.

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* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier;
 - b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans le délai de six mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 juin 2004.

Vincent BERGER
Greffier

Ireneu CABRAL BARRETO
Président

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

- opinion concordante de M. Cabral Barreto;
- opinion concordante de M. Zupančič.

I.C.B.
V.B.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE CABRAL BARRETO

Je suis de l'avis qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention, mais je ne suis pas en mesure de suivre tout le raisonnement de la majorité.

1. Dans leurs conclusions, mes collègues affirment que «l'élément déterminant, lors de la mise en balance de la protection de la vie privée et de la liberté d'expression, doit résider dans la contribution que les photos et articles publiés apportent au débat d'intérêt général» et que «le public n'a pas un intérêt légitime de savoir où la requérante se trouve et comment elle se comporte d'une manière générale dans sa vie privée, même si elle apparaît dans des lieux qu'on ne saurait toujours qualifier d'isolés, et ce malgré sa notoriété».

Pour la majorité, la publication des photos et articles en cause n'était pas de nature à contribuer au débat d'intérêt général car la requérante ne remplissait pas des fonctions officielles et les photos et articles litigieux se rapportaient exclusivement à des détails de sa vie privée.

Pour moi, au contraire, la requérante est une personne publique, et le public a droit à être informé sur sa vie.

C'est donc dans le juste équilibre entre le droit de la requérante à sa vie privée et le droit du public à être informé que l'on doit trouver la solution.

2. La requérante est une personne publique, même si elle n'exerce aucune fonction au sein ou pour le compte de l'État monégasque ou de l'une de ses institutions.

«Les personnes publiques sont celles qui exercent des fonctions publiques et/ou utilisent des ressources publiques et, d'une manière plus générale, toutes celles qui jouent un rôle dans la vie publique, qu'il soit politique, économique, artistique, social, sportif ou autre» – article 7 de la Résolution 1165 (1998) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le droit au respect de la vie privée (paragraphe 42 de l'arrêt).

Il est notoire que la requérante joue, depuis des années, un rôle dans la vie publique de l'Europe, même si elle n'exerce pas de fonctions officielles dans son pays.

Pour mesurer l'intérêt du public pour sa personne, il suffit de regarder l'importance que les médias consacrent à sa vie publique ou privée.

Tout récemment, la presse a souligné qu'à l'arrivée à la cérémonie du mariage du prince Felipe d'Espagne la requérante avait été l'une des personnalités les plus saluées par le public parmi le gotha de l'Europe et du monde.

La requérante est, à mon avis, une personne publique, et les informations sur sa vie contribuent au débat d'intérêt général.

L'intérêt général ne doit pas être restreint au débat politique. Comme le remarque l'Assemblée parlementaire, «certains faits relevant de la

sphère de la vie privée des personnes publiques, en particulier des politiciens, peuvent avoir un intérêt pour les citoyens (...)».

Et si cela est vrai pour les politiciens, cela est vrai aussi pour toutes les autres personnes publiques auxquelles un certain public s'intéresse.

Il est donc nécessaire de trouver l'équilibre entre deux droits fondamentaux : le droit de la personne publique au respect de sa vie privée et le droit de chacun à la liberté d'expression, lequel englobe le droit du public à être informé.

Je suis d'accord pour dire, avec la majorité, que la vie privée d'une personne publique ne s'arrête pas à la porte de sa résidence.

Mais il faut admettre que, du fait de sa notoriété, la vie d'une personne publique en dehors de sa résidence, et notamment celle qui se déroule dans les lieux publics, doit subir certaines contraintes.

La notoriété et l'intérêt du public obligent à introduire ici une différence de traitement entre la vie privée d'une personne ordinaire et la vie privée d'une personne publique.

Comme le rappelle la Cour constitutionnelle fédérale, « le public a un intérêt légitime à être mis en mesure de juger si les personnes en question, qui sont souvent considérées comme des idoles ou des exemples, font correspondre de manière convaincante leur comportement dans l'exercice de leur fonction et leur comportement personnel. »

J'avoue que fixer la limite de la vie privée d'une personne publique n'est pas une tâche facile.

De plus, un critère rigide pourrait conduire à des solutions non conformes à la « nature des choses ».

Il est évident que, s'il y a isolement, tout ce qui s'y déroule doit être couvert par la protection de la vie privée.

Mais il me semble que le critère des juridictions allemandes – l'isolement spatial – est très restrictif.

J'estime que, dans toutes les situations où la personne publique pourrait avoir l'« espérance légitime » d'être à l'abri des médias, le droit à sa vie privée prime sur le droit à la liberté d'expression ou à être informé.

Il ne sera jamais facile de concrétiser les situations qui peuvent caractériser cette « espérance légitime », et donc une approche au cas par cas se justifie.

Et dans cette approche casuistique, les divergences sont aussi plausibles.

La majorité attache de l'importance, par exemple, au fait que les photos au « Beach Club » de Monte-Carlo avaient été prises de manière clandestine.

Je ne conteste pas la nécessité de prendre en considération le fait que les photos aient été prises de loin, notamment si la personne se trouvait dans une situation où elle pouvait légitimement penser qu'elle n'était pas exposée au regard du public.

Mais la piscine du « Beach Club » était un lieu non fermé, fréquenté par le grand public et, de surcroît, visible des édifices voisins.

Est-ce que dans un tel lieu on peut avoir une espérance raisonnable de n'être pas exposé au regard du public ou des médias ?

Je ne le crois pas.

Et ce même critère me paraît valable pour les photos qui montrent la requérante dans d'autres situations de sa vie quotidienne et dont il ne ressort pas qu'elle pouvait s'attendre à voir sa vie privée protégée.

Je pense aux photos la montrant faisant des courses.

Par contre, d'autres photos – par exemple celles montrant la requérante à cheval ou en train de jouer au tennis – ont été prises dans des lieux et circonstances qui supportent une approche de sens contraire.

C'est donc conscient des limites de l'exercice (je renvoie à cet égard à l'opinion de M. le juge Zupančič) que je conclus à la violation de l'article 8 de la Convention.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE ZUPANČIČ

(Traduction)

Je partage les hésitations évoquées par mon collègue le juge Cabral Barreto. Si j'estime que les distinctions qu'opère le système juridique allemand entre les différents niveaux d'exposition admissibles relèvent trop de la jurisprudence conceptuelle (*Begriffsjurisprudenz*), je considère que le critère de mise en balance entre le droit du public à savoir, d'une part, et le droit à l'intimité de la vie privée de la personne concernée, d'autre part, doit être appliqué de manière adéquate. Celui qui monte volontairement sur la scène publique ne peut prétendre être une personne privée ayant droit à l'anonymat. Les membres des familles royales, les acteurs, les universitaires, les hommes politiques, etc., accomplissent leurs tâches de manière publique. Ils peuvent ne pas rechercher la publicité mais, par définition, leur image est, dans une certaine mesure, propriété publique.

J'entends ici me concentrer non pas tellement sur le droit du public à savoir – ce droit s'applique d'abord et avant tout à la question de la liberté de la presse et à la doctrine constitutionnelle y relative – mais plutôt sur le simple fait qu'il n'est pas possible de séparer par un rideau de fer la vie privée de l'accomplissement de tâches publiques. Vivre parfaitement incognito est le privilège de Robinson; en ce qui concerne le commun des mortels, chacun suscite, dans une mesure plus ou moins grande, l'intérêt d'autrui.

Le droit à l'intimité de la vie privée, par contre, est le droit à ne pas être importuné. Chacun peut prétendre ne pas être importuné pour autant précisément que sa vie privée ne s'entrecroise pas avec la vie privée d'autrui. A leur manière, les notions juridiques telles que la calomnie, la diffamation, etc., attestent de ce droit et des barrières interdisant à autrui d'y porter atteinte. La doctrine du droit de la personnalité que connaît le droit privé allemand consacre un cercle concentrique plus large de vie privée protégée. De surcroît, il me paraît que, dans une certaine mesure et sous l'influence américaine, les tribunaux ont fait de la liberté de la presse un fétiche. La doctrine du droit de la personnalité consacre un niveau plus élevé de civilisation dans les relations interpersonnelles.

Il est temps que le balancier revienne à un type d'équilibre différent entre ce qui est privé et protégé et ce qui est public et non protégé. La question en l'espèce consiste à savoir comment on peut assurer et apprécier cet équilibre. Je souscris au résultat auquel la Cour est arrivée en l'espèce. J'estime toutefois qu'elle aurait pu appliquer un critère différent: celui qu'elle a utilisé dans son arrêt *Halford c. Royaume-Uni* du 25 juin 1997 (*Recueil des arrêts et décisions* 1997-III), où elle s'est demandé si

la personne concernée «pouvait raisonnablement croire au caractère privé» des appels en cause.

Le contexte de la procédure pénale et l'utilisation de preuves obtenues en violation du principe de protection des éléments que l'on peut raisonnablement croire de nature privée dans l'affaire *Halford* n'empêchent pas la Cour de faire usage du même critère dans les affaires telles que la présente. La question de savoir si la requérante en l'espèce était ou non une personnalité publique cesse alors d'exister ; le critère proposé, qui vise à déterminer si la personne s'estimant victime d'une atteinte à sa vie privée pouvait raisonnablement croire au caractère privé de la situation litigieuse autorise une approche nuancée dans chaque nouvelle affaire. Peut-être est-ce cela que vise le juge Cabral Barreto lorsqu'il parle de la jurisprudence en train d'émerger concernant l'exercice de mise en balance entre le droit du public à savoir et le droit de la personne privée à se protéger.

Il faut bien sûr éviter ici le raisonnement circulaire. Le caractère «raisonnable» de la croyance à la nature privée d'une situation pourrait se réduire au critère de mise en balance précité. Mais invoquer le caractère raisonnable d'une croyance, c'est aussi faire appel au sens commun éclairé, qui nous dit que celui qui vit dans une maison de verre n'a guère le droit de jeter des pierres.

VON HANNOVER v. GERMANY
(Application no. 59320/00)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 24 JUNE 2004¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Publication in tabloid press of photos showing a princess engaged in her private activities****Article 8**

Private life – Publication in tabloid press of photos showing a princess engaged in her private activities – Right to control of use of one’s picture – Positive obligations – Balancing protection of private life and freedom of expression – Person photographed without their knowledge or consent – Publication of photos relating to details of private life – Public figure having no official function – No contribution to debate of public interest – Right to “legitimate expectation” of protection of private life – Means of mass communication – Effective protection of private life – Limits on right of public to be informed and commercial interest of magazines – Lack of fair balance

*
* * *

The applicant is the eldest daughter of Prince Rainier III of Monaco. The tabloid press published in Germany several series of photos of the applicant that had been taken without her knowledge and showed her outside her home in her daily life, alone or accompanied. The applicant brought proceedings in the German courts for an injunction against any further publication of photos. The lower courts considered that in accordance with the Copyright (Arts Domain) Act the applicant, as a figure of contemporary society “*par excellence*” (*eine “absolute” Person der Zeitgeschichte*), had to tolerate the publication without her consent of photos taken outside her home. The Federal Court of Justice held that figures of contemporary society “*par excellence*” were entitled to respect for their private life even outside their home, but only if they had retired to a secluded place – away from the public eye (*in eine örtliche Abgeschiedenheit*) – where it was objectively clear to everyone that they wanted to be alone and where, confident of being away from prying eyes, they behaved in a given situation in a manner in which they would not have behaved in a public place (criterion of spatial isolation). That approach was confirmed by a leading judgment of the Federal Constitutional Court, which attached decisive weight to the freedom of the press and the public interest in knowing how a princess behaved outside her representative functions. In the light of that criterion the applicant won her case in respect of the photos showing her with her male companion at the far end of a restaurant courtyard where she had clearly wished to be away from prying eyes. However, the court dismissed her complaint about the publication of photos showing her outside her home, alone or accompanied, during her daily life, holidays or leisure activities.

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

Held

Article 8: The applicant complained of the lack of adequate protection of her private life and picture by the German State. The publication of photos showing the applicant alone or accompanied by an adult in purely private activities of her daily life fell within the scope of her “private life”. That protection of private life had to be balanced against the freedom of expression guaranteed by Article 10 of the Convention, which also extended to publication of photos. In the cases in which the Court had had to balance the protection of private life against freedom of expression, it stressed the contribution made by photos or articles in the press to a debate of general interest. In the present case, the photos and commentaries had been published in the context of a report designed exclusively to satisfy the curiosity of a particular readership regarding the details of the private life of the princess, who performed no official function within or on behalf of the State of Monaco. In short, the publications in question had not contributed to any debate of general interest to society despite the applicant being known to the public. In those conditions, freedom of expression called for a narrower interpretation. Moreover, account had to be taken of the context in which the photos had been taken – without the applicant’s knowledge or consent – and the harassment endured by many public figures in their daily lives. Anyone, even if they were known to the general public, had to be able to enjoy a “legitimate expectation” of protection of and respect for their private life, which also included a social dimension. Furthermore, increased vigilance in protecting private life was necessary to contend with the technical progress made in storing and reproducing personal data on individuals and with the systematic taking of photos disseminated to a broad section of the public. The criteria on which the domestic courts had based their decisions in the case had not been sufficient to protect the applicant’s private life effectively. As a figure of contemporary society “*par excellence*” she could not rely on protection of her private life unless she was in a secluded place out of the public eye and, moreover, succeeded in proving it (which could be difficult). Where that was not the case, the applicant had to accept that she might be photographed at almost any time, systematically, and that the photos were then very widely disseminated even if, as had been the case here, the photos and commentaries related exclusively to details of her private life. The criterion of spatial isolation on which the domestic courts had relied was in reality too vague and difficult for the person concerned to determine in advance. In conclusion, the photos and articles in question had made no contribution to a debate of general interest since the applicant exercised no official function and the photos and articles related exclusively to details of her private life. Furthermore, the Court considered that the public did not have a legitimate interest in knowing where the applicant was and how she behaved generally in her private life even if she appeared in places that could not always be described as secluded and despite the fact that she was well known to the public. Even if such a public interest existed, as did a commercial interest of magazines in publishing photos and articles, both those interests had to yield to the applicant’s right to the effective protection of her private life. In short, the criteria established by the domestic courts had not been sufficient to ensure the effective protection of the applicant’s private life and she should have had a “legitimate expectation” of protection of her private life. Despite the margin of appreciation afforded to the

State, the German courts had not struck a fair balance between the competing interests.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: the Court reserved the question of the application of this provision.

Case-law cited by the Court

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

Artico v. Italy, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37

X and Y v. the Netherlands, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91

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

Niemietz v. Germany, judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B

Burghartz v. Switzerland, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B

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

Stjerna v. Finland, judgment of 25 November 1994, Series A no. 299-B

Friedl v. Austria, judgment of 31 January 1995, Series A no. 305-B, opinion of the Commission

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

Halford v. the United Kingdom, judgment of 25 June 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-III

Botta v. Italy, judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I

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

Neves Verlags GmbH & Co. KG v. Austria, no. 31457/96, ECHR 2000-I

Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II

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

Campmany y Diez de Revenga and Lopez Galiacho Perona v. Spain (dec.), no. 54224/00, ECHR 2000-XII

Tammer v. Estonia, no. 41205/98, ECHR 2001-I

Verliere v. Switzerland (dec.), no. 41953/98, ECHR 2001-VII

P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, ECHR 2001-IX

Schüssel v. Austria (dec.), no. 42409/98, 21 February 2002

Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria, no. 34315/96, 26 February 2002

Peck v. the United Kingdom, no. 44647/98, ECHR 2003-I

Julio Bou Gibert and El Hogar Y La Moda J.A. v. Spain (dec.), no. 14929/02, 13 May 2003

Prisma Presse v. France (dec.), nos. 66910/01 and 71612/01, 1 July 2003

Editions Plon v. France, no. 58148/00, ECHR 2004-IV

In the case of Von Hannover v. Germany,

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

Mr I. CABRAL BARRETO, *President*,

Mr G. RESS,

Mr L. CAFLISCH,

Mr R. TÜRMEN,

Mr B. ZUPANČIĆ,

Mr J. HEDIGAN,

Mr K. TRAJA, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 6 November 2003 and 3 June 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 59320/00) against the Federal Republic of Germany lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a national of Monaco, Caroline von Hannover (“the applicant”), on 6 June 2000.

2. The applicant alleged that the German court decisions in her case had infringed her right to respect for her private and family life as guaranteed by Article 8 of the Convention.

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

4. 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. By a decision of 8 July 2003, the Chamber declared the application admissible.

6. The applicant and the Government each filed observations on the merits (Rule 59 § 1). In addition, comments were received from the Association of German Magazine Publishers (*Verband deutscher Zeitschriftenverleger*) and from Hubert Burda Media GmbH & Co. KG, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 44 § 2). The applicant replied to those comments (Rule 44 § 5).

7. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 6 November 2003 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr K. STOLTENBERG, <i>Ministerialdirigent</i> ,	<i>Agent</i> ,
Mr A. OHLY, Professor of civil law at Bayreuth University,	<i>Counsel</i> ,
Mrs A. LAITENBERGER, executive assistant to the Agent,	<i>Adviser</i> ;

(b) *for the applicant*

Mr M. PRINZ, lawyer,	<i>Counsel</i> ,
Ms C. MOFFAT, lawyer,	
Mr A. TOUCAS, lawyer,	<i>Advisers</i> .

The Court heard addresses by Mr Prinz, Mr Stoltenberg and Mr Ohly.

THE FACTS

1. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The applicant, who is the eldest daughter of Prince Rainier III of Monaco, was born in 1957. Her official residence is in Monaco but she lives in the Paris area most of the time.

As a member of Prince Rainier's family, the applicant is the president of certain humanitarian or cultural foundations, such as the Princess Grace Foundation or the Prince Pierre of Monaco Foundation, and also represents the ruling family at events such as the Red Cross Ball or the opening of the International Circus Festival. She does not, however, perform any function within or on behalf of the State of Monaco or any of its institutions.

A. Background to the case

9. Since the early 1990s the applicant has been trying – often through the courts – in a number of European countries to prevent the publication of photos about her private life in the tabloid press.

10. The photos that were the subject of the proceedings described below were published by the Burda publishing company in the German magazines *Bunte* and *Freizeit Revue*, and by the Heinrich Bauer publishing company in the German magazine *Neue Post*.

1. *The first series of photos*

(a) **The five photos of the applicant published in *Freizeit Revue* magazine (issue no. 30 of 22 July 1993)**

11. These photos show her with the actor Vincent Lindon at the far end of a restaurant courtyard in Saint-Rémy-de-Provence. The first page of the magazine refers to “The most tender photos of her romance with Vincent” (“*Die zärtlichsten Fotos Ihrer Romanze mit Vincent*”) and the photos themselves bear the caption “These photos are evidence of the most tender romance of our time” (“*Diese Fotos sind der Beweis für die zärtlichste Romanze unserer Zeit*”).

(b) **The two photos of the applicant published in *Bunte* magazine (issue no. 32 of 5 August 1993)**

12. The first photo shows her on horseback with the caption “Caroline and the blues. Her life is a novel with innumerable misfortunes, says the author Roig” (“*Caroline und die Melancholie. Ihr Leben ist ein Roman mit unzähligen Unglücken, sagt Autor Roig*”).

The second photo shows her with her children Pierre and Andrea.

The photos are part of an article entitled “I don’t think I could be a man’s ideal wife” (“*Ich glaube nicht, dass ich die ideale Frau für einen Mann sein kann*”).

(c) **The seven photos of the applicant published in *Bunte* magazine (issue no. 34 of 19 August 1993)**

13. The first photo shows her canoeing with her daughter Charlotte, the second shows her son Andrea with a bunch of flowers in his arms.

The third photo shows her doing her shopping with a bag slung over her shoulder, the fourth with Vincent Lindon in a restaurant and the fifth alone on a bicycle.

The sixth photo shows her with Vincent Lindon and her son Pierre.

The seventh photo shows her doing her shopping at the market, accompanied by her bodyguard.

The article is entitled “Pure happiness” (“*Vom einfachen Glück*”).

2. *The second series of photos*

(a) **The ten photos of the applicant published in *Bunte* magazine (issue no. 10 of 27 February 1997)**

14. These photos show the applicant on a skiing holiday in Zürs/ Arlberg. The accompanying article is entitled “Caroline ... a woman returns to life” (“*Caroline ... eine Frau kehrt ins Leben zurück*”).

(b) **The eleven photos of the applicant published in *Bunte* magazine (issue no. 12 of 13 March 1997)**

15. Seven photos show her with Prince Ernst August von Hannover at a horse show in Saint-Rémy-de-Provence. The accompanying article is entitled “The kiss. Or: they are not hiding anymore” (“*Der Kuss. Oder: jetzt verstecken sie sich nicht mehr*”).

Four other photos show her leaving her house in Paris with the caption “Out and about with Princess Caroline in Paris” (“*Mit Prinzessin Caroline unterwegs in Paris*”).

(c) **The seven photos of the applicant published in *Bunte* magazine (issue no. 16 of 10 April 1997)**

16. These photos show the applicant on the front page with Prince Ernst August von Hannover and on the inside pages of the magazine playing tennis with him or both putting their bicycles down.

3. *The third series of photos*

17. The sequence of photos published in *Neue Post* magazine (issue no. 35/97) shows the applicant at the Monte Carlo Beach Club, dressed in a swimsuit and wrapped up in a bathing towel, tripping over an obstacle and falling down. The photos, which are quite blurred, are accompanied by an article entitled “Prince Ernst August played fisticuffs and Princess Caroline fell flat on her face” (“*Prinz Ernst August haute auf den Putz und Prinzessin Caroline fiel auf die Nase*”).

B. The proceedings in the German courts

1. *The first set of proceedings*

(a) **Judgment of the Hamburg Regional Court of 4 February 1993**

18. On 13 August 1993 the applicant sought an injunction in the Hamburg Regional Court (*Landgericht*) against any further publication by the Burda publishing company of the first series of photos on the ground that they infringed her right to protection of her personality rights (*Persönlichkeitsrecht*), guaranteed by Articles 2 § 1 and 1 § 1 of the Basic Law (*Grundgesetz*), and her right to protection of her private life and to the control of the use of her image, guaranteed by sections 22 et seq. of the Copyright (Arts Domain) Act (*Kunsturhebergesetz* – “the Copyright Act” – see paragraphs 40-41 below).

19. In a judgment of 4 February 1993, the Regional Court granted the application only in respect of the distribution of the magazines in France, in accordance with the rules of private international law (section 38 of the

Introductory Act to the Civil Code – *Einführungsgesetz in das bürgerliche Gesetzbuch*) read in conjunction with Article 9 of the French Civil Code.

With regard to the distribution of the magazines in Germany, however, the Regional Court reiterated that it was German law which applied. Under section 23(1) no. 1 of the Copyright Act, the applicant, as a figure of contemporary society “*par excellence*” (*eine “absolute” Person der Zeitgeschichte*), had to tolerate this kind of publication.

The Regional Court held that she had failed to establish a legitimate interest (*berechtigtes Interesse*) justifying an injunction against further publication because, where figures of contemporary society “*par excellence*” were concerned, the right to protection of private life stopped at their front door. All the photos of the applicant had been taken exclusively in public places.

(b) Judgment of the Hamburg Court of Appeal of 8 December 1994

20. The applicant appealed against that judgment.

21. In a judgment of 8 December 1994, the Hamburg Court of Appeal (*Oberlandesgericht*) dismissed the applicant’s appeal and set aside the injunction against subsequent publications in France.

Indeed, like the Regional Court, the Court of Appeal found that the applicant was a contemporary figure “*par excellence*” and therefore had to tolerate publication without her consent of the photos in question, which had all been taken in public places. Even if the constant hounding by photographers made her daily life difficult, it arose from a legitimate desire to inform the general public.

(c) Judgment of the Federal Court of Justice of 19 December 1995

22. The applicant appealed on points of law against that judgment.

23. In a judgment of 19 December 1995, the Federal Court of Justice (*Bundesgerichtshof*) allowed the applicant’s appeal in part, granting her an injunction against any further publication of the photos that had appeared in *Freizeit Revue* magazine (issue no. 30 of 22 July 1993) showing her with Vincent Lindon in a restaurant courtyard on the ground that the photos interfered with her right to respect for her private life.

The Federal Court held that even figures of contemporary society “*par excellence*” were entitled to respect for their private life and that this was not limited to their home but also covered the publication of photos. Outside their home, however, they could not rely on the protection of their privacy unless they had retired to a secluded place – away from the public eye (*in eine örtliche Abgeschlossenheit*) – where it was objectively clear to everyone that they wanted to be alone and where, confident of being away from prying eyes, they behaved in a given situation in a manner in which they would not behave in a public place. Unlawful interference with the protection of that privacy could therefore be made out if photos were

published that had been taken secretly and/or by catching unawares a person who had retired to such a place. That was the position here, where the applicant and her male companion had withdrawn to the far end of a restaurant courtyard with the clear aim of being out of the public eye.

However, the Federal Court dismissed the remainder of her appeal on the ground that, as a figure of contemporary society “*par excellence*”, the applicant had to tolerate the publication of photos in which she appeared in a public place even if they were photos of scenes from her daily life and not photos showing her exercising her official functions. The public had a legitimate interest in knowing where the applicant was staying and how she behaved in public.

(d) Judgment of the Federal Constitutional Court of 15 December 1999

24. The applicant then appealed to the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*), submitting that there had been an infringement of her right to the protection of her personality rights (Article 2 § 1 read in conjunction with Article 1 § 1 of the Basic Law).

In the applicant’s submission, the criteria established by the Federal Court of Justice regarding the protection of privacy in respect of photos taken in public places did not effectively protect the free development of the personality, be it in the context of private life or family life. Those criteria were so narrow that in practice the applicant could be photographed at any time outside her home and the photos subsequently published in the media.

Given that the photos were not used genuinely to inform people, but merely to entertain them, the right to control the use of one’s image in respect of scenes from private life, which had been recognised by the case-law of the Federal Constitutional Court, prevailed over the right – also guaranteed by the Basic Law – to freedom of the press.

25. In a landmark judgment of 15 December 1999, delivered after a hearing, the Constitutional Court allowed the applicant’s appeal in part on the ground that the publication of the three photos in issues nos. 32 and 34 of *Bunte* magazine, dated 5 August 1993 and 19 August 1993, featuring the applicant with her children had infringed her right to the protection of her personality rights guaranteed by Articles 2 § 1 and 1 § 1 of the Basic Law, reinforced by her right to family protection under Article 6 of the Basic Law. It referred the case to the Federal Court of Justice on that point. However, the Constitutional Court dismissed the applicant’s appeal regarding the other photos.

The relevant extract of the judgment reads as follows:

“The appeal is well-founded in part.

...

II.

The decisions being appealed do not fully satisfy the requirements of Article 2 § 1 read in conjunction with Article 1 § 1 of the Basic Law.

1. The provisions of sections 22 and 23 of the KUG [*Kunsturhebergesetz* – Copyright Act] on which the civil courts based their decisions in the present case are, however, compatible with the Basic Law.

Under Article 2 § 1 of the Basic Law, general personality rights are guaranteed only within the framework of the constitutional order. The provisions concerning the publication of photographic representations of persons listed in sections 22 and 23 of the KUG are part of that constitutional order. They derive from an incident which at the time caused a scandal (photos of Bismarck on his deathbed ...) and from the ensuing politico-legal debate sparked off by this incident ..., and aim to strike a fair balance between respect for personality rights and the community's interest in being informed ...

Under section 22, first sentence, of the KUG, pictures can only be disseminated or exposed to the public eye with the express approval of the person represented. Pictures relating to contemporary society are excluded from that rule under section 23(1) of the KUG ... Under section 23(2) of the KUG, however, that exception does not apply where the dissemination interferes with a legitimate interest of the person represented. The protection by degrees under these rules ensures that they take account of the need to protect the person being represented as well as the community's desire to be informed and the interest of the media which satisfy that desire. That much has already been established by the Federal Constitutional Court ...

...

(b) In the instant case regard must be had, in interpreting and applying sections 22 and 23 of the KUG, not only to general personality rights, but also to the freedom of the press guaranteed by Article 5 § 1, second sentence, of the Basic Law in so far as the provisions in question also affect those freedoms.

...

The fact that the press fulfils the function of forming public opinion does not exclude entertainment from the functional guarantee under the Basic Law. The formation of opinions and entertainment are not opposites. Entertainment also plays a role in the formation of opinions. It can sometimes even stimulate or influence the formation of opinions more than purely factual information. Moreover, there is a growing tendency in the media to do away with the distinction between information and entertainment both as regards press coverage generally and individual contributions, and to disseminate information in the form of entertainment or mix it with entertainment ('infotainment'). Consequently, many readers obtain information they consider to be important or interesting from entertaining coverage ...

Nor can mere entertainment be denied any role in the formation of opinions. That would amount to unilaterally presuming that entertainment merely satisfies a desire for amusement, relaxation, escapism or diversion. Entertainment can also convey images of reality and propose subjects for debate that spark off a process of discussion and assimilation relating to philosophies of life, values and behaviour models. In that respect, it fulfils important social functions ... When measured against the aim of protecting press freedom, entertainment in the press is neither negligible nor entirely worthless and therefore falls within the scope of application of fundamental rights ...

The same is true of information about people. Personalisation is an important journalistic means of attracting attention. Very often it is this which first arouses interest in a problem and stimulates a desire for factual information. Similarly, interest in a particular event or situation is usually stimulated by personalised accounts. Additionally, celebrities embody certain moral values and lifestyles. Many people base their choice of lifestyle on their example. They become points of crystallisation for adoption or rejection and act as examples or counter-examples. This is what explains the public interest in the various ups and downs occurring in their lives.

As regards politicians, this public interest has always been deemed to be legitimate from the point of view of transparency and democratic control. Nor can it in principle be disputed that it exists in respect of other public figures. To that extent it is the function of the press to show people in situations that are not limited to specific functions or events and this also falls within the sphere of protection of press freedom. It is only when a balancing exercise has to be done between competing personality rights that an issue arises as to whether matters of essential interest for the public are involved and treated seriously and objectively or whether private matters, designed merely to satisfy the public's curiosity, are being disseminated ...

(c) The decision of the Federal Court of Justice largely stands up to an examination of its compatibility with the constitutional rules.

(aa) The Federal Court of Justice cannot be criticised under constitutional law for assessing the conditions of application [*Tatbestandsvoraussetzungen*] of section 23(1) no. 1 of the KUG according to the criterion of the community's interest in being informed and deciding on that basis that the photos showing the appellant outside her representative function in the Principality of Monaco were lawful.

Under section 23(1) no. 1 of the KUG, the publication of pictures portraying an aspect of contemporary society are exempted from the obligation to obtain the consent of the person concerned within the meaning of section 22 of the KUG. Judging from the drafting history of the Act ... and from the meaning and purpose of the words used, the provision in question takes into consideration the community's interest in being informed and the freedom of the press. Accordingly, the interpretation of this element [*Tatbestandsmerkmal*] must take account of the interests of the public. Pictures of people who are of no significance in contemporary society should not be made freely accessible to the public: they require the prior consent of the person concerned. The other element that is affected by fundamental rights, that of a 'legitimate interest' for the purposes of section 23(2) of the KUG, concerns only – and this must be stressed at the outset – figures of contemporary society and cannot therefore take sufficient account of the interests of the freedom of the press if these have previously been neglected when the circle of the persons concerned was defined.

It is in keeping with the importance and scope of the freedom of the press, and not unreasonably restrictive of the protection of personality rights, that the concept of contemporary society referred to in section 23(1) no. 1 of the KUG should not only cover, in accordance with a definition given by the courts, events of historical or political significance, but be defined on the basis of the public interest in being informed ... The kernel of press freedom and the free formation of opinions requires the press to have, within legal limits, sufficient margin of manoeuvre to allow it to decide, in accordance with its publishing criteria, what the public interest demands, and the process of forming opinion to establish what amounts to a matter of public interest. As has been stated, entertaining coverage is no exception to these principles.

Nor should the Federal Court of Justice be criticised for including in the ‘domain of contemporary society’, within the meaning of section 23(1) no. 1 of the KUG, pictures of people who have not only aroused public interest at a certain point on the occasion of a particular historical event but who, on account of their status and importance, attract the public’s attention in general and not just on the odd occasion. Account should also be taken in this regard of the fact that, compared to the situation at the time the Copyright Act was passed, increased importance is given today to illustrated information. The concept of a ‘figure of contemporary society “*par excellence*” [‘absolute’ *Person der Zeitgeschichte*], often employed in this respect in the case-law and legal theory, does not conclusively derive from statute or the Constitution. If, as was done by the Court of Appeal and the Federal Court of Justice, it is interpreted as a shortened expression designating people whose image is deemed by the public to be worthy of respect out of consideration for the people concerned, it is irreproachable from the point of view of constitutional law at least as long as a balancing exercise is carried out, in the light of the circumstances of the case, between the public’s interest in being informed and the legitimate interests of the person concerned.

General personality rights do not require publications that are not subject to prior consent to be limited to pictures of figures of contemporary society in the exercise of their function in society. Very often the public interest aroused by such figures does not relate exclusively to the exercise of their function in the strict sense. It can, on the contrary, by virtue of the particular function and its impact, extend to information about the way in which these figures behave generally – that is, also outside their function – in public. The public has a legitimate interest in being allowed to judge whether the personal behaviour of the individuals in question, who are often regarded as idols or role models, convincingly tallies with their behaviour on their official engagements.

If, on the other hand, the right to publish pictures of people considered to be figures of contemporary society were to be limited to their official functions, insufficient account would be taken of the public interest properly aroused by such figures and this would, moreover, favour a selective presentation that would deprive the public of certain necessary judgmental possibilities in respect of figures of socio-political life, having regard to the function of role model of such figures and the influence they exert. The press is not, however, allowed to use every picture of figures of contemporary society. On the contrary, section 23(2) of the KUG gives the courts adequate opportunity to apply the protective provisions of Article 2 § 1 read in conjunction with Article 1 § 1 of the Basic Law ...

(bb) In theory the criteria established by the Federal Court of Justice for interpreting the concept of ‘legitimate interest’ used in section 23(2) of the KUG are irreproachable from the point of view of constitutional law.

According to the decision being appealed, the privacy meriting protection that must also be afforded to ‘figures of contemporary society “*par excellence*”’ presupposes that they have retired to a secluded place with the objectively recognisable aim of being alone and where, confident of being alone, they behave in a manner in which they would not behave in public. The Federal Court of Justice accepted that there had been a breach of sections 22 and 23 of the KUG where this type of picture was taken secretly or by catching the person unawares.

The criterion of a secluded place takes account of the aim, pursued by the general right to protection of personality rights, of allowing the individual a sphere, including outside the home, in which he does not feel himself to be the subject of permanent public

attention – and relieves him of the obligation of behaving accordingly – and in which he can relax and enjoy some peace and quiet. This criterion does not excessively restrict press freedom because it does not impose a blanket ban on pictures of the daily or private life of figures of contemporary society, but allows them to be shown where they have appeared in public. In the event of an overriding public interest in being informed, the freedom of the press can even, in accordance with that case-law authority, be given priority over the protection of the private sphere ...

The Federal Court of Justice properly held that it is legitimate to draw conclusions from the behaviour adopted in a given situation by an individual who is clearly in a secluded spot. However, the protection against dissemination of photos taken in that context does not only apply where the individual behaves in a manner in which he would not behave in public. On the contrary, the development of the personality cannot be properly protected unless, irrespective of his behaviour, the individual has a space in which he can relax without having to tolerate the presence of photographers or cameramen. That is not in issue here, however, since, according to the findings on which the Federal Court of Justice based its decision, the first of the conditions to which protection of private life is subject has not been met.

Lastly, there is nothing unconstitutional, when balancing the public interest in being informed against the protection of private life, in attaching importance to the method used to obtain the information in question ... It is doubtful, however, that the mere fact of photographing the person secretly or catching them unawares can be deemed to infringe their privacy outside the home. Having regard to the function attributed to that privacy under constitutional law and to the fact that it is usually impossible to determine from a photo whether the person has been photographed secretly or caught unawares, the existence of unlawful interference with that privacy cannot in any case be made out merely because the photo was taken in those conditions. As, however, the Federal Court of Justice has already established in respect of the photographs in question that the appellant was not in a secluded place, the doubts expressed above have no bearing on the review of its decision.

(cc) However, the constitutional requirements have not been satisfied in so far as the decisions of which the appellant complains did not take account of the fact that the right to protection of personality rights of persons in the appellant's situation is strengthened by Article 6 of the Basic Law regarding those persons' intimate relations with their children.

(dd) The following conclusions can be drawn from the foregoing considerations with regard to the photographs in question:

The decision of the Federal Court of Justice cannot be criticised under constitutional law regarding the photos of the appellant at a market, doing her shopping at a market accompanied by her bodyguard or dining with a male companion at a well-attended restaurant. The first two cases concerned an open location frequented by the general public. The third case admittedly concerned a well-circumscribed location, spatially speaking, but one in which the appellant was exposed to the other people present. It is for this reason, moreover, that the Federal Court of Justice deemed it legitimate to ban photos showing the appellant in a restaurant garden, which were the subject of the decision being appealed but are not the subject of the constitutional appeal. The presence of the appellant and her companion there presented all the features of seclusion. The fact that the photographs in question were evidently taken from a

distance shows that the appellant could legitimately have assumed that she was not exposed to public view.

Nor can the decision being appealed be criticised regarding the photos of the appellant alone on horseback or riding a bicycle. In the Federal Court of Justice's view, the appellant had not been in a secluded place, but in a public one. That finding cannot attract criticism under constitutional law. The appellant herself describes the photos in question as belonging to the intimacy of her private sphere merely because they manifest her desire to be alone. In accordance with the criteria set out above, the mere desire of the person concerned is not relevant in any way.

The three photos of the appellant with her children require a fresh examination, however, in the light of the constitutional rules set out above. We cannot rule out the possibility that the review that needs to be carried out in the light of the relevant criteria will lead to a different result for one or other or all the photos. The decision must therefore be set aside in that respect and remitted to the Federal Court of Justice for a fresh decision.

(d) The decisions of the Regional Court and the Court of Appeal resulted in a violation of fundamental rights by limiting to the home the privacy protected by Article 2 § 1 read in conjunction with Article 1 § 1 of the Basic Law in accordance, moreover, with a rationale that was in keeping with the case-law at the time. The decisions in question do not need to be set aside, however, since the violation complained of has been remedied in part by the Federal Court of Justice and the remainder of the case remitted to that court.

..."

(e) Sequel to the proceedings

26. Following the remittal of the case to the Federal Court of Justice in connection with the three photos that had appeared in *Bunte* magazine (issue no. 32 of 5 August 1993 and no. 34 of 19 August 1993) showing the applicant with her children, the Burda publishing company undertook not to republish the photos (*Unterlassungserklärung*).

2. The second set of proceedings

(a) Judgment of the Hamburg Regional Court of 26 September 1997

27. On 14 May 1997 the applicant reapplied to the Hamburg Regional Court, seeking an injunction preventing the Burda publishing company from republishing the second series of photos on the ground that they infringed her right to protection of her personality rights, guaranteed by Articles 2 § 1 and 1 § 1 of the Basic Law, and her right to protection of her private life and to the control of the use of her image, guaranteed by sections 22 et seq. of the Copyright Act.

28. In a judgment of 26 September 1997, the Hamburg Regional Court rejected the application, referring in particular to the grounds of the Federal Court of Justice's judgment of 19 December 1995.

(b) Judgment of the Hamburg Court of Appeal of 10 March 1998

29. The applicant appealed against that judgment.
30. In a judgment of 10 March 1998, the Hamburg Court of Appeal dismissed the applicant's appeal for the same reasons.

(c) Decision of the Federal Constitutional Court of 4 April 2000

31. As the Court of Appeal did not grant leave to appeal on points of law to the Federal Court of Justice, the applicant lodged a constitutional appeal directly with the Federal Constitutional Court, relying on her earlier submissions.

32. In a decision of 4 April 2000, the Federal Constitutional Court, ruling as a panel of three judges, refused to entertain the appeal. It referred in particular to the Federal Court of Justice's judgment of 19 December 1995 and to its own landmark judgment of 15 December 1999.

3. The third set of proceedings

(a) Judgment of the Hamburg Regional Court of 24 April 1998

33. On 5 November 1997 the applicant reapplied to the Hamburg Regional Court, seeking an injunction preventing the Heinrich Bauer publishing company from republishing the third series of photos on the ground that they infringed her right to protection of her personality rights, guaranteed by Articles 2 § 1 and 1 § 1 of the Basic Law, and the right to protection of her private life and to the control of the use of her image, guaranteed by sections 22 et seq. of the Copyright (Arts Domain) Act.

The applicant submitted, among other things, a sworn attestation by the director of the Monte Carlo Beach Club to the effect that the swimming baths in question were a private establishment, access to which was subject to a high fee and strictly controlled and from which journalists and photographers were debarred unless they had the express permission of the owner of the establishment. The fact that the photos were very blurred showed that they had been taken secretly, at a distance of several hundred metres, from the window or roof of a neighbouring house.

34. In a judgment of 24 April 1998, the Hamburg Regional Court rejected the application, referring in particular to the grounds of the Federal Court of Justice's judgment of 19 December 1995. The court stated that the Monte Carlo Beach Club had to be considered as an open-air swimming pool that was open to the public, even if an entry fee was charged and access restricted.

(b) Judgment of the Hamburg Court of Appeal of 13 October 1998

35. The applicant appealed against that judgment.

36. In a judgment of 13 October 1998, the Hamburg Court of Appeal dismissed the applicant's appeal for the same reasons.

The Court of Appeal found that a swimming pool or beach was not a secluded place and that the photos showing the applicant tripping over an obstacle and falling down were not such as to denigrate or demean her in the public's eyes.

(c) The decision of the Federal Constitutional Court of 13 April 2000

37. As the Court of Appeal did not grant the applicant leave to appeal on points of law to the Federal Court of Justice, the applicant lodged a constitutional appeal directly with the Federal Constitutional Court, relying on her earlier submissions.

38. In a decision of 13 April 2000, the Federal Constitutional Court, ruling as a panel of three judges, refused to entertain the appeal. It referred in particular to the Federal Court of Justice's judgment of 19 December 1995 and to its own landmark judgment of 15 December 1999.

The Constitutional Court held that the ordinary courts had properly found that the Monte Carlo Beach Club was not a secluded place and that the photos of the applicant wearing a swimsuit and falling down were not capable of constituting an infringement of her right to respect for her private life.

II. RELEVANT DOMESTIC AND EUROPEAN LAW

A. The Basic Law

39. The relevant provisions of the Basic Law are worded as follows:

Article 1 § 1

"The dignity of human beings is inviolable. All public authorities have a duty to respect and protect it."

Article 2 § 1

"Everyone shall have the right to the free development of their personality provided that they do not interfere with the rights of others or violate the constitutional order or moral law [*Sittengesetz*]."

Article 5 §§ 1 and 2

"1. Everyone shall have the right freely to express and disseminate his or her opinions in speech, writing and pictures and freely to obtain information from

generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting on the radio and in films shall be guaranteed. There shall be no censorship.

2. These rights shall be subject to the limitations laid down by the provisions of the general laws and by statutory provisions aimed at protecting young people and to the obligation to respect personal honour [*Recht der persönlichen Ehre*].”

Article 6 §§ 1 and 2

“1. Marriage and the family enjoy the special protection of the State.

2. The care and upbringing of children is the natural right of parents and a duty primarily incumbent on them. The State community shall oversee the performance of that duty.”

B. The Copyright (Arts Domain) Act

40. Section 22(1) of the Copyright (Arts Domain) Act provides that images can only be disseminated with the express approval of the person concerned.

41. Section 23(1) no. 1 of that Act provides for exceptions to that rule, particularly where the images portray an aspect of contemporary society (*Bildnisse aus dem Bereich der Zeitgeschichte*) on condition that publication does not interfere with a legitimate interest (*berechtigtes Interesse*) of the person concerned (section 23(2)).

C. Resolution 1165 (1998) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the right to privacy

42. The full text of this resolution, adopted by the Parliamentary Assembly on 26 June 1998, is worded as follows:

“1. The Assembly recalls the current affairs debate it held on the right to privacy during its September 1997 session, a few weeks after the accident which cost the Princess of Wales her life.

2. On that occasion, some people called for the protection of privacy, and in particular that of public figures, to be reinforced at the European level by means of a convention, while others believed that privacy was sufficiently protected by national legislation and the European Convention on Human Rights, and that freedom of expression should not be jeopardised.

3. In order to explore the matter further, the Committee on Legal Affairs and Human Rights organised a hearing in Paris on 16 December 1997 with the participation of public figures or their representatives and the media.

4. The right to privacy, guaranteed by Article 8 of the European Convention on Human Rights, has already been defined by the Assembly in the declaration on mass communication media and human rights, contained within Resolution 428 (1970), as ‘the right to live one’s own life with a minimum of interference’.

5. In view of the new communication technologies which make it possible to store and use personal data, the right to control one's own data should be added to this definition.

6. The Assembly is aware that personal privacy is often invaded, even in countries with specific legislation to protect it, as people's private lives have become a highly lucrative commodity for certain sectors of the media. The victims are essentially public figures, since details of their private lives serve as a stimulus to sales. At the same time, public figures must recognise that the special position they occupy in society – in many cases by choice – automatically entails increased pressure on their privacy.

7. Public figures are persons holding public office and/or using public resources and, more broadly speaking, all those who play a role in public life, whether in politics, the economy, the arts, the social sphere, sport or in any other domain.

8. It is often in the name of a one-sided interpretation of the right to freedom of expression, which is guaranteed in Article 10 of the European Convention on Human Rights, that the media invade people's privacy, claiming that their readers are entitled to know everything about public figures.

9. Certain facts relating to the private lives of public figures, particularly politicians, may indeed be of interest to citizens, and it may therefore be legitimate for readers, who are also voters, to be informed of those facts.

10. It is therefore necessary to find a way of balancing the exercise of two fundamental rights, both of which are guaranteed by the European Convention on Human Rights: the right to respect for one's private life and the right to freedom of expression.

11. The Assembly reaffirms the importance of every person's right to privacy, and of the right to freedom of expression, as fundamental to a democratic society. These rights are neither absolute nor in any hierarchical order, since they are of equal value.

12. However, the Assembly points out that the right to privacy afforded by Article 8 of the European Convention on Human Rights should not only protect an individual against interference by public authorities, but also against interference by private persons or institutions, including the mass media.

13. The Assembly believes that, since all member states have now ratified the European Convention on Human Rights, and since many systems of national legislation comprise provisions guaranteeing this protection, there is no need to propose that a new convention guaranteeing the right to privacy should be adopted.

14. The Assembly calls upon the governments of the member states to pass legislation, if no such legislation yet exists, guaranteeing the right to privacy containing the following guidelines, or if such legislation already exists, to supplement it with these guidelines:

(i) the possibility of taking an action under civil law should be guaranteed, to enable a victim to claim possible damages for invasion of privacy;

(ii) editors and journalists should be rendered liable for invasions of privacy by their publications, as they are for libel;

(iii) when editors have published information that proves to be false, they should be required to publish equally prominent corrections at the request of those concerned;

(iv) economic penalties should be envisaged for publishing groups which systematically invade people's privacy;

(v) following or chasing persons to photograph, film or record them, in such a manner that they are prevented from enjoying the normal peace and quiet they expect in their private lives or even such that they are caused actual physical harm, should be prohibited;

(vi) a civil action (private lawsuit) by the victim should be allowed against a photographer or a person directly involved, where paparazzi have trespassed or used 'visual or auditory enhancement devices' to capture recordings that they otherwise could not have captured without trespassing;

(vii) provision should be made for anyone who knows that information or images relating to his or her private life are about to be disseminated to initiate emergency judicial proceedings, such as summary applications for an interim order or an injunction postponing the dissemination of the information, subject to an assessment by the court as to the merits of the claim of an invasion of privacy;

(viii) the media should be encouraged to create their own guidelines for publication and to set up an institute with which an individual can lodge complaints of invasion of privacy and demand that a rectification be published.

15. It invites those governments which have not yet done so to ratify without delay the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data.

16. The Assembly also calls upon the governments of the member states to:

(i) encourage the professional bodies that represent journalists to draw up certain criteria for entry to the profession, as well as standards for self-regulation and a code of journalistic conduct;

(ii) promote the inclusion in journalism training programmes of a course in law, highlighting the importance of the right to privacy *vis-à-vis* society as a whole;

(iii) foster the development of media education on a wider scale, as part of education about human rights and responsibilities, in order to raise media users' awareness of what the right to privacy necessarily entails;

(iv) facilitate access to the courts and simplify the legal procedures relating to press offences, in order to ensure that victims' rights are better protected."

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

43. The applicant submitted that the German court decisions had infringed her right to respect for her private and family life, guaranteed by Article 8 of the Convention, which is worded 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. Submissions of the parties and interveners

1. The applicant

44. The applicant stated that she had spent more than ten years in unsuccessful litigation in the German courts trying to establish her right to the protection of her private life. She alleged that as soon as she left her house she was constantly hounded by paparazzi who followed her every daily movement, be it crossing the road, fetching her children from school, doing her shopping, out walking, engaging in sport or going on holiday. In her submission, the protection afforded to the private life of a public figure like herself was minimal under German law because the concept of a “secluded place” as defined by the Federal Court of Justice and the Federal Constitutional Court was much too narrow in that respect. Furthermore, in order to benefit from that protection the onus was on her to establish every time that she had been in a secluded place. She was thus deprived of any privacy and could not move about freely without being a target for the paparazzi. She affirmed that in France her prior agreement was necessary for the publication of any photos not showing her at an official event. Such photos were regularly taken in France and then sold and published in Germany. The protection of private life from which she benefited in France was therefore systematically circumvented by virtue of the decisions of the German courts. On the subject of the freedom of the press, the applicant stated that she was aware of the essential role played by the press in a democratic society in terms of informing and forming public opinion, but in her case it was just the entertainment press seeking to satisfy its readers’ voyeuristic tendencies and make huge profits from generally innocuous photos showing her going about her daily business. Lastly, the applicant stressed that it was materially impossible to establish in respect of every photo whether or not she had been in a secluded place. As the judicial proceedings were generally held several months after publication of the photos, she was obliged to keep a permanent record of her every movement in order to protect herself from paparazzi who might photograph her. With regard to many of the photos that were the subject of this application, it was impossible to determine the exact time and place at which they had been taken.

2. *The Government*

45. The Government submitted that German law, while taking account of the fundamental role of the freedom of the press in a democratic society, contained sufficient safeguards to prevent any abuse and ensure the effective protection of the private life of even public figures. In their submission, the German courts had in the instant case struck a fair balance between the applicant's rights to respect for her private life guaranteed by Article 8 and the freedom of the press guaranteed by Article 10, having regard to the margin of appreciation available to the State in this area. The courts had found in the first place that the photos had not been taken in a secluded place and had, subsequently, examined the limits on the protection of private life, particularly in the light of the freedom of the press and even where the publication of photos by the entertainment press was concerned. The protection of the private life of a figure of contemporary society "*par excellence*" did not require the publication of photos without his or her authorisation to be limited to showing the person in question engaged in their official duties. The public had a legitimate interest in knowing how the person behaved generally in public. The Government submitted that this definition of the freedom of the press by the Federal Constitutional Court was compatible with Article 10 and the European Court's relevant case-law. Furthermore, the concept of a secluded place was only one factor, albeit an important one, of which the domestic courts took account when balancing the protection of private life against the freedom of the press. Accordingly, while private life was less well protected where a public figure was photographed in a public place, other factors could also be taken into consideration, such as the nature of the photos, for example, which should not shock the public. Lastly, the Government observed that the decision of the Federal Court of Justice – which had held that the publication of photos of the applicant with the actor Vincent Lindon in a restaurant courtyard in Saint-Rémy-de-Provence were unlawful – showed that the applicant's private life was protected even outside her home.

3. *The interveners*

46. The Association of German Magazine Publishers submitted that German law, which was halfway between French law and United Kingdom law, struck a fair balance between the right to protection of private life and the freedom of the press. In its submission, it also complied with the principles set out in Resolution 1165 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the right to privacy and the European Court's case-law, which had always stressed the fundamental role of the press in a democratic society. The public's legitimate interest in being informed was not limited to politicians, but extended to public figures who had become

known for other reasons. The press's role of "watchdog" could not be narrowly interpreted here. In that connection, account should also be taken of the fact that the boundary between political commentary and entertainment was becoming increasingly blurred. Given that there was no uniform European standard concerning the protection of private life, the State had a wide margin of appreciation in this area.

47. Burda joined the observations of the Association of German Magazine Publishers and stated that German law required the courts to balance the competing interests of informing the public and protecting the right to control the use of one's image very strictly and on a case-by-case basis. Even figures of contemporary society "*par excellence*" enjoyed a not inconsiderable degree of protection, and recent case-law had even tended towards reinforcing that protection. Since the death of her mother in 1982, the applicant had officially been First Lady of the reigning family in Monaco and was as such an example for the public (*Vorbildfunktion*). Moreover, the Grimaldi family had always sought to attract media attention and was therefore itself responsible for the public interest in it. The applicant could not therefore, especially if account were taken of her official functions, be regarded as a victim of the press. The publication of the photos in question had not infringed her right to control the use of her image because they had been taken while she was in public and had not been damaging to her reputation.

B. The Court's assessment

1. As regards the subject of the application

48. The Court notes at the outset that the photos of the applicant with her children are no longer the subject of this application, as it stated in its admissibility decision of 8 July 2003.

The same applies to the photos published in *Freizeit Revue* magazine (issue no. 30 of 22 July 1993) showing the applicant with Vincent Lindon at the far end of a restaurant courtyard in Saint-Rémy-de-Provence (see paragraph 11 above). In its judgment of 19 December 1995, the Federal Court of Justice prohibited any further publication of the photos on the ground that they infringed the applicant's right to respect for her private life (see paragraph 23 above).

49. Accordingly, the Court considers it important to specify that the present application concerns the following photos, which were published as part of a series of articles about the applicant:

- (i) the photo published in *Bunte* magazine (issue no. 32 of 5 August 1993) showing the applicant on horseback (see paragraph 12 above)
- (ii) the photos published in *Bunte* magazine (issue no. 34 of 19 August 1993) showing the applicant shopping on her own; with Mr Vincent Lindon

in a restaurant; alone on a bicycle; and with her bodyguard at a market (see paragraph 13 above);

(iii) the photos published in *Bunte* magazine (issue no. 10 of 27 February 1997) showing the applicant on a skiing holiday in Austria (see paragraph 14 above);

(iv) the photos published in *Bunte* magazine (issue no. 12 of 13 March 1997) showing the applicant with Prince Ernst August von Hannover and alone leaving her Parisian residence (see paragraph 15 above);

(v) the photos published in *Bunte* magazine (issue no. 16 of 10 April 1997) showing the applicant playing tennis with Prince Ernst August von Hannover and both of them putting their bicycles down (see paragraph 16 above);

(vi) the photos published in *Neue Post* magazine (issue no. 35/97) showing the applicant tripping over an obstacle at the Monte Carlo Beach Club (see paragraph 17 above).

2. *Applicability of Article 8*

50. The Court reiterates that the concept of private life extends to aspects relating to personal identity, such as a person's name (see *Burghartz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, p. 28, § 24), or a person's picture (see *Schüssel v. Austria* (dec.), no. 42409/98, 21 February 2002).

Furthermore, private life, in the Court's view, includes a person's physical and psychological integrity; the guarantee afforded by Article 8 of the Convention is primarily intended to ensure the development, without outside interference, of the personality of each individual in his relations with other human beings (see, *mutatis mutandis*, *Niemietz v. Germany*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, pp. 33-34, § 29, and *Botta v. Italy*, judgment of 24 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, p. 422, § 32). 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, *mutatis mutandis*, *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, no. 44787/98, § 56, ECHR 2001-IX, and *Peck v. the United Kingdom*, no. 41647/98, § 57, ECHR 2003-I).

51. The Court has also indicated that, in certain circumstances, a person has a "legitimate expectation" of protection and respect for his or her private life. Accordingly, it has held in a case concerning the interception of telephone calls on business premises that the applicant "would have had a reasonable expectation of privacy for such calls" (see *Halford v. the United Kingdom*, judgment of 25 June 1997, *Reports* 1997-III, p. 1016, § 45).

52. As regards photos, with a view to defining the scope of the protection afforded by Article 8 against arbitrary interference by public authorities,

the European Commission of Human Rights had regard to whether the photographs related to private or public matters and whether the material thus obtained was envisaged for a limited use or was likely to be made available to the general public (see, *mutatis mutandis*, *Friedl v. Austria*, judgment of 31 January 1995, Series A no. 305-B, opinion of the Commission, p. 21, §§ 49-52; *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, cited above, § 58; and *Peck*, cited above, § 61).

53. In the present case there is no doubt that the publication by various German magazines of photos of the applicant in her daily life either on her own or with other people falls within the scope of her private life.

3. Compliance with Article 8

(a) The domestic courts' position

54. The Court notes that, in its landmark judgment of 15 December 1999, the Federal Constitutional Court interpreted sections 22 and 23 of the Copyright (Arts Domain) Act (see paragraphs 40-41 above) by balancing the requirements of the freedom of the press against those of the protection of private life, that is, the public interest in being informed against the legitimate interests of the applicant. In doing so the Federal Constitutional Court took account of two criteria under German law, one functional and the other spatial. It considered that the applicant, as a figure of contemporary society "*par excellence*", enjoyed the protection of her private life even outside her home but only if she was in a secluded place out of the public eye to which persons retire "with the objectively recognisable aim of being alone and where, confident of being alone, they behave in a manner in which they would not behave in public". In the light of those criteria, the Federal Constitutional Court held that the Federal Court of Justice's judgment of 19 December 1995 regarding publication of the photos in question was compatible with the Basic Law. The court attached decisive weight to the freedom of the press, even the entertainment press, and to the public interest in knowing how the applicant behaved outside her representative functions (see paragraph 25 above).

55. Referring to its landmark judgment, the Federal Constitutional Court did not entertain the applicant's appeals in the subsequent proceedings brought by her (see paragraphs 32 and 38 above).

(b) General principles governing the protection of private life and the freedom of expression

56. In the present case the applicant did not complain of an action by the State, but rather of the lack of adequate State protection of her private life and her image.

57. The Court reiterates that, although the object of Article 8 is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective respect for private or family life. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves (see, *mutatis mutandis*, *X and Y v. the Netherlands*, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, p. 11, § 23; *Stjerna v. Finland*, judgment of 25 November 1994, Series A no. 299-B, pp. 60-61, § 38; and *Verliere v. Switzerland* (dec.), no. 41953/98, ECHR 2001-VII). That also applies to the protection of a person's picture against abuse by others (see *Schüssel*, cited above).

The boundary between the State's positive and negative obligations under this provision does not lend itself to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation (see, among many other authorities, *Keegan v. Ireland*, judgment of 26 May 1994, Series A no. 290, p. 19, § 49, and *Botta*, cited above, p. 427, § 33).

58. That protection of private life has to be balanced against the freedom of expression guaranteed by Article 10 of the Convention.

In that context, the Court reiterates that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society" (see *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 23, § 49).

In that connection, the press plays an essential role in a democratic society. Although it must not overstep certain bounds, in particular in respect of the reputation and rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest (see, among many authorities, *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, judgment of 26 November 1991, Series A no. 216, pp. 29-30, § 59, and *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 59, ECHR 1999-III). Journalistic freedom also covers possible recourse to a degree of exaggeration, or even provocation (see *Prager and Oberschlick v. Austria*, judgment of 26 April 1995, Series A no. 313, p. 19, § 38; *Tammer v. Estonia*, no. 41205/98, §§ 59-63, ECHR 2001-I; and *Prisma Presse v. France* (dec.), nos. 66910/01 and 71612/01, 1 July 2003).

59. Although freedom of expression also extends to the publication of photos, this is an area in which the protection of the rights and reputation of others takes on particular importance. The present case does not concern the dissemination of “ideas”, but of images containing very personal or even intimate “information” about an individual. Furthermore, photos appearing in the tabloid press are often taken in a climate of continual harassment which induces in the person concerned a very strong sense of intrusion into their private life or even of persecution.

60. In the cases in which the Court has had to balance the protection of private life against freedom of expression, it has always stressed the contribution made by photos or articles in the press to a debate of general interest (see, as a recent authority, *Tammer*, cited above, §§ 59 et seq.; *Neues Verlags GmbH & v. Austria*, no. 31457/96, §§ 52 et seq., ECHR 2000-I; and *Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria*, no. 34315/96, §§ 33 et seq., 26 February 2002). The Court thus found, in one case, that the use of certain terms in relation to an individual’s private life was not “justified by considerations of public concern” and that those terms did not “[bear] on a matter of general importance” (see *Tammer*, cited above, § 68) and went on to hold that there had not been a violation of Article 10. In another case, however, the Court attached particular importance to the fact that the subject in question was a news item of “major public concern” and that the published photographs “did not disclose any details of [the] private life” of the person in question (see *Krone Verlag GmbH & Co. KG*, cited above, § 37) and held that there had been a violation of Article 10. Similarly, in a recent case concerning the publication by President Mitterrand’s former private doctor of a book containing revelations about the President’s state of health, the Court held that “the more time that elapsed, the more the public interest in discussion of the history of President Mitterrand’s two terms of office prevailed over the requirements of protecting the President’s rights with regard to medical confidentiality” (see *Editions Plon v. France*, no. 58148/00, § 53, ECHR 2004-IV) and held that there had been a breach of Article 10.

(c) Application of these general principles by the Court

61. The Court notes at the outset that in the present case the photos of the applicant in the various German magazines show her in scenes from her daily life, thus involving activities of a purely private nature such as engaging in sport, out walking, leaving a restaurant or on holiday. The photos, in which the applicant appears sometimes alone and sometimes in company, illustrate a series of articles with such innocuous titles as “Pure happiness”, “Caroline ... a woman returning to life”, “Out and about with Princess Caroline in Paris” and “The kiss. Or: they are not hiding anymore” (see paragraphs 11-17 above).

62. The Court also notes that the applicant, as a member of the Prince of Monaco's family, represents the ruling family at certain cultural or charitable events. However, she does not exercise any function within or on behalf of the State of Monaco or any of its institutions (see paragraph 8 above).

63. The Court considers that a fundamental distinction needs to be made between reporting facts – even controversial ones – capable of contributing to a debate in a democratic society relating to politicians in the exercise of their functions, for example, and reporting details of the private life of an individual who, moreover, as in this case, does not exercise official functions. While in the former case the press exercises its vital role of “watchdog” in a democracy by contributing to “impart[ing] information and ideas on matters of public interest (see *Observer and Guardian*, loc. cit.), it does not do so in the latter case.

64. Similarly, although the public has a right to be informed, which is an essential right in a democratic society that, in certain special circumstances, can even extend to aspects of the private life of public figures, particularly where politicians are concerned (see *Editions Plon*, loc. cit.), this is not the case here. The situation here does not come within the sphere of any political or public debate because the published photos and accompanying commentaries relate exclusively to details of the applicant's private life.

65. As in other similar cases it has examined, the Court considers that the publication of the photos and articles in question, the sole purpose of which was to satisfy the curiosity of a particular readership regarding the details of the applicant's private life, cannot be deemed to contribute to any debate of general interest to society despite the applicant being known to the public (see, *mutatis mutandis*, *Campmany y Diez de Revenga and Lopez Galiacho Perona v. Spain* (dec.), no. 54224/00, ECHR 2000-XII; *Julio Bou Gibert and El Hogar Y La Moda J.A. v. Spain* (dec.), no. 14929/02, 13 May 2003; and *Prisma Presse*, cited above).

66. In these conditions freedom of expression calls for a narrower interpretation (see *Prisma Presse*, cited above, and, by converse implication, *Krone Verlag GmbH & Co. KG*, cited above, § 37).

67. In that connection, the Court also takes account of the resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the right to privacy, which stresses the “one-sided interpretation of the right to freedom of expression” by certain media which attempt to justify an infringement of the rights protected by Article 8 of the Convention by claiming that “their readers are entitled to know everything about public figures” (see paragraph 42 above, and *Prisma Presse*, cited above).

68. The Court finds another point to be of importance: even though, strictly speaking, the present application concerns only the publication of the photos and articles by various German magazines, the context in

which these photos were taken – without the applicant’s knowledge or consent – and the harassment endured by many public figures in their daily lives cannot be fully disregarded (see paragraph 59 above).

In the present case this point is illustrated in particularly striking fashion by the photos taken of the applicant at the Monte Carlo Beach Club tripping over an obstacle and falling down (see paragraph 17 above). It appears that these photos were taken secretly at a distance of several hundred metres, probably from a neighbouring house, whereas journalists’ and photographers’ access to the club was strictly regulated (see paragraph 33 above).

69. The Court reiterates the fundamental importance of protecting private life from the point of view of the development of every human being’s personality. That protection – as stated above – extends beyond the private family circle and also includes a social dimension. The Court considers that anyone, even if they are known to the general public, must be able to enjoy a “legitimate expectation” of protection of and respect for their private life (see paragraph 51 above and, *mutatis mutandis*, *Halford*, cited above, p. 1016, § 45).

70. Furthermore, increased vigilance in protecting private life is necessary to contend with new communication technologies which make it possible to store and reproduce personal data (see point 5 of the Parliamentary Assembly’s resolution on the right to privacy, paragraph 42 above, and, *mutatis mutandis*, *Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, §§ 65-67, ECHR 2000-II; *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, §§ 43-44, ECHR 2000-V; *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, cited above, §§ 57-60; and *Peck*, cited above, §§ 59-63 and 78). This also applies to the systematic taking of specific photos and their dissemination to a broad section of the public.

71. Lastly, the Court reiterates that the Convention is intended to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective (see *Artico v. Italy*, judgment of 13 May 1980, Series A no. 37, pp. 15-16, § 33).

72. The Court finds it hard to agree with the domestic courts’ interpretation of section 23(1) of the Copyright (Arts Domain) Act, which consists in describing a person as such as a figure of contemporary society “*par excellence*”. Since that definition affords the person very limited protection of their private life or the right to control the use of their image, it could conceivably be appropriate for politicians exercising official functions. However, it cannot be justified for a “private” individual, such as the applicant, in whom the interest of the general public and the press is based solely on her membership of a reigning family, whereas she herself does not exercise any official functions.

In any event the Court considers that, in these conditions, the Act has to be interpreted narrowly to ensure that the State complies with its

positive obligation under the Convention to protect private life and the right to control the use of one's image.

73. Lastly, the distinction drawn between figures of contemporary society "*par excellence*" and "relatively" public figures has to be clear and obvious so that, in a State governed by the rule of law, the individual has precise indications as to the behaviour he or she should adopt. Above all, they need to know exactly when and where they are in a protected sphere or, on the contrary, in a sphere in which they must expect interference from others, especially the tabloid press.

74. The Court therefore considers that the criteria on which the domestic courts based their decisions were not sufficient to protect the applicant's private life effectively. As a figure of contemporary society "*par excellence*" she cannot – in the name of freedom of the press and the public interest – rely on protection of her private life unless she is in a secluded place out of the public eye and, moreover, succeeds in proving it (which can be difficult). Where that is not the case, she has to accept that she might be photographed at almost any time, systematically, and that the photos are then very widely disseminated even if, as was the case here, the photos and accompanying articles relate exclusively to details of her private life.

75. In the Court's view, the criterion of spatial isolation, although apposite in theory, is in reality too vague and difficult for the person concerned to determine in advance. In the present case, merely classifying the applicant as a figure of contemporary society "*par excellence*" does not suffice to justify such an intrusion into her private life.

(d) Conclusion

76. As the Court has stated above, it considers that the decisive factor in balancing the protection of private life against freedom of expression should lie in the contribution that the published photos and articles make to a debate of general interest. It is clear in the instant case that they made no such contribution, since the applicant exercises no official function and the photos and articles related exclusively to details of her private life.

77. Furthermore, the Court considers that the public does not have a legitimate interest in knowing where the applicant is and how she behaves generally in her private life even if she appears in places that cannot always be described as secluded and despite the fact that she is well known to the public.

Even if such a public interest exists, as does a commercial interest of the magazines in publishing these photos and these articles, in the instant case those interests must, in the Court's view, yield to the applicant's right to the effective protection of her private life.

78. Lastly, in the Court's opinion the criteria established by the domestic courts were not sufficient to ensure the effective protection of

the applicant's private life and she should, in the circumstances of the case, have had a "legitimate expectation" of protection of her private life.

79. Having regard to all the foregoing factors, and despite the margin of appreciation afforded to the State in this area, the Court considers that the German courts did not strike a fair balance between the competing interests.

80. There has therefore been a breach of Article 8 of the Convention.

81. Having regard to that finding, the Court does not consider it necessary to rule on the applicant's complaint relating to her right to respect for her family life.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

82. 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."

83. The applicant claimed 50,000 euros (EUR) for non-pecuniary damage on the ground that the German courts' decisions prevented her from leading a normal life with her children without being hounded by the media. She also claimed EUR 142,851.31 in reimbursement of her costs and expenses for the many sets of proceedings she had had to bring in the German courts.

84. The Government contested the amounts claimed. As regards non-pecuniary damage, they reiterated that, under German law, the applicant enjoyed protection of her private life even outside her home, particularly where her children were concerned. With regard to costs and expenses, they submitted that not all the proceedings could be taken into account, that the value of parts of the subject matter was less than the amount stated, and that the legal fees being claimed, in view of the amount concerned, could not be reimbursed.

85. The Court considers that the question of the application of Article 41 is not ready for decision. Accordingly, it shall be reserved and the subsequent procedure fixed having regard to any agreement which might be reached between the Government and the applicant.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
2. *Holds* that the question of the application of Article 41 is not ready for decision; and accordingly,
 - (a) *reserves* the said question in whole;

(b) *invites* the Government and the applicant to submit, within six months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they may reach;

(c) *reserves* the further procedure and *delegates* to the President of the Chamber the power to fix the same if need be.

Done in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 24 June 2004.

Vincent BERGER
Registrar

Ireneu CABRAL BARRETO
President

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

- (a) concurring opinion of Mr Cabral Barreto;
- (b) concurring opinion of Mr Zupančič.

I.C.B.
V.B.

CONCURRING OPINION OF JUDGE CABRAL BARRETO

(Translation)

I am of the opinion that there has been a violation of Article 8 of the Convention, but am unable to follow the entire reasoning of the majority.

1. My colleagues state in their conclusions that “the decisive factor in balancing the protection of private life against freedom of expression should lie in the contribution that the published photos and articles make to a debate of general interest” and that “the public does not have a legitimate interest in knowing where the applicant is and how she behaves generally in her private life even if she appears in places that cannot always be described as secluded and she is well known to the public”.

In the majority’s view the publication of the photos and articles in question was not such as to contribute to a debate of general interest because the applicant was not performing official functions and the published photos and accompanying commentaries related exclusively to details of her private life.

In my view, however, the applicant is a public figure and the public does have a right to be informed about her life.

The solution therefore needs to be found in the fair balance that has to be struck between the applicant’s right to her private life and the public’s right to be informed.

2. The applicant is a public figure, even if she does not perform any function within or on behalf of the State of Monaco or any of its institutions.

“Public figures are persons holding public office and/or using public resources and, more broadly speaking, all those who play a role in public life, whether in politics, the economy, the arts, the social sphere, sport or in any other domain” – paragraph 7 of Resolution 1165 (1998) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the right to privacy (see paragraph 42 of the judgment).

It is well known that the applicant has for years played a role in European public life, even if she does not perform any official functions in her own country.

To measure the degree of public interest in her, it is sufficient to look at the amount of media coverage devoted to her public or private life.

Very recently the press drew attention to the fact that, on her arrival at the ceremony of the marriage of Crown Prince Felipe of Spain, the applicant was one of the people from Europe’s and the world’s high society to be the most widely greeted by the public.

The applicant is, in my view, a public figure and information about her life contributes to a debate of general interest.

The general interest does not have to be limited to political debate. As pointed out by the Parliamentary Assembly, “certain facts relating to the private lives of public figures, particularly politicians, may indeed be of interest to citizens ...”.

If that is true of politicians it is also true of all other public figures in whom the public takes an interest.

It is therefore necessary to strike a balance between two fundamental rights: the right of public figures to respect for their private life and everyone’s right to freedom of expression, which embraces the right of the public to be informed.

I agree with the majority that the private life of a public figure does not stop at their front door.

However, it has to be acknowledged that, in view of their fame, a public figure’s life outside their home, and particularly in public places, is inevitably subject to certain constraints.

Fame and public interest inevitably give rise to a difference in treatment of the private life of an ordinary person and that of a public figure.

As the Federal Constitutional Court pointed out, “the public has a legitimate interest in being allowed to judge whether the personal behaviour of the individuals in question, who are often regarded as idols or role models, convincingly tallies with their behaviour on their official engagements”.

Admittedly, determining the limit of a public figure’s private life is no easy task.

Furthermore, a strict criterion might lead to solutions that do not correspond to the “nature of things”.

It is clear that if the person is in an isolated spot everything that happens there must be covered by the protection of private life.

It appears to me, however, that the criterion of spatial isolation used by the German courts is very restrictive.

In my view, whenever a public figure has a “legitimate expectation” of being safe from the media, his or her right to private life prevails over the right to freedom of expression or the right to be informed.

It will never be easy to define in concrete terms the situations that correspond to this “legitimate expectation” and a case-by-case approach is therefore justified.

This casuistic approach may also give rise to differences of opinion.

The majority attach importance, for example, to the fact that the photos at the Monte Carlo Beach Club had been taken secretly.

I do not dispute the need to take account of the fact that the photos were taken from a distance, particularly if the person was somewhere they could legitimately believe did not expose them to public view.

However, the Beach Club swimming pool was an open place frequented by the general public and, moreover, visible from the neighbouring buildings.

Is it possible in such a place to entertain a reasonable expectation of not being exposed to public view or to the media?

I do not think so.

I believe that this same criterion is valid for photos showing the applicant in other situations in her daily life in which she cannot expect her private life to be protected.

I have in mind the photos of her doing her shopping.

However, other photos – for example those of the applicant on horseback or playing tennis – were taken in places and circumstances that would call for the opposite approach.

It is thus in the knowledge of the limits to the exercise (I refer in this connection to Judge Zupančič's opinion) that I have found a violation of Article 8 of the Convention.

CONCURRING OPINION OF JUDGE ZUPANČIČ

I adhere to the hesitations raised by my colleague, Judge Cabral Barreto. And while I find the distinctions between the different levels of permitted exposure, as defined by the German legal system, too *Begriffsjurisprudenz*-like, I nevertheless believe that the balancing test between the public's right to know on the one hand and the affected person's right to privacy on the other hand must be adequately performed. He who willingly steps onto the public stage cannot claim to be a private person entitled to anonymity. Royalty, actors, academics, politicians, etc. perform whatever they perform publicly. They may not seek publicity, yet, by definition, their image is to some extent public property.

Here I intend to concentrate not so much on the public's right to know – this applies first and foremost to the issue of the freedom of the press and the constitutional doctrine concerning it – but rather on the simple fact that it is impossible to separate by an iron curtain private life from public performance. The absolute *incognito* existence is the privilege of Robinson; the rest of us all attract to a greater or smaller degree the interest of other people.

Privacy, on the other hand, is the right to be left alone. One has the right to be left alone precisely to the degree to which one's private life does not intersect with other people's private lives. In their own way, legal concepts such as libel, defamation, slander, etc. testify to this right and to the limits on other people's meddling with it. The German private-law doctrine of *Persönlichkeitsrecht* testifies to a broader concentric circle of protected privacy. Moreover, I believe that the courts have to some extent and under American influence made a fetish of the freedom of the press. The *Persönlichkeitsrecht* doctrine imparts a higher level of civilised interpersonal deportment.

It is time that the pendulum swung back to a different kind of balance between what is private and secluded and what is public and unshielded.

The question here is how to ascertain and assess this balance. I agree with the outcome of this case. However, I would suggest a different determinative test: the one we have used in *Halford v. the United Kingdom* (judgment of 25 June 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-III), which speaks of "reasonable expectation of privacy".

The context of criminal procedure and the use of evidence obtained in violation of the reasonable expectation of privacy in *Halford* do not prevent us from employing the same test in cases such as the one before us. The dilemma as to whether the applicant here was or was not a public figure ceases to exist; the proposed criterion of reasonable expectation of privacy permits a nuanced approach to every new case. Perhaps this is what Judge

Cabral Barreto has in mind when he refers to the emerging case-law concerning the balancing exercise between the public's right to know and the private person's right to shield him- or herself.

Of course, one must avoid a circular reasoning here. The "reasonableness" of the expectation of privacy could be reduced to the aforementioned balancing test. But reasonableness is also an allusion to informed common sense, which tells us that he who lives in a glass house may not have the right to throw stones.

DOĞAN AND OTHERS v. TURKEY
(Applications nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 29 JUNE 2004¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Refusal to allow villagers to return to their properties on security grounds****Article 1 of Protocol No. 1**

Peaceful enjoyment of possessions – Refusal to allow villagers to return to their properties on security grounds – Alleged forcible eviction of villagers by security forces – Possessions – Absence of title deeds – Villagers living in their own houses or their fathers' houses and deriving income from economic activities – Interference – Proportionality – Maintenance of security – Length of period during which access to property hindered – Deprivation of means of livelihood – Inadequacy of measures taken by the authorities to remedy situation of displaced persons

*
* *

The applicants lived in a village in a region of Turkey which was under a state of emergency. Some of them owned houses and land, whereas the others cultivated land and lived in houses owned by their fathers. The applicants all earned their living by farming, in particular stockbreeding, land cultivation and tree felling. They claimed that they had been forcibly evicted from their village by the security forces in 1994, on account of the violent conflict between the latter and the PKK (Workers' Party of Kurdistan). As a result, they had moved to safer areas of the country, where they were living in extremely poor conditions. The Government disputed this version of the facts, maintaining that the applicants had left their village because of terrorist intimidation. Between 1994 and 2001 the applicants lodged several complaints with the administrative authorities and requested permission to return to their village. In 2003 they were informed that there was no obstacle to their return.

Held

(1) Government's preliminary objections: (a) Victim status: The Government's argument that nine of the applicants could not claim to be victims of violations of Article 1 of Protocol No. 1, since they had failed to prove that they owned property, was joined to the merits of that complaint.

(b) Non-exhaustion of domestic remedies: The Government had not discharged the burden of proving the availability of a remedy capable of providing redress and offering reasonable prospects of success: objection dismissed.

(c) Six-month time-limit: Although the events occurred in 1994, the applicants only lodged their application in 2001 after beginning to doubt that an effective investigation would be carried out and a remedy provided; moreover, it was not

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

until 2003 that they were told there was no obstacle to their returning to their homes, and it was at that time that the six-month period started to run: objection dismissed.

(2) Article 1 of Protocol No. 1: Although nine of the applicants had not provided title deeds to the property concerned, the question was whether the overall economic activities carried out by the applicants constituted “possessions” for the purposes of this provision. It was undisputed that all the applicants lived in the village until 1994 and had either their own houses or lived in houses owned by their fathers and cultivated their land. The applicants had unchallenged rights over the common lands in the village and earned their living from stockbreeding and tree felling. All of these economic resources and the revenue that the applicants derived from them qualified as “possessions”. The Court was unable to determine the exact cause of the displacement of the applicants and therefore had to confine its consideration to the examination of the applicants’ complaints concerning the refusal of access to their village until 2003. That refusal, which had deprived them of all economic resources, had to be regarded as an interference with their right to the peaceful enjoyment of their possessions. The Court left open the question of the lawfulness of the interference, as it was more important to decide on its proportionality. The Court recognised that there had been a basis for the measure, namely the maintenance of security in the region, but found that in the circumstances the refusal of access had had serious and harmful effects that had hindered the applicants’ right to the enjoyment of their possessions for almost ten years, during which period they had been living in other areas in conditions of extreme poverty. That situation was compounded by the lack of financial assets. While the State had made efforts to remedy the situation of displaced persons generally, for the purposes of the present case those efforts had been inadequate and ineffective. The applicants had not been provided with alternative housing or employment or sufficient funding, and the draft legislation on compensation for damage incurred as a result of terrorism or by measures taken against terrorism had not come into force. In the circumstances, the applicants had had to bear an individual and excessive burden.

Conclusion: violation (unanimously).

(3) Article 8 of the Convention: The refusal of access to the applicants’ homes and livelihood also constituted a serious and unjustified interference with their right to respect for private life and home.

Conclusion: violation (unanimously).

(4) Article 13 of the Convention: As the Government had not proved that the applicants had a remedy capable of providing redress in respect of their complaints, there had also been a violation of this provision.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court reserved the question of just satisfaction.

Case-law cited by the Court

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

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

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

- Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173
- The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A
- Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B
- Matos e Silva, Lda., and Others v. Portugal*, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV
- Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996, *Reports* 1996-IV
- Loizidou v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI
- Menteş and Others v. Turkey*, judgment of 28 November 1997, *Reports* 1997-VIII
- Selçuk and Asker v. Turkey*, judgment of 24 April 1998, *Reports* 1998-II
- Gündem v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III
- Güleç v. Turkey*, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV
- Yaşa v. Turkey*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI
- Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, ECHR 1999-II
- Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, ECHR 2000-I
- Bilgin v. Turkey*, no. 23819/94, 16 November 2000
- Dulaş v. Turkey*, no. 25801/94, 30 January 2001
- Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV
- Hazar v. Turkey* (dec.), no. 62566/00, 10 January 2002
- Çetin and Others v. Turkey*, nos. 40153/98 and 40160/98, 13 February 2003
- Yöyler v. Turkey*, no. 26973/95, 24 July 2003
- İpek v. Turkey*, no. 25760/94, 17 February 2004

In the case of Doğan and Others v. Turkey,

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

Mr G. RESS, *President*,
Mr I. CABRAL BARRETO,
Mr L. CAFLISCH,
Mr R. TÜRMEN,
Mr J. HEDIGAN,
Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
Mrs H.S. GREVE, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 12 February and 10 June 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in fifteen applications (nos. 8803/02, 8804/02, 8805/02, 8806/02, 8807/02, 8808/02, 8809/02, 8810/02, 8811/02, 8813/02, 8815/02, 8816/02, 8817/02, 8818/02 and 8819/02) against the Republic of Turkey lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by fifteen Turkish nationals, Mr Abdullah Doğan, Mr Cemal Doğan, Mr Ali Rıza Doğan, Mr Ahmet Doğan, Mr Ali Murat Doğan, Mr Hasan Yıldız, Mr Hıdır Balık, Mr İhsan Balık, Mr Kazım Balık, Mr Mehmet Doğan, Mr Müslüm Yılmaz, Mr Hüseyin Doğan, Mr Yusuf Doğan, Mr Hüseyin Doğan and Mr Ali Rıza Doğan (“the applicants”), on 3 December 2001.

2. The applicants, who had been granted legal aid, were represented by Mr M. A. Kırdök, Mr Ö. Kılıç and Mr H.K. Elban, lawyers practising in Istanbul. The Turkish Government (“the Government”) were represented by their co-Agent, Mr Ş. Alpaslan.

3. The applicants complained of their forced eviction from their homes in Boydaş, a village in the Hozat district of the province of Tunceli, and of the refusal of the Turkish authorities to allow them to return. They alleged that their exclusion from their village gave rise to breaches of Articles 1, 6, 7, 8, 13, 14 and 18 of the Convention and of Article 1 of Protocol No. 1.

4. 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.

5. On 28 November 2002 the Court decided to communicate the applications to the Government. Under the provisions of Article 29 § 3 of the Convention, it decided to examine the admissibility and the merits of the applications at the same time.

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

7. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 12 February 2004 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr Ş. ALPASLAN,

Ms B. ARI,

Ms I.B. KEREMOĞLU,

Ms J. KALAY,

Mr B.S. DAĞ,

Ms K. KOLBAŞI MURATÇAVUŞOĞLU,

Mr Ş. ÖZYURT,

Co-Agent,

Counsel,

Advisers;

(b) *for the applicants*

Mr M.A. KIRDÖK,

Mr Ö. KILIÇ,

Mr H.K. ELBAN,

Counsel.

The Court heard addresses by Mr Alpaslan, Ms Ari and Mr Kılıç.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The facts as submitted by the parties may be summarised as follows.

A. General background

9. Until October 1994 the applicants all lived in Boydaş, a village in the Hozat district of the province of Tunceli, in the then state of emergency region of Turkey.

10. The applicants Abdullah Doğan, Ali Rıza Doğan, Ahmet Doğan, Kazım Balık, Müslüm Yılmaz and Yusuf Doğan (applications nos. 8803/02, 8805/02, 8806/02, 8811/02, 8815/02 and 8817/02 respectively) owned houses and land in Boydaş. The other applicants cultivated land and lived in the houses owned by their fathers. They are:

– Cemal Doğan, the son of Ahmet Doğan (applications nos. 8804/02 and 8806/02 respectively);

– Ali Murat Doğan, Hüseyin Doğan and Ali Rıza Doğan, the sons of Yusuf Doğan (applications nos. 8807/02, 8816/02, 8819/02 and 8817/02 respectively);

– Hasan Yıldız (application no. 8808/02), who cultivated the land owned by his father Nurettin Yıldız;

– Hıdır and İhsan Balık (applications nos. 8809 and 8810/02 respectively), two brothers who used the property owned by their father Haydar Balık.

Mehmet Doğan, the son of Ali Rıza Doğan (applications nos. 8813/02 and 8805/02 respectively);

– Hüseyin Doğan (application no. 8818/02), who cultivated land owned by his father Hasan Doğan.

11. The village of Boydaş may be described as a scattering of hamlets and houses spread over mountainous terrain where land suitable for agriculture is scarce. For administrative purposes, the village was regarded as being in the Hozat district. An extended patriarchal family system prevailed in the region, where there were no large landowners but generally small family farms. These usually took the form of livestock farms (sheep, goats and bee-keeping) revolving around the grandfather or father and run by their married children. The applicants earned their living from farming, in particular stockbreeding, land cultivation, tree felling and the sale of timber, as did their fellow villagers.

12. In 1994 terrorist activity was a major concern in this area. Since the 1980s a violent conflict had been going on in the region between the security forces and sections of the Kurdish population in favour of Kurdish autonomy, in particular members of the PKK (Workers' Party of Kurdistan). This resulted in the displacement of many people from in and around Boydaş, either because of the difficult living conditions in this remote mountainous area or because of the security situation.

13. The facts of the case, in particular the applicants' circumstances and the denial of access to their property in Boydaş, are disputed.

B. The applicants' version of the facts

14. In October 1994 the inhabitants of Boydaş were forcibly evicted from their village by the security forces on account of the disturbances in the region. The security forces also destroyed the applicants' houses in order to force them to leave the village. The applicants and their families thus moved to safer areas, namely to Elazığ and Istanbul where they currently live in conditions of poverty.

1. The applicants' complaints to the authorities

15. Between 29 November 1994 and 15 August 2001 the applicants petitioned various administrative authorities, namely the offices of the Prime Minister, the governor of the state of emergency region, the governor of Tunceli and the Hozat district governor, complaining about the forced evacuation of their village by the security forces. They also requested permission to return to their village and use their property.

2. The authorities' responses to the applicants

16. Although the applicants' petitions were received by the authorities, no response was given to the applicants, except the letters in reply sent to Abdullah, Ahmet, Mehmet and Hüseyin Doğan within the sixty-day period prescribed by Law no. 2577.

17. By a letter of 5 May 2000, the Hozat district governor replied to Abdullah Doğan's petition dated 24 February 2000 and stated as follows:

"The 'Return to Village and Rehabilitation in Eastern and South-eastern Anatolia' project is developed by the South-eastern Anatolia Project Regional Development Directorate [*GAP Bölge Kalkındırma İdaresi Başkanlığı*]. It aims to facilitate the resettlement of any inhabitants who unwillingly left their land for various reasons, particularly terrorist incidents, and who now intend to return to secure collective settlement units, since the number of terrorist incidents has decreased in the region. The project also aims to create sustainable living conditions in the resettlement areas.

In this context, your petition has been taken into consideration."

18. By letters of 10 October and 5 and 25 June 2001, the state of emergency office attached to the Tunceli governor's office replied as follows to the petitions submitted by Ahmet, Mehmet and Hüseyin Doğan:

"Return to Boydaş is forbidden for security reasons. However, you can return and reside in the villages of Çaytaşı, Karaca, Karagavuş, Kavuktepe and Türktaner.

Furthermore, your petition will be considered under the 'Return to the Village and Rehabilitation' project."

C. The Government's version of the facts

19. Since the early 1980s the PKK terrorist organisation had waged a vicious and deadly campaign against the Turkish State with a view to separating a part of its territory and setting up a Kurdish State. The terrorist campaign carried out by the PKK focused on the south-eastern provinces of Turkey and was aimed at destabilising the region morally and economically, as well as coercing the innocent population in the area to join the terrorist organisation. Those who refused to do so were intimidated with random killings and village massacres. In this connection,

between 1984 and 1995, 852 incidents occurred causing the death of 383 people and the wounding of 460.

20. This terrorist campaign resulted in a drastic population displacement from the area to more secure cities and areas of the country. Thus, the inhabitants of the villages and hamlets in the region left their homes due to the threat of terrorism by the PKK.

21. However, a number of settlements may have been evacuated by the local authorities as a precautionary measure, to ensure the safety of the population. According to the official figures, the number of people internally displaced on account of the terrorism was around 380,000. This figure corresponded to the evacuation of 48,822 houses located in 853 villages and 2,183 hamlets.

22. The applicants were residents of Boydaş. The official records indicated that the inhabitants of Boydaş evacuated the village due to PKK intimidation. They were not forced to leave the village by the security forces.

D. Documents submitted by the parties

1. The documents submitted by the applicants

(a) Statement of 4 December 2003 by Ali Haydar Doğan, mayor of Boydaş

23. Mr Ali Haydar Doğan stated that he had been mayor of Boydaş since 1989. He lived in the Hozat district for three years following the forced evacuation of the village in October 1994. He was currently living in Istanbul. Mr Doğan explained that Boydaş was a forest village surrounded by oak trees and pastures. Since the village did not have sufficient land for agriculture, the inhabitants earned their living mainly from stockbreeding and tree felling.

24. As to the property owned by the applicants in Boydaş, the mayor gave the following information:

(i) Abdullah Doğan owned land, a house, a barn and a sheep pen, and had approximately eighty head of small livestock and cattle in Kozluca, a hamlet attached to the village of Boydaş;

(ii) Cemal Doğan cultivated a number of plots of land registered in his father's name. He owned a house, a sheep pen and a barn, and had a number of animals;

(iii) Ali Rıza Doğan used three plots of land adding up to about fifty *dönüm* (approximately 920 sq. m) in the north and west of Kozluca. He had small livestock and a number of cattle;

(iv) Ahmet Doğan owned a house, a sheep pen, a barn and a plot of land of around thirty *dönüm* in Kozluca. He had around a hundred head of small livestock and three or four cattle;

(v) Ali Murat Doğan used, along with his father, three plots of land adding up to forty to fifty *dönüm* in the north of Kozluca. He also shared a flock of small livestock with his father;

(vi) Hasan Yıldız used a number plots of land which he leased. He also shared a flock of two hundred head of small livestock with his father;

(vii) Hıdır Balık cultivated a plot of land of approximately two hundred *dönüm*, owned by his father Kazım Balık in Dereköy, a hamlet attached to the village of Boydaş. He also had about fifty head of small livestock and two or three cattle;

(viii) İhsan Balık cultivated a plot of land of approximately two hundred *dönüm*, along with his father Kazım. He and his father also had a hundred and fifty head of small livestock and five cattle;

(ix) Kazım Balık and his siblings cultivated a plot of land of approximately two hundred *dönüm*, which they had inherited from their father in Dereköy. Kazım had about a hundred and fifty head of small livestock and five cattle;

(x) Mehmet Doğan cultivated a plot of land owned by his father Ali Rıza. He owned a house, a barn and a sheep pen, and had about forty head of small livestock in Kozluca;

(xi) Müslüm Yılmaz owned a few plots of land adding up to about fifty *dönüm* in total in the east of Boydaş, and had approximately two hundred head of small livestock as well as fifteen to twenty head of cattle;

(xii) Hüseyin Doğan and his father Yusuf Doğan cultivated the land owned by the latter in Kozluca. Hüseyin also had his own house, a barn, a sheep pen, and about eighty head of small livestock and four cattle;

(xiii) Ali Rıza Doğan and his father Yusuf Doğan cultivated the land and fed the animals mentioned at (xii) above;

(xiv) Yusuf Doğan owned a house, a barn and a sheep pen in Kozluca. He also owned three plots of land adding up to fifty *dönüm*, and had about a hundred head of small livestock and ten cattle;

(xv) Hüseyin Doğan, the son of Hasan Doğan, cultivated three plots of land of around fifteen to twenty *dönüm*, which he had inherited from his grandfather and father in Kozluca. He had seventy to eighty head of small livestock and three or four cattle.

(b) Statement of 25 October 2003 by Kazım Balık, Hasan Doğan, Nurettin Yıldız and Ali Balık

25. Following a visit to Boydaş on 25 October 2003, the applicants made the following statement:

“We are the villagers who lived in Boydaş in the Hozat district but who had to leave when the village was forcibly evacuated. We are currently living in the Hozat district. Although we were informed that we could return to our village, nobody is living there at

the moment because there are no buildings to live in, no roads, no water, no electricity, no educational facilities or health service.”

(c) On-site report of 28 July 2003, drafted and signed by three gendarmes and four villagers from Cevizlidere in the neighbouring district of Ovacık

26. This document was prepared by three gendarmes from the Ovacık gendarmerie command and countersigned by four villagers from Cevizlidere in the district of Ovacık, a town close to Hozat. It contains the observations of the signatories on the situation in Cevizlidere and refers to the fact that everyone registered in the village was allowed to leave and enter it freely up to the date of the report, provided that the gendarmerie station was informed of those movements.

(d) Copy of an identity card issued by the Ovacık district gendarmerie command

27. This identity card was issued by the Ovacık district gendarmerie command to a resident of Cevizlidere. It contains the information that it was issued to villagers temporarily resident in Cevizlidere.

(e) Decision of lack of jurisdiction dated 29 September 1997, issued by the military public prosecutor attached to the Gendarmerie General Command in Ankara

28. This document pertains to the military public prosecutor’s decision that he did not have jurisdiction in relation to eight incidents concerning the disappearance and killing of certain individuals by unknown persons in the Hozat and Ovacık districts of the province of Tunceli.

(f) Petition filed with the Prime Minister’s Office in Ankara by the mayors of some of the villages in the districts of Hozat, Ovacık and Pertek, in the province of Tunceli

29. This petition contains the complaints of the mayors about the burning of their villages and forced eviction of the inhabitants by the security forces. The mayors further allege that the security forces apply an extensive embargo on foodstuffs and essential commodities in the region. They ask the Prime Minister to take the necessary steps to allow the inhabitants of the villages to return to their homes and land. They also request that the damage they suffered as a result of the destruction of their property and forced displacement be compensated, that economic aid be provided and that the land mines in the region be cleared.

- (g) **Decision of 22 November 1994 of the Ovacık Court of First Instance; letter of 22 November 1994 of the deputy governor of Tunceli; letter of 18 October 1994 from İ.K. to the Ovacık Court of First Instance; letter of 6 November 1994 from the Ovacık district gendarmerie command to the district governor; letter of 25 October 1994 from the director of the Tunceli land registry to the Ovacık Court of First Instance; letter dated 18 October 1994 from the judge of the Ovacık Court of First-instance to the district governor's office**

30. The above documents pertain to the inability of the authorities to conduct an on-site investigation into an allegation of destruction of property in the village of Yazıören in the Ovacık district on account of the lack of security in the area in question.

- (h) **Report of 14 January 1998 of the Turkish Grand National Assembly's commission of inquiry on the measures to be taken to address the problems of the persons displaced following the evacuation of settlement units in eastern and south-eastern Anatolia**

31. This report was prepared by a commission of inquiry composed of ten members of Parliament. According to the report, in 1993 and 1994 the inhabitants of 905 villages and 2,523 hamlets were evicted and forced to move to other regions of the country (p. 13 of the report). The number of people evicted from 183 villages and 823 hamlets in the province of Tunceli, which includes the village of Boydaş, was estimated at around 40,933 (p. 12).

32. The report includes a statement by Mr Rıza Ertaş, a member of the General Assembly of Van Province (*Van İl Genel Meclisi*), to the effect that 80% of the villages had been evacuated by the State authorities and 20% by terrorists (p. 19).

33. It also refers to a report on human rights in Turkey, which includes a chapter on evacuated villages and immigrants, prepared and submitted to the commission of inquiry in 1995 by Mr Yavuz Önen, President of the Human Rights Foundation. It appears from this report that the mayors of the evacuated villages in the Ovacık and Hozat districts of Tunceli met in Ankara on 20 and 21 May 1995. They noted that 350 out of 540 villages and hamlets attached to Tunceli had been evacuated and that 50% of the evacuated villages had been burned. The mayors further pointed out that the inhabitants of the region faced starvation on account of the food embargo and that the restrictions imposed by the authorities on access to the high ground in the region had been harmful to stockbreeding, which was the sole source of income of the population concerned. The report on human rights in Turkey also indicated that the practice of evacuating villages and hamlets had continued in 1995. Many houses in the villages were either destroyed or made uninhabitable. People were forced to emigrate from the region. Pressure was exerted on the inhabitants until

they left their villages. In early 1995 there was practically no village or hamlet left inhabited except those whose inhabitants had agreed to become village guards.

34. The report further refers to the speech delivered at the Turkish Grand National Assembly on 3 June 1997 by Mr Salih Yıldırım, a deputy from Şırnak, on the question of the evacuated villages. Mr Yıldırım asserted, in particular, that the villages were evacuated either by the PKK, in order to intimidate those who opposed it, or by the authorities, either because they were unable to protect the villages or because the inhabitants refused to become village guards or were suspected of aiding the PKK (p. 20).

35. In conclusion, the report recommended that the inhabitants of the settlement units should either be rehoused in the provinces or districts or in “central villages”, that those who wanted to return should not be rehoused in hamlets but in central villages which were close to the area they used to live in and that necessary economic measures should be taken with a view to providing employment to the inhabitants of the region while priority was given to the immigrants (p. 112).

(i) Interim Resolution ResDH(2002)98 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on action of the security forces in Turkey

36. In the relevant parts of Resolution Res DH (2002) 98, the Committee of Ministers stressed that an effective remedy entailed, under Article 13 of the Convention, a thorough and effective investigation into alleged abuses with a view to the identification and punishment of those responsible, as well as effective access by the complainant to the investigative procedure. The Committee of Ministers also expressed its regrets that repeated demands for the reform of Turkish criminal procedure to enable an independent criminal investigation to be conducted without prior approval by the State’s prefects had not yet been met. It therefore urged Turkey to accelerate without delay the reform of its system of criminal prosecution for abuses by members of the security forces, in particular by abolishing all restrictions on the prosecutors’ competence to conduct criminal investigations against State officials, by reforming the prosecutor’s office and by establishing sufficiently deterrent minimum prison sentences for persons found guilty of grave abuses such as torture and ill-treatment.

2. The documents submitted by the Government

(a) Letter of 22 July 2003 from the Ministry of Interior Gendarmerie General Command to the Ministry of Foreign Affairs

37. In reply to a letter of 19 June 2003 from the Ministry of Foreign Affairs, which contained a request for information as to whether it was

possible for the applicants to return to the village of Boydaş in the Hozat district of the province of Tunceli, Mr M. Kemal Gür, a senior gendarmerie colonel, stated, on behalf of the Gendarmerie General Commander, that there was no obstacle to the return of those concerned to their homes in Boydaş.

(b) Two CD-ROMs containing aerial and land views of Boydaş

38. Aerial and land views of Boydaş taken on 29 December 2003 show a village located in steep terrain and completely covered by snow. The houses, which are spread over the mountainous area, appear to be constructed out of stone, wood, adobe and mud. The houses do not have roofs. They seem to have collapsed due to harsh winter conditions and lack of maintenance. However, the public buildings, such as the school, are intact, as they appear to be constructed out of cement and stone. Access to the village appears to be impossible on account of the lack of usable roads and the snow. Electricity and telephone supply posts are still intact, although the wires need repairing.

(c) Copy of the minutes of the deliberations at the Turkish Grand National Assembly concerning the “Return to Village and Rehabilitation” project

39. In reply to a question concerning the content, cost and budget earmarked for 2000 of the “Return to Village and Rehabilitation” project, the then State Minister in charge of the General Directorate for Village Services stated, *inter alia*, at the parliamentary session on 25 January 2000:

“The aim of the project is to resettle the people who have either left or been evicted from villages, hamlets and neighbourhoods in east or south-east Turkey. The project also aims at reviving these settlement units by ensuring the return of their former inhabitants. 76,000,000,000 Turkish liras have been earmarked in the budget for 1999 in respect of Bingöl. This fund can also be used for 2000. The funds to be used in 2000 for the project have been earmarked by the State Planning Organisation [*Devlet Planlama Teşkilatı*] and included in the budget of the Ministry of the Interior. The project will be implemented by the General Directorate for Village Services.”

40. At the parliamentary session of 29 June 2001, Mr Rüşti Kazım Yücelen, the then Minister of the Interior, reported on the “Return to Village and Rehabilitation” project. He noted that the project was being implemented in eastern and south-eastern Anatolia and that sufficient funds had been earmarked in the budget for the eleven provinces under state of emergency rule. The Minister pointed out that the governor of the state of emergency region, of his own motion, had been supplying cement, iron and bricks to those who voluntarily sought to return to their former settlement units. The Minister further noted that 16,784 persons had returned to their homes in 118 villages and 95 hamlets. As regards the

investments to be made to facilitate the return of the villagers, he explained that priority had been given to central villages which would provide services to sub-settlement units in east and south-east Turkey.

41. At the parliamentary session of 1 November 2001, Mr Ahmet Nurettin Aydın, a deputy for the province of Siirt, submitted that almost three million people had been forcibly displaced and that their houses had been destroyed. He welcomed however the termination by the authorities of the food embargo imposed on the inhabitants of the region (east and south-east Turkey). He pointed out that the return of the displaced persons to their homes would make an important contribution to the improvement of the Turkish economy. In response to Mr Aydın's comments, the Minister of the Interior provided information on the implementation of the "Return to Village and Rehabilitation" project.

42. On 27 November 2000, 12 and 25 March 2001 and 4 November and 22 December 2003 Parliament debated the issue of displaced persons and the implementation of the "Return to Village and Rehabilitation" project. At the parliamentary session on the latter date, Mr Muharrem Doğan, a deputy for Mardin, stated that since the year 2000 permission had been given by the authorities for the return of sixty thousand people to their homes in the eleven provinces under emergency rule.

(d) Report on Tunceli prepared by the Human Rights Survey Commission of the Turkish Grand National Assembly, dated 17-20 January 2003

43. Following an on-site visit by members of the Human Rights Survey Commission, a report was issued on developments in the province of Tunceli. The commission noted, *inter alia*, that eighty houses had been built and given to those in need of shelter in the Hozat district within the context of the "Return to Village and Rehabilitation" project. The Commission recommended that implementation of the latter project be accelerated, that the villagers be allowed to return and that economic aid be supplied to those who wanted to return.

(e) Copy of the documents concerning meetings held at the Secretariat General for European Union Affairs, attended by representatives of the Turkish government, the European Union and the United Nations

44. Two meetings were held on 17 December 2003 and 12 January 2004 at the Secretariat General for European Union Affairs, attended by representatives of the Turkish government, the European Union and the United Nations. The participants considered the situation of the internally displaced persons and examined the "Return to Village and Rehabilitation" project. Following these meetings, a technical working group was set up, which held three meetings to discuss various related issues.

(f) Information note on the “Return to Village and Rehabilitation” project

45. This document, prepared in December 2003 by the Presidency of the Research, Planning and Coordination Council attached to the Ministry of the Interior, sets out the content of the project, the work carried out within the context of the project, the principles of the project and the investments made and aid provided in accordance with the project. It appears from the relevant parts of this document that, according to the figures of October 2003, 24,908 people left Tunceli, of whom 5,093 submitted applications for return and 4,273 were allowed to return by the authorities. The latter provided the province with financial aid and aid in kind in the sums of 16,852,800,000 Turkish liras (TRL) and TRL 2,585,934,163,964 respectively.

(g) Urgent implementation plan for the “Return to Village and Rehabilitation” project

46. This document, submitted by the South-East Anatolia Development Directorate attached to the Prime Minister’s Office, contains information on the measures taken by the authorities to resettle displaced persons in Diyarbakır, Şırnak, Batman, Siirt and Mardin.

(h) Sub-project of regional development plan for the “Return to Village and Rehabilitation” project

47. This sub-project was prepared by the South-eastern Anatolia Development Directorate attached to the Prime Minister’s Office to ensure the return of displaced persons to their former settlement units within a short time, to make better use of economic resources and to avoid any possible problems regarding the services to be provided to the inhabitants. It describes the principles to be followed in the implementation of the “Return to Village and Rehabilitation” project.

(i) Information document on the funds allocated within the context of the “Return to Village and Rehabilitation” project

48. This document indicates that the provinces of Diyarbakır, Şırnak, Batman, Mardin and Siirt received financial aid totalling TRL 10,687,063,000,000 (6,646,717.65 euros (EUR)) between 2000 and 2003 within the context of the “Return to Village and Rehabilitation” project. It was noted that TRL 2,269,000,000,000 (EUR 1,410,926.48) were allocated to those provinces for 2004.

(j) Copy of the decisions of the Malatya Administrative Court and the Supreme Administrative Court

49. In a case brought by Mr Hasan Yavuz, who claimed that he had fled from his village as a result of terrorist acts, that he had not been able to

return there since 1994 on account of the lack of security and that he had suffered damage in that he had been unable to use his property, the Malatya Administrative Court awarded compensation (decision no. 2000/239 of 7 March 2000 in case no. 1998/1226). Relying on the “social risk” principle, the latter reasoned that the damage sustained by the plaintiff should be compensated without the need to establish a “causal link” and that it should be shared by society as a whole since the administration had failed in its task of preventing the terrorist acts.

50. In an appeal lodged with the Supreme Administrative Court (decision no. 2000/5120 of 11 October 2000 in case no. 1999/2162) against a judgment by the Erzurum Administrative Court, the appellant, Mr Ömer Akakuş, alleged that he had left his village in the province of Ağrı on account of terrorist acts and of the lack of security and that he had suffered damage because he had been unable to use his property since 1993.

The Supreme Administrative Court allowed the plaintiff’s appeal and overruled the first-instance court’s judgment. The Supreme Administrative Court noted that the plaintiff had left his village on account of terrorist acts and not at the request or on the instructions of the administration. It considered that, even if the damage sustained by the plaintiff could not be ascribed to the administration and although there was no “causal link”, the administration was liable since it had failed to prevent terrorist acts and maintain security.

(k) Return to village application form

51. The Government submitted a copy of the return to village application form filled in by the applicant Mr Kazım Balık. This form contains information on the applicant’s identity and family situation, his level of education, the village he left, the settlement unit he wished to return to and a query as to whether he had suffered any damage on account of the terrorism and if so, how.

In his application form filed with the Hozat district governor’s office, Mr Kazım Balık noted that he wished to return to Boydaş and that he had left his village due to the terrorism. He further noted that his house had been burned, that his fields had been damaged and that he wanted to return on account of economic difficulties. A similar form was also filled in by a certain A.A.

(l) Documents pertaining to the aid supplied to some of the applicants and others

52. It appears from the records of the Social Aid and Solidarity Fund that the applicants Mr Kazım Balık and Mr Müslüm Yılmaz received financial aid or aid in kind, such as food, medicine and heating supplies,

between 1994 and 2003. The aid received by the applicants amounted to TRY 646,913,300 and TRY 3,589,500 respectively.

Mr Ali Rıza Doğan had also requested aid, but the authorities could not supply it as he was away.

It also transpires from other documents that some of the villagers of the Hozat district were given beehives, sheep or cows to provide a source of income.

(m) Birth registry records

53. These documents give detailed information on the personal situation of each of the applicants.

(n) Personal information form for the inhabitants of Tunceli who filed an application with the European Court

54. The Government submitted documents entitled “Personal information form for the inhabitants of Tunceli who filed an application with the European Court” in respect of each of the applicants. These documents contain detailed information on the personal situation of the applicants, namely their father’s name, date of birth, village, the amount they declared for tax for the years 1994 and 1998 and the immovable property registered in their name.

E. Relevant international materials

1. *Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography on the humanitarian situation of the displaced Kurdish population in Turkey, adopted by Recommendation 1563 (2002) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*

55. Between 8 and 12 October 2001, Mr John Connor, the rapporteur of the Committee on Migration, Refugees and Demography of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, went on a fact-finding visit to Turkey to look at the “humanitarian situation of the displaced Kurdish population in Turkey”. Mr Connor prepared a report based on the information gathered from a number of sources, including his visit, official statements by the Turkish authorities and information received from local and international non-governmental organisations, as well as international governmental organisations.

56. In this report, Mr Connor drew attention to a controversy concerning the figures for displaced persons. The Turkish authorities’ official figure for “evacuated persons” at the end of 1999 amounts to 378,000, originating from 3,165 villages, whereas credible international estimates concerning the population displaced as a result of the conflict

in south-east Turkey range between 400,000 and one million by December 2000. As to the cause of the movement of the population, the Turkish authorities maintained that it was not the violence in the region alone. They contended that economic factors also accounted for the "migration". The report, recognising the situation of internal displacement due to the conflict in the region, confirmed the Turkish government's standpoint. However, it pointed out that there was no doubt that there had been a major displacement and migration to towns of those caught in the crossfire of the conflict: on the one hand, the Turkish security forces had targeted villages suspected of supporting the PKK; on the other hand, the PKK had assassinated inhabitants of the villages "collaborating" with the State authorities (that is, belonging to the village guard system) or refusing to support the PKK. This vicious circle of violence had forced many people to flee from their homes.

57. Mr Connor pointed to the failure of the Turkish government to provide emergency assistance to people forcibly displaced in the south-east, including persons displaced directly as a result of the actions of the security forces. He further underlined the failure of the government to provide sanitation, housing, health care and employment to the internally displaced population.

58. As to the prospects for the future, Mr Connor observed that the Turkish government started developing return and rehabilitation projects as early as 1994. However, the first returns had occurred in 1997, as the region had not been secure before that date. Despite obvious improvements, security remained the main concern affecting mass return movements. On the one hand, the authorities felt reluctant to allow a large influx of returnees, given the threat of the return of PKK militants. For that reason, they scrutinised every application and did not authorise returns to certain areas. On the other hand, the displaced population was in most cases unable to return without State financial or subsistence assistance, and sometimes reluctant to do so because of the fresh memory of atrocities committed in the past. Nevertheless, the South-eastern Anatolia Project (GAP), a comprehensive development programme aimed at ending the disparities between this region and the rest of the country, financed a number of initiatives concerning the return and resettlement of displaced persons. Among them was the "town-villages project", which, through the construction of centralised villages, had allowed 4,000 displaced persons to return to their region. According to the official figures, approximately 28,000 people had returned to 200 villages up to July 2001. Even so, a number of human rights organisations were critical of the government's efforts, since the application forms for those who wished to return included a question concerning the reason for leaving the village. According to these organisations, displaced persons were not allowed to return unless they cited the actions of the PKK as a reason for their

departure. Furthermore, there had been allegations that return was authorised only to the villages within the village guard system.

59. Mr Connor concluded with satisfaction that the humanitarian situation in the region had progressed since the last report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, although the aims of providing full security for mass returns and implementing measures for revitalising the economy were still to be achieved. He made recommendations to the Turkish government concerning a number of issues, which constituted the basis for Recommendation 1563 (2002) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

2. Recommendation 1563 (2002) of the Parliamentary Assembly on the humanitarian situation of the displaced Kurdish population in Turkey

60. On 29 May 2002 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted Recommendation 1563 (2002) on the humanitarian situation of the displaced Kurdish population in Turkey. The Parliamentary Assembly urged Turkey to take the following steps:

- a. lift the state of emergency in the four remaining provinces as quickly as possible [namely in Hakkari, Tunceli, Diyarbakır and Şırnak];
- b. refrain from any further evacuations of villages;
- c. ensure civilian control over military activity in the region and make security forces more accountable for their actions;
- d. step up investigations into alleged human rights violations in the region;
- e. properly implement the rulings of the European Court of Human Rights;
- f. abolish the village guard system;
- g. continue its efforts to promote both the economic and social development and the reconstruction of the south-eastern provinces;
- h. involve representatives of the displaced population in the preparation of return programmes and projects;
 - i. speed up the process of returns;
 - j. allow for individual returns without prior permission;
 - k. not precondition assistance to displaced persons with the obligation to enter the village guard system or the declaration on the cause of their flight;
 - l. present reconstruction projects to be financed by the Council of Europe's Development Bank in the framework of return programmes;
 - m. adopt measures to integrate those displaced persons who wish to settle in other parts of Turkey and provide them with compensation for damaged property;
 - n. grant full access to the region for international humanitarian organisations, and provide them with support from local authorities."

3. *Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr Francis Deng, United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 59th Session, 27 November 2002*

61. Between 27 and 31 May 2002 the Representative of the Secretary-General of the United Nations on internally displaced persons, Mr Francis Deng, undertook a visit to Turkey at the invitation of the Turkish government. He aimed to gain a first-hand understanding of the situation of the displaced and to engage in a dialogue with the government, international agencies, non-governmental organisations and representatives of the donor countries. Following his visit Mr Deng prepared a report which was submitted to the Commission on Human Rights of the United Nations.

62. Mr Deng reported that the figures concerning the displaced population ranged widely between 378,000 and 4.5 million people, predominantly Kurds. Regarding the cause of the displacement in Turkey, the Representative contended that the situation of displacement had mainly resulted from armed clashes, violence and human rights violations in south-east Turkey. Like the rapporteur of the Council of Europe, he recognised the government's claim that economic factors also accounted for the population movements.

63. Mr Deng stated that the majority of the displaced persons had moved to provincial cities, where they reportedly lived in conditions of extreme poverty, with inadequate heating, sanitation, infrastructure, housing and educational facilities. He noted that the displaced persons had to seek employment in overcrowded cities and towns, where unemployment levels were described as "disastrous". Mr Deng observed that the government officials were mainly concerned with explaining the initiatives that the authorities were taking regarding the return and resettlement of the displaced population. He further observed that there was a tendency not to refer to the current conditions of the displaced. He noted that the problems of the displaced were not specific to the displaced, but affected the population of south-east Turkey as a whole.

64. Regarding the return and resettlement initiatives, Mr Deng primarily reported on the "Return to Village and Rehabilitation" project, which was announced by the Turkish government in 1999. While citing the positive aspects of the project, such as the feasibility study conducted prior to the development of the project and the voluntary nature of any return and resettlement, Mr Deng expressed his concerns on a number of issues. He noted that the extent of the consultation with the displaced and the non-governmental organisations working on their behalf might be insufficient. He further reported the concerns regarding the plan of a new centralised settlement pattern, as opposed to the traditional pattern of one large settlement (village) surrounded by smaller settlements (hamlets). Mr Deng noted that, although establishing security in the

region through promoting centralised settlement units was a legitimate policy, the authorities should consult the displaced themselves. Two other issues that were of concern to Mr Deng were the absence of basic data which would give an accurate picture of the displacement, and the failure to implement the project.

65. As to return and resettlement initiatives other than the “Return to Village and Rehabilitation” project, Mr Deng noted that there had not been sufficient information about their target groups and how exactly they related to one another.

66. Concerning the obstacles to return, Mr Deng referred to the practice of requiring persons to declare that they would not seek damages from the State. He noted that government officials denied the existence of a non-litigation clause in the application forms for those who wished to return. Furthermore, he had received information concerning these application forms, which included a question concerning the reason for leaving the village. According to this information, only those who stated that they had fled as a result of terrorism were allowed to return. Mr Deng also noted that there had been allegations that return was authorised only to villages within the village guard system. He finally noted that anti-personnel mines posed a threat to those who wished to return to their villages in south-east Turkey.

67. The relevant parts of the recommendations of the Representative of the Secretary-General of the United Nations on internally displaced persons may be summarised as follows:

(a) The government should clarify its policy on internal displacement, including return, resettlement and reintegration, make its policy widely known, create focal points of responsibility for the displaced at various levels of the government structures, and facilitate coordination and cooperation among government institutions and with non-governmental organisations, civil society and the international community.

(b) The government should enhance its efforts to address the current conditions of the displaced, which are reported to be poor, in cooperation with non-governmental organisations and United Nations agencies.

(c) The government should provide more comprehensive and reliable data on the number of persons displaced as a result of the actions of both the PKK and the security forces, on their current whereabouts, conditions and specific needs, and on their intentions with respect to return or resettlement.

(d) The government should facilitate broad consultation with the displaced and the non-governmental organisations and civil society organisations working with them. The government should further consider producing a document that clearly outlines the objectives, scope and resource implications of the “Return to Village and Rehabilitation” project. Finally the results of the feasibility study conducted should be

made public and the government should facilitate an open discussion with the displaced and non-governmental organisations on the findings of this study and the steps which should be taken to implement them.

(c) The government should examine areas of possible cooperation with the international community. In this connection, the government might consider convening a meeting with international agencies, including the World Bank, and representatives of the potential partners to explore ways in which the international community could assist the government in responding to the needs of the displaced.

(f) The government should ensure a non-discriminatory approach to return by investigating and preventing situations in which former village guards are allegedly given preference in the return process over those persons perceived as linked to the PKK.

(g) The government should ensure that the role of the security forces, or *jandarma*, in the return process is primarily one of consultation on security matters. Displaced persons who have been granted permission by the authorities to return to their villages – the decision being based on the advice of the *jandarma* – should be allowed to do so without unjustified or unlawful interference by the *jandarma*.

(h) The government should take steps to abolish the village guard system and find alternative employment opportunities for existing guards. Until such time as the system is abolished, the process of disarming village guards should be expedited.

(i) The government should undertake mine clearance activities in the relevant areas of the south-east to which displaced persons are returning, so as to facilitate that process.

(j) The government should enhance its efforts to develop legislation providing compensation to those affected by the violence in the south-east, including those who were evacuated from their homes by the security forces.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. The Constitution

68. Article 125 of the Constitution provides:

“All acts or decisions of the administration are subject to judicial review ...

The administration shall be liable to indemnify any damage caused by its own acts and measures.”

69. The above provision is not subject to any restrictions even in a state of emergency or war. The latter requirement of the provision does not necessarily require proof of the existence of any fault on the part of the administration, whose responsibility is of an absolute, objective nature,

based on the concept of collective liability and referred to as the theory of “social risk”. Thus, the administration may indemnify people who have suffered damage from acts committed by unknown or terrorist authors when the State may be said to have failed in its duty to maintain public order and safety, or in its duty to safeguard individual life and property.

70. The principle of administrative liability is reflected in the additional section 1 of Law no. 2935 of 25 October 1983 on the state of emergency, which provides:

“... actions for damages in respect of the exercise of the powers conferred by this statute shall be brought against the administration in the administrative courts.”

B. Criminal responsibility

71. The Criminal Code makes it a criminal offence

(a) to deprive an individual unlawfully of his or her liberty (Article 179 generally, Article 181 in respect of civil servants);

(b) to oblige an individual through force or threats to commit or not to commit an act (Article 188);

(c) to issue threats (Article 191);

(d) to make an unlawful search of an individual’s home (Articles 193 and 194);

(e) to commit arson (Articles 369, 370, 371, 372), or, where human life is endangered, aggravated arson (Article 382);

(f) to set fires unintentionally by carelessness, negligence or inexperience (Article 383); or

(g) to damage another’s property intentionally (Article 526).

72. For all these offences, complaints may be lodged, under Articles 151 and 153 of the Code of Criminal Procedure, with the public prosecutor or the local administrative authorities. The public prosecutor and the police have a duty to investigate crimes reported to them, the former deciding whether a prosecution should be initiated, in accordance with Article 148 of the Code of Criminal Procedure. A complainant may appeal against the decision of the public prosecutor not to institute criminal proceedings.

73. If the suspected authors of the contested acts are military personnel, they may also be prosecuted for causing extensive damage, endangering human lives or damaging property, if they have not followed orders in accordance with Articles 86 and 87 of the Military Code. Proceedings in these circumstances may be initiated by the injured persons (non-military) before the competent authority under the Code of Criminal Procedure, or before the suspected persons’ hierarchical superior (sections 93 and 95 of Law no. 353 on the constitution and procedure of military courts).

74. If the alleged perpetrator of a crime is an agent of the State, permission to prosecute must be obtained from local administrative councils (the executive committee of the provincial assembly). An appeal lies against a local council's decision to the Supreme Administrative Court; a refusal to prosecute gives rise to an automatic appeal of this kind.

C. Provisions on compensation and administrative procedure

75. Any illegal act by a civil servant, be it a criminal offence or a tort, which causes pecuniary or non-pecuniary damage may be the subject of a claim for compensation in the ordinary civil courts.

76. Under Article 13 of the Code of Administrative Judicial Procedure (Law no. 2577 of 6 January 1982) those who have suffered damage on account of a wrongful act on the part of the administration may bring compensation proceedings against the latter within a year from the date on which they learned of the impugned act and, in any event, within five years from the commission of that act. The proceedings before the administrative courts are written.

77. Damage caused by terrorist violence may be compensated out of the Aid and Social Solidarity Fund.

78. Persons who have sustained damage as a result of an administrative act may file an application with the superior authority of the relevant administration and request the annulment, withdrawal or alteration of the impugned act (Article 11 of the Code of Administrative Judicial Procedure). The administrative authorities' failure to reply within sixty days is considered to be a tacit refusal of that request (Article 10 of the Code). The persons concerned may then bring an action before the administrative courts requesting the annulment of the administrative act and compensation for their damage (Article 12 of the Code).

D. The state of emergency region

79. The office of governor of the state of emergency region was set up with special powers after the state of siege was officially declared to be over on 19 July 1987 by Legislative Decree no. 285 of 10 July 1987. A state of emergency was thus decreed in the provinces of Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli and Van. On 19 March 1994 the state of emergency was extended to the province of Bitlis, but lifted in the province of Elazığ. It was declared to be over in the provinces of Batman, Bingöl and Bitlis on 2 October 1997, in the province of Van on 30 July 2000, in the provinces of Tunceli and Hakkari on 1 August 2002 and in the provinces of Diyarbakır and Şırnak on 30 November 2002.

80. Pursuant to section 13 of Law no. 2935 on the state of emergency of 25 October 1983, councils and offices were set up within the state of

emergency region with a view to monitoring incidents, implementing and assessing measures taken by the authorities and making proposals in this regard. Should the governor of the state of emergency region consider it necessary, or in provinces where a state of emergency has been decreed, state of emergency offices are set up in the provinces and the districts. The state of emergency offices are presided over by the governors or their deputies in the provinces and by the district governors in the districts.

Under section 14 of Law no. 2935, the governor of the state of emergency region may delegate part or all of the duties and powers conferred on him to the governors of the provinces in the state of emergency region.

1. The powers of the governor of the state of emergency region

81. Extensive powers have been granted to the governor of the state of emergency region (*Olağanüstü Hal Bölge Valisi*) by decrees enacted under Law no. 2935 on the state of emergency, especially Legislative Decree no. 285 of 10 July 1987, as amended by Legislative Decrees nos. 424 and 425 of 9 May 1990, and Legislative Decree no. 430 of 16 December 1990.

82. According to Article 4 (h) of Legislative Decree no. 285, the governor of the state of emergency region can order the permanent or temporary evacuation of villages. Under Article 1 (b) of Legislative Decree no. 430, he can also impose residence restrictions and enforce the transfer of people to other areas.

2. Judicial scrutiny of legislative decrees on the state of emergency and of measures taken by the governor of the state of emergency region

(a) Constitutional review of legislative decrees on the state of emergency region

83. The relevant part of Article 148 § 1 of the Constitution provides:

“... There shall be no right of appeal to the Constitutional Court to contest the form or substance of legislative decrees issued during a state of emergency, a state of siege or in wartime.”

(b) Judicial scrutiny of measures taken by the governor of the state of emergency region and prosecution of members of the security forces

84. Article 7 of Legislative Decree no. 285, as amended by Legislative Decree no. 425, precludes any application in the administrative courts to have an administrative act performed pursuant to Legislative Decree no. 285 set aside.

85. Article 8 of Legislative Decree no. 430 provides:

“No criminal, financial or civil liability may be asserted against the governor of the state of emergency region or provincial governors in that region in respect of decisions taken, or acts performed, by them in the exercise of the powers conferred on them by

this legislative decree, and no application shall be made to any judicial authority to that end. This is without prejudice to the rights of individuals to claim reparation from the State for damage which they have been caused without justification.”

86. The public prosecutor does not have jurisdiction with regard to offences alleged against members of the security forces in the state of emergency region. Article 4 § 1 of Legislative Decree no. 285 provides that all security forces under the command of the regional governor are subject, in respect of acts performed in the course of their duties, to the Law of 1914 on the prosecution of civil servants. Thus, any prosecutor who receives a complaint alleging a criminal act by a member of the security forces must decline jurisdiction and transfer the file to the administrative council. These councils are composed of civil servants and chaired by the governor. A decision by the council not to prosecute is subject to an automatic appeal to the Supreme Administrative Court. Once a decision to prosecute has been taken, it is for the public prosecutor to investigate the case.

(c) Case-law of the Constitutional Court

87. The Constitutional Court has reviewed the constitutionality of Article 7 of Legislative Decree no. 285, as amended by Legislative Decree no. 425, in a judgment of 10 January 1991, which was published in the Official Gazette on 5 March 1992. It stated:

“It is not possible to reconcile that provision [which precludes any judicial scrutiny of acts performed by the governor of the state of emergency region] with the concept of the rule of law ... The system of government when a state of emergency has been declared is not an arbitrary one that escapes all judicial scrutiny. There can be no doubt that individual and regulatory acts performed by the competent authorities while the state of emergency continues must be subject to judicial review. Contravention of this principle is inconceivable in countries run by democratic regimes and founded on freedom. However, the impugned provision is contained in a legislative decree that cannot be the subject of constitutional review ... Consequently, the application for an order quashing that provision must be rejected as being incompatible *ratione materiae* [retkisi-zik] ...”

88. As regards Article 8 of Legislative Decree no. 430, in two judgments delivered on 3 July 1991 and 26 May 1992 (published in the Official Gazette on 8 March 1992 and 18 December 1993 respectively), the Constitutional Court followed that decision in rejecting as incompatible *ratione materiae* applications for orders quashing the relevant provisions.

However, by a judgment of 22 May 2003, the Constitutional Court reversed its previous case-law and annulled Article 7 of Legislative Decree no. 285 as unconstitutional.

THE LAW

I. ADMISSIBILITY

89. The applicants complained of their forced eviction from their village by the security forces and of the refusal of the authorities to allow them to return to their homes and land. They relied on Articles 1, 6, 7, 8, 13, 14 and 18 of the Convention and on Article 1 of Protocol No. 1.

A. The Government's preliminary objections

90. By way of a "preliminary observation" the Government questioned the victim status of nine of the applicants who had failed to present title deeds proving that they owned property in Boydaş. Furthermore, they raised a preliminary objection to the Court's jurisdiction, arguing that the applicants had failed to exhaust domestic remedies and to comply with the six-month rule as required by Article 35 § 1 of the Convention.

1. Alleged lack of victim status of nine of the applicants

91. The Government submitted that the applicants Abdullah Doğan, Cemal Doğan, Ali Murat Doğan, Hıdır Balık, İhsan Balık, Kazım Balık, Mehmet Doğan, Hüseyin Doğan and Ali Rıza Doğan (applications nos. 8803, 8804, 8807, 8809, 8810, 8811, 8813, 8816 and 8819/02 respectively) did not have victim status in respect of their complaints under Article 1 of Protocol No. 1 since they had failed to prove that they had owned property in Boydaş.

92. The applicants contested the Government's submissions, arguing that they were victims because they had lived and earned their living in Boydaş until their forced eviction in October 1994.

93. The Court reiterates that the word "victim", in the context of Article 34 of the Convention, denotes the person directly affected by the act or omission which is in issue (see, *mutatis mutandis*, *Gropper Radio AG and Others v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990, Series A no. 173, p. 20, § 47). However, it considers that the Government's preliminary objection under this head raises issues that are closely linked to those raised by the applicants' complaints under Article 1 of Protocol No. 1, namely the determination of the existence of the applicants' possessions and the alleged interference with the enjoyment thereof. Consequently, the Court joins the preliminary objection concerning the victim status of the above-mentioned nine applicants to the merits.

2. *Alleged failure to exhaust domestic remedies*

94. The Government maintained that the applicants had not exhausted the domestic remedies afforded by Turkish law. They noted that there existed administrative, criminal and civil remedies capable of affording redress in respect of the applicants' complaints and leading to the grant of compensation.

95. The Government contended that it would have been possible for the applicants to seek redress before the administrative courts using the procedure under Law no. 2577 (see paragraphs 75-78 above). They pointed out in this connection that the applicants could have applied to the competent administrative court following the refusal of the local authorities to allow them to return to their village and could have requested the administrative court to set aside the authorities' decision. They could also have claimed compensation for damage before the same court. The Government further stressed that in the instant case the applicants' request to have access to their property in Boydağ had been refused by the local authorities, namely the Hozat district governor and the governor of Tunceli, and not by the governor of the state of emergency. With reference to numerous decided cases, the Government demonstrated that the administrative courts had awarded compensation in similar cases involving the plaintiffs' inability to have access to their property on account of the lack of security in the region (see paragraphs 49 and 50 above). In these cases, the administrative courts referred to the theory of "social risk", which did not require the establishment of any causal link between the harmful action and the loss, and reasoned that the damage caused by the terrorist acts should be shared by the society as a whole in accordance with the principles of "justice" and "social State".

96. The Government further pointed out that, if committed, the alleged acts complained of by the applicants before the Court would indeed have been punishable under Turkish criminal law (see paragraphs 71-74 above). In this connection, the applicants could have lodged criminal complaints with the Chief Public Prosecutor's Office under Articles 151, 152 and 153 of the Code of Criminal Procedure.

97. The Government submitted in the alternative that the applicants could also have lodged a civil action with the Magistrates' Court (*sulh hukuk mahkemesi*) for determination of their damage and, subsequently, for redress for damage sustained through illegal acts.

98. The applicants maintained that the administrative, criminal and civil remedies referred to by the Government were ineffective and did not provide any prospect of success for the following reasons.

99. The applicants submitted in the first place that actions to set aside an administrative decision and to claim compensation from the State were

not an effective remedy where the state of emergency region was concerned. They noted in this connection that Article 7 of Legislative Decree no. 285 precluded any application to the administrative courts to have an administrative act performed pursuant to Legislative Decree no. 285 set aside (see paragraph 84 above). Thus, any purported action to set aside the emergency region authorities' decision to restrict access to the villages was doomed to failure. Furthermore, to date no administrative application or administrative case brought on the ground of liability of the security forces had had any prospect of success.

100. The applicants further contended that the criminal law was not enforced against the security forces and that in their case the authorities had failed to apply the Criminal Code. With reference to the Court's findings in *Akdivar and Others v. Turkey* (judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, p. 1204, § 41), the applicants alleged that when a criminal complaint was made against agents of the State the Law on the prosecution of civil servants was applicable. This procedure reinforced the unaccountability of the security forces in the state of emergency region of Turkey as it lacked independence or credibility. Referring to Resolution ResDH(2002)98 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the applicants alleged that at the dates on which they applied to the authorities the legal situation in the region had remained unchanged (see paragraph 36 above).

101. As regards the civil-law remedies, the applicants submitted that there was no prospect of success in a civil-law suit for damages against the State unless there had been a finding by a criminal court that an offence had occurred. Such a criminal verdict presupposed that there had been an investigation followed by a prosecution. However, there had been no investigation into the impugned events. The applicants also claimed that at the relevant time the prosecuting authorities were unable to conduct any investigation into allegations of destruction of property and evacuation of villages on account of the lack of security in the region (see paragraph 30 above). In the light of the above, the applicants requested the Court to reject the Government's plea of non-exhaustion of domestic remedies.

102. The Court reiterates that the rule of exhaustion of domestic remedies referred to in Article 35 § 1 of the Convention requires applicants first to use the remedies provided by the national legal system, thus dispensing States from answering for their acts before the European Court before they have had an opportunity to put matters right through their own legal system. The rule is based on the assumption that the domestic system provides an effective remedy in respect of the alleged breach. The burden of proof is on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that an effective remedy was available in theory and in practice at the relevant time; that is to say, that the remedy was

accessible, was capable of providing redress in respect of the applicant's complaints and offered reasonable prospects of success. However, once this burden of proof has been satisfied, it falls to the applicant to establish that the remedy advanced by the Government was in fact used or was for some reason inadequate and ineffective in the particular circumstances of the case, or that there existed special circumstances absolving him or her from the requirement (see *Akdıvar and Others*, cited above, pp. 1210-11, §§ 65-69, and *Menteş and Others v. Turkey*, judgment of 28 November 1997, *Reports* 1997-VIII, p. 2706, § 57).

103. The Court notes that Turkish law provides administrative, civil and criminal remedies against illegal acts attributable to the State or its agents.

104. However, with regard to an action in the administrative courts under Law no. 2577, the Court observes that Turkish law did not provide at the relevant time any remedy to set aside a decision or a measure taken by the governor of the state of emergency region (see paragraphs 81-86 above, and *Çetin and Others v. Turkey*, nos. 40153/98 and 40160/98, § 38, 13 February 2003). Furthermore, it does not make any difference whether the restrictions complained of in the instant case were imposed by the Hozat district governor or by the state of emergency office attached to the Tunceli governor's office. In this regard, the Court points out that under the emergency rules then in force the governor of the state of emergency region was the hierarchical superior of the aforementioned two authorities, who exercised powers delegated to them and implemented the decisions taken by the governor of the state of emergency region (see paragraph 80 above). Taking all these elements together, it considers that it is understandable if the applicants formed the belief that, having received negative answers from the local authorities who exercised emergency powers at the time, it was pointless for them to attempt to secure satisfaction through the administrative courts (see, *mutatis mutandis*, *Selçuk and Asker v. Turkey*, judgment of 24 April 1998, *Reports* 1998-II, p. 908, § 70). Their feelings of upheaval and insecurity following their displacement are also of some relevance in this connection.

105. The Court further notes that the Government have referred to cases which concerned the award of compensation by the administrative courts to plaintiffs who had brought actions as a result of damage they had suffered due to the lack of security in the state of emergency region and their inability to have access to their property (see paragraphs 49-50 above). Undoubtedly, these decisions illustrate the real possibility of obtaining compensation before these courts in respect of damage sustained on account of the disturbances or acts of terrorism in the region. However, as the Court has constantly held in similar cases, despite the extent of village destruction or evacuation in the state of emergency region, there appears to be no example of compensation

having been awarded in respect of allegations that villagers had been forcibly evicted from their homes and that property had been deliberately destroyed by members of the security forces, or of the latter being prosecuted as a result of such allegations (see, *mutatis mutandis*, *Selçuk and Asker*, cited above, p. 908, § 68, and *Gündem v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III, p. 1131, § 60). On that account, the Court points out that in the cases referred to by the Government, the administrative courts awarded compensation on the basis of the theory of social risk, which is not dependent on proof of fault. Thus, under Turkish law an administrative-law action is a remedy based on the strict liability of the State, in particular for the illegal acts of its agents, whose identification is not, by definition, a prerequisite to bringing an action of this nature.

106. The Court considers, however, that where an individual formulates an arguable claim in respect of forced eviction and destruction of property involving the responsibility of the State, the notion of an “effective remedy” within the meaning of Article 13 of the Convention, entails, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible and including effective access by the complainant to the investigative procedure (see *Menteş and Others*, cited above, pp. 2715-16, § 89). Otherwise, if an action based on the State’s strict liability were to be considered a legal remedy that had to be used in respect of complaints under Article 8 of the Convention or Article 1 of Protocol No. 1, the State’s obligation to prosecute those guilty of such serious breaches might thereby disappear.

107. As regards a civil action for redress for damage sustained through illegal acts or patently unlawful conduct on the part of State agents, the Court notes that a plaintiff must, in addition to establishing a causal link between the tort and the damage he has sustained, identify the person believed to have committed the tort (see *Yaşa v. Turkey*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2431, § 73). In the instant case, however, those responsible for the forced eviction of the applicants from their village are still unknown.

108. Accordingly, the Court does not consider that an action in the administrative or civil courts can be regarded as an adequate and effective remedy in respect of the applicants’ complaints, since it is not satisfied that a determination can be made in the course of such proceedings concerning the allegations that villages were forcibly evacuated by members of the security forces.

Furthermore, the Court points out that the applicants’ complaints in the instant case essentially relate to their forced displacement and inability to return to their homes in the village of Boydaş, not to their inability to obtain compensation from the authorities.

109. Finally, the Court considers that a complaint to the Chief Public Prosecutor's Office could in principle provide redress for the kind of violations alleged by the applicants. However, any prosecutor who receives a complaint alleging a criminal act by a member of the security forces must decline jurisdiction and transfer the file to the administrative council (see paragraph 86 above). In that respect, the Court points out that it has already found in a number of cases that the investigation carried out by this body cannot be regarded as independent since it is composed of civil servants who are hierarchically dependent on the governor, and an executive officer is linked to the security forces under investigation (see *İpek v. Turkey*, no. 25760/94, § 207, 17 February 2004; *Yöyler v. Turkey*, no. 26973/95, § 93, 24 July 2003; and *Güleç v. Turkey*, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV, pp. 1732-33, § 80). It notes in this connection that the applicants filed petitions with various administrative authorities complaining about the forced evacuation of their village by the security forces (see paragraphs 15 and 29 above). These proceedings did not result in the opening of a criminal investigation or any inquiry into the applicants' allegations. The Court is therefore of the opinion that the applicants were not required to make a further explicit request to this effect by filing a criminal complaint with the Chief Public Prosecutor's Office as this would not have led to any different result.

110. In these circumstances, the Court does not consider that the Government have discharged the burden upon them of proving the availability to the applicants of a remedy capable of providing redress in respect of their Convention complaints and offering reasonable prospects of success.

The Court, therefore, dismisses the Government's preliminary objection of non-exhaustion of domestic remedies.

3. Alleged failure to comply with the six-month rule

111. The Government submitted that the applicants had failed to respect the six-month rule under Article 35 § 1 of the Convention, since the alleged incident had taken place in 1994 and the applicants had applied to the authorities in 2001. They argued that the alleged incidents could not be regarded as being of a continuing nature. In the Government's view, the only reason the applicants had applied to the national authorities and then failed to pursue the above-mentioned legal remedies was to revive the running of time in respect of the six-month time-limit.

112. The applicants disputed the Government's arguments and claimed that they had complied with the six-month rule since the acts complained of in the present case amounted to a continuous situation.

They argued that they had made several applications to the authorities in good faith and had requested the latter to provide a remedy for their Convention grievances. They had filed their applications with the Court since no adequate and effective remedy had been provided by the authorities for a long time.

113. The Court reiterates that if no remedies are available or if they are judged to be ineffective, the six-month time-limit in principle runs from the date of the act complained of. Special considerations could apply in exceptional cases where an applicant first avails himself of a domestic remedy and only at a later stage becomes aware, or should have become aware, of the circumstances which make that remedy ineffective. In such a situation, the six-month period might be calculated from the time when the applicant becomes aware, or should have become aware, of these circumstances (see *Hazar v. Turkey* (dec.), no. 62566/00, 10 January 2002).

114. The Court notes that between 29 November 1994 and 15 August 2001 the applicants petitioned the offices of the Prime Minister, the governor of the state of emergency region, the governor of Tunceli and the Hozat district governor. It appears that the applicants lodged their applications under the Convention on 3 December 2001, after beginning to doubt that an effective investigation would be initiated into their allegations of forced eviction and that a remedy would be provided to them in respect of their complaints. The Court further points out that it was not until 22 July 2003 that the applicants were told that there was no obstacle to their return to their homes in Boydağ (see paragraph 37 above). In these circumstances, the Court considers that the six-month time-limit within the meaning of Article 35 § 1 of the Convention started to run on 22 July 2003 at the earliest, and the applications, dated 3 December 2001, were therefore lodged before the expiry of the said time-limit

In the light of the foregoing, the Court dismisses the Government's objection of failure to comply with the six-month rule.

...

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

134. The applicants alleged that their forced eviction from their village by the security forces and the refusal of the authorities to allow them to return to their homes and land had amounted to a breach of 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. Whether there were “possessions”

135. The Government averred that the applicants Abdullah Doğan, Cemal Doğan, Ali Murat Doğan, Hıdır Balık, İhsan Balık, Kazım Balık, Mehmet Doğan, Hüseyin Doğan and Ali Rıza Doğan did not have “possessions” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 since they had failed to submit title deeds attesting that they had owned property in Boydaş. Consequently, these nine applicants could not claim to be victims of a violation of a property right that had not been established.

136. The Government submitted that for there to be an infringement of a property right within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, an applicant must demonstrate that he had a title to that property. With reference to the Court’s jurisprudence on the subject, they maintained that the description and identification of property rights were matters for the national legal system and that it was incumbent on an applicant to establish the precise nature of the right under domestic law and his entitlement to enjoy it. The Government noted in this connection that under Turkish law all transactions relating to immovable property and all proof concerning ownership had to be based on records of the land registry. In cases where the immovable property, such as land, was not recorded at the registry, proof of ownership had to be established in accordance with the rules set out in the Civil Code. Further, where no land survey had been conducted, a judicial decision was necessary to provide proof of ownership. Finally, the Government stressed that the statements of the mayor of Boydaş (see paragraphs 23-24 above) had no evidential value as such unless they had been admitted as evidence by a national judge in a case which concerned the ownership of land or the ownership of movable property such as livestock.

137. The applicants disputed the Government’s arguments and contended that, according to the Court’s case-law, the concept of “possessions” comprised, in addition to all forms of corporeal movable and immovable property, “rights” and “interests” which did not physically exist and all forms of assets and financial and economic resources included in a person’s property. They explained that in the rural area where they lived the patriarchal family system prevailed, wherein adults married, built houses on their fathers’ land and made use of their fathers’ property as a natural requirement of the social system. In that connection, the applicants argued that “property rights” should not be regarded as exclusively covering property which was registered under a personal title,

but should include all the economic resources jointly enjoyed by the villagers. The applicants further asserted that they all had separate families and economic activities in the village even though they had used their fathers' property. Relying on the provisions of the Code of Civil Procedure, they also claimed that the statements of the mayor of Boydaş (see paragraphs 23-24 above) should be taken into account with a view to proving that they had been using their ascendants' registered and unregistered property in accordance with the local traditions and that they had been earning their living from stockbreeding and tree felling.

138. The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 in substance guarantees the right of property (see *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, pp. 27-28, § 63). However, the term "possessions" (in French: "*biens*") in Article 1 of Protocol No. 1 has an autonomous meaning which is certainly not limited to ownership of physical goods: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as "property rights", and thus as "possessions" for the purposes of this provision (see *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, p. 46, § 53, and *Matos e Silva, Lda., and Others v. Portugal*, judgment of 16 September 1996, *Reports* 1996-IV, p. 1111, § 75).

139. The Court notes that it is not required to decide whether or not in the absence of title deeds the applicants have rights of property under domestic law. The question which arises under this head is whether the overall economic activities carried out by the applicants constituted "possessions" coming within the scope of the protection afforded by Article 1 of Protocol No. 1. In this regard, the Court notes that it is undisputed that the applicants all lived in Boydaş until 1994. Although they did not have registered property, they either had their own houses constructed on the lands of their ascendants or lived in the houses owned by their fathers and cultivated the land belonging to the latter. The Court further notes that the applicants had unchallenged rights over the common lands in the village, such as the pasture, grazing and the forest land, and that they earned their living from stockbreeding and tree felling. Accordingly, in the Court's opinion, all these economic resources and the revenue that the applicants derived from them may qualify as "possessions" for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1.

B. Whether there was an interference

140. The applicants argued that it was not in doubt that there had been an interference with their right to peaceful enjoyment of their possessions. They were forcibly evicted from their homes and land by the security forces and restrictions were imposed by the authorities on their

return to their village. As a result of continuous denial of access to the village, they were effectively deprived of their revenue and forced to live in conditions of poverty in other regions of the country.

141. The Government denied that the applicants had been compelled to evacuate their village by the security forces. They claimed that the applicants had left their village on account of the disturbances in the region and intimidation by the PKK. They admitted however that a number of settlements had been evacuated by the relevant authorities to ensure the safety of the population in the region. The Government further submitted that the applicants had no genuine interest in going back to Boydaş given the current lack of adequate housing in the village and the very poor economic conditions, which made life there very difficult. Nevertheless, with reference to the Ministry of Interior Gendarmerie General Command's letter of 22 July 2003, the Government pointed out that there remained no obstacle to the applicants' return to Boydaş (see paragraph 37 above).

142. In the present case, the Court is required to have regard to the situation which existed in the state of emergency region of Turkey at the time of the events complained of by the applicants, characterised by violent confrontations between the security forces and members of the PKK. It notes that this twofold violence, resulting from the actions of the two parties to the conflict, forced many people to flee their homes (see paragraphs 56 and 62 above). Furthermore, and as admitted by the Government, the authorities have evicted the inhabitants of a number of settlements to ensure the safety of the population in the region (see paragraph 141 above). The Court has also found in numerous similar cases that the security forces deliberately destroyed the homes and property of the applicants concerned, depriving them of their livelihoods and forcing them to leave their villages in the state of emergency region (see, among many other judgments, *Akdivar and Others*, *Selçuk and Asker*, *Menteş and Others*, *Yöyler and İpek*, all cited above; see also *Bilgin v. Turkey*, no. 23819/94, 16 November 2000, and *Dulaş v. Turkey*, no. 25801/94, 30 January 2001).

143. Turning to the particular circumstances of the instant case, the Court observes that it is unable to determine the exact cause of the displacement of the applicants because of the lack of sufficient evidence in its possession and the lack of an independent investigation into the alleged events. On that account, for the purposes of the instant case it must confine its consideration to the examination of the applicants' complaints concerning the denial of access to their possessions since 1994. In this connection, the Court notes that, despite the applicants' persistent demands, the authorities refused any access to Boydaş until 22 July 2003 on the ground of terrorist incidents in and around the village (see paragraphs 15, 17 and 18 above). This disputed decision

deprived the applicants of all the resources from which they derived their living. Moreover, it also affected the very substance of ownership in respect of six of the applicants, in that they could not use or dispose of their property for almost nine years and ten months. The result has been that since October 1994 their right over their possessions has become precarious.

In conclusion, the denial of access to Boydaş must be regarded as an interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions (see *Loizidou v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI, p. 2216, § 63).

C. Whether the interference was justified

144. It remains to be determined whether or not this interference contravenes Article 1 of Protocol No. 1.

1. *The applicable rule*

145. The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 comprises three distinct rules. The first rule, which is 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, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose. However, the rules are not "distinct" in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule (see, *inter alia*, *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, pp. 29-30, § 37, which partly reiterates the terms of the Court's reasoning in *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 24, § 61; see also *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, p. 31, § 56; *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 55, ECHR 1999-II; and *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 106, ECHR 2000-I).

146. The Court notes that the parties did not comment on the rule applicable to the case. It points out that the measures in question did not involve a deprivation of property within the meaning of the second sentence of the first paragraph of Article 1, because the applicants have remained the legal owners or possessors of the lands in Boydaş. The

measures did not amount to control of the use of property either, since they did not pursue such an aim. The Court considers therefore that the situation of which the applicants complain falls to be dealt with under the first sentence of the first paragraph of Article 1, since the impugned measures undoubtedly restricted the applicants' rights to use and dispose of their possessions (see *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, § 187, ECHR 2001-IV).

2. Lawfulness and purpose of the interference

147. The applicants agreed that the impugned measures had a legal basis in domestic law in that the governor of the state of emergency region could order the permanent or temporary evacuation of villages and impose residence restrictions pursuant to Article 4 (h) of Legislative Decree no. 285 and Article 1 (b) of Legislative Decree no. 430 in force at the relevant time (see paragraph 82 above). They argued however that the office of the governor of the state of emergency region had employed illegal methods to depopulate the region instead of applying the aforementioned provisions. In their opinion, the motive behind this choice was to blame the illegal organisations, such as the PKK and the TİKKO (Workers and Peasants' Independence Army of Turkey), for village evacuations, to avoid the economic burden of re-housing the population and to grant impunity to the security forces for their illegal acts.

148. The Government disputed the applicants' assertions and maintained that the refusal of access to Boydaş had aimed at protecting the lives of the applicants on account of the insecurity of the region. According to them, if the applicants had been evicted from their village by the security forces as alleged, this must have been done in pursuance of the State's duty to fulfil its obligation under Article 2 of the Convention, which overrode its undertakings under Article 1 of Protocol No. 1.

149. Notwithstanding its doubts as to the lawfulness of the impugned interference, the Court notes the security motives relied on by the Government in this context and for the purposes of the present case would refrain from ruling that these aims cannot be regarded as legitimate "in accordance with the general interest" for the purposes of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. It thus leaves the question regarding the lawfulness of the interference open, as in the present case it is more essential to decide on the proportionality of the interference in question.

3. Proportionality of the interference

150. The applicants maintained that, as a result of their displacement and the denial of access to their possessions, they had been forced to live in conditions of extreme poverty due to the lack of employment, housing, health care and sanitation. They contended that, in the absence of

economic and social measures to improve their living conditions, the interference complained of could not be described as proportionate to the aim pursued.

151. The Government claimed that they had taken all necessary measures with a view to tackling the problems of the internally displaced persons, including the applicants. They asserted that the “Return to Village and Rehabilitation” project had been developed by the authorities to remedy the problems of those who had had to leave their homes on account of the terrorist incidents in the region (see paragraphs 45-48 above). The aim of this project was to ensure the voluntary return of the displaced population. Thus, its implementation had been subjected to the strict control of Parliament (see paragraphs 39-42 above). The Government had also obtained the support of several international agencies to assist in the successful implementation of this project (see paragraph 44 above). Despite budgetary restraints and serious economic difficulties, the Government had spent approximately 60,000,000 euros within the framework of this project. An important amount of this money had been used to improve the infrastructure in the region. The progress achieved so far had been positive and encouraging given the fact that 94,000 persons – approximately 25% of the total number of displaced persons – had already returned to their settlement units between June 2000 and December 2003.

152. The Government further referred to draft legislation for compensation of damage caused by terrorist violence or as a result of measures taken by the authorities against terrorism. They explained that, when enacted, this law would provide a remedy whereby the internally displaced persons could claim compensation for the damage they had sustained in the course of the struggle against terrorism. Against this background, the Government concluded that the measures taken by the authorities had been proportionate to the aims pursued.

153. For the purposes of the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual’s fundamental rights (see *Sporrong and Lönnroth*, cited above, p. 26, § 69). The Court recognises that the interference complained of in the instant case did not lack a basis. As noted above, armed clashes, generalised violence and human rights violations, specifically within the context of the PKK insurgency, compelled the authorities to take extraordinary measures to maintain security in the state of emergency region. These measures involved, among others, the restriction of access to several villages, including Boydaş, as well as evacuation of some villages on the ground of the lack of security. However, it observes that in the circumstances of the case the refusal of access to Boydaş had serious and

harmful effects that have hindered the applicants' right to enjoyment of their possessions for almost ten years, during which time they have been living in other areas of the country in conditions of extreme poverty, with inadequate heating, sanitation and infrastructure (see paragraphs 14, 57 and 63 above). Their situation was compounded by a lack of financial assets, having received no compensation for the deprivation of their possessions, and the need to seek employment and shelter in overcrowded cities and towns, where unemployment levels and housing have been described as disastrous (see paragraph 63 above).

154. While the Court acknowledges the Turkish government's efforts to remedy the situation of the internally displaced persons generally, for the purposes of the present case it considers them inadequate and ineffective. In this connection, it points out that the "Return to Village and Rehabilitation" project referred to by the Government has not been translated into practical steps to facilitate the return of the applicants to their village. According to the pictures taken on 29 December 2003, Boydaş seems to be in ruins and without any infrastructure (see paragraph 38 above). Besides the failure of the authorities to facilitate return to Boydaş, the applicants have not been provided with alternative housing or employment. Furthermore, apart from the aid given to Mr Kazım Balık and Mr Müslüm Yılmaz by the Social Aid and Solidarity Fund, which in the Court's opinion is insufficient to live on, the applicants have not been supplied with any funding which would ensure an adequate standard of living or a sustainable return process. For the Court, however, the authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide the means, which allow the applicants to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence, or to resettle voluntarily in another part of the country (see in this respect Principles 18 and 28 of the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, dated 11 February 1998). Moreover, as regards the draft legislation on compensation for damage incurred as a result of the acts of terrorism or of measures taken against terrorism, the Court observes that this law is not yet in force and, accordingly, does not provide any remedy for the applicants' grievances in this respect.

155. Having regard to the foregoing, the Court considers that the applicants have had to bear an individual and excessive burden which has upset the fair balance which should be struck between the requirements of the general interest and the protection of the right to the peaceful enjoyment of one's possessions.

156. In view of these considerations, the Court dismisses the Government's preliminary objection with respect to nine of the applicants who have not presented title deeds and holds that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

157. The applicants, referring to their expulsion from their village and their inability to return thereto, maintained that there had been a breach of Article 8 of the Convention, which reads:

“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.”

158. The Government denied that there had been any violation of this provision, on the same grounds as those advanced in connection with Article 1 of Protocol No. 1.

159. The Court is of the opinion that there can be no doubt that the refusal of access to the applicants’ homes and livelihood, in addition to giving rise to a violation of Article 1 of Protocol No. 1, constitutes at the same time a serious and unjustified interference with their right to respect for their family life and homes.

160. Accordingly, the Court concludes that there has been a violation of Article 8 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

161. The applicants alleged that the failure of the authorities to conduct an effective investigation into their forced eviction from their village and the lack of any remedy by which to challenge the refusal of access to their possessions gave rise to a breach of Article 13 of the Convention, which provides:

“Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.”

162. The Government disputed the above allegations, arguing that there were administrative, civil and criminal remedies (see paragraphs 94-97 above) of which the applicants had failed to avail themselves.

163. The Court points out that it has already found that the denial of access to the applicants’ homes and possessions was in violation of Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. The applicants’ complaints in this regard are therefore “arguable” for the purposes of Article 13 (see *Yöyler* and *Dulaş*, cited above, §§ 89 and 67 respectively).

164. The Court observes that the complaints under this head reflect the same or similar elements as those issues already dealt with in the

context of the objection concerning the exhaustion of domestic remedies. In that connection, the Court reiterates its finding that the Government have not discharged the burden upon them of proving the availability to the applicants of a remedy capable of providing redress in respect of their Convention complaints and offering reasonable prospects of success (see paragraph 110 above). For the same reasons, the Court concludes that there was no available effective remedy in respect of the denial of access to the applicants' homes and possessions in Boydaş.

Accordingly, there has been a violation of Article 13 of the Convention.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

165. 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."

166. The applicants claimed a total of 1,538,240,000,000 Turkish liras for pecuniary damage, equivalent to 854,577 euros (EUR). They each claimed EUR 15,000 for non-pecuniary damage and an overall amount of EUR 21,150 for costs and expenses.

167. The Government did not comment on these claims.

168. The Court considers that the question of the application of Article 41 is not ready for decision. Accordingly, it reserves that question and, in determining the further procedure, will have due regard to the possibility of agreement being reached between the Government and the applicants.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Joins to the merits* the Government's preliminary objection regarding the "victim status" of nine of the applicants who failed to produce title deeds in respect of their complaints under Article 1 of Protocol No. 1 and *dismisses* it;
2. *Dismisses* the Government's preliminary objection concerning the exhaustion of domestic remedies;
3. *Dismisses* the Government's preliminary objection concerning the six-month rule;
4. *Declares* the applicants' complaints under Articles 8 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 admissible and the remainder of their applications inadmissible;

5. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
6. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
7. *Holds* that there has been a violation of Article 13 of the Convention;
8. *Holds* that the question of the application of Article 41 of the Convention is not ready for decision; accordingly,
 - (a) *reserves* the said question in whole;
 - (b) *invites* the Government and the applicants to submit, within six months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they may reach;
 - (c) *reserves* the further procedure and *delegates* to the President of the Chamber the power to fix the same if need be.

Done in English, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 29 June 2004.

Vincent BERGER
Registrar

Georg RESS
President

DOĞAN ET AUTRES c. TURQUIE
(Requêtes n^{os} 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 29 JUIN 2004¹

1. Traduction ; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Refus motivé par des raisons de sécurité d'autoriser des villageois à retourner dans leurs propriétés****Article 1 du Protocole n° 1**

Droit au respect des biens – Refus motivé par des raisons de sécurité d'autoriser des villageois à retourner dans leurs propriétés – Allégation d'expulsion forcée de villageois par les forces de sécurité – Biens – Absence de titres de propriété – Villageois vivant dans leurs propres maisons ou dans celles de leurs parents et tirant leurs revenus d'activités économiques – Ingérence – Proportionnalité – Maintien de la sécurité – Durée de la période pendant laquelle il a été fait obstacle à l'accès à la propriété – Privation de moyens d'existence – Insuffisance des mesures prises par les autorités pour remédier à la situation des personnes déplacées

*
* *

Les requérants vivaient dans un village situé dans une région de la Turquie alors soumise à l'état d'urgence. Certains d'entre eux étaient propriétaires de maisons et de terres, les autres cultivaient des parcelles appartenant à leurs parents et logeaient chez ces derniers. Tous les intéressés tiraient leurs moyens d'existence de travaux agricoles, notamment de l'élevage et de la culture de la terre, ainsi que de l'exploitation des forêts. Ils se plaignaient d'avoir été expulsés *manu militari* de leur village en 1994 par les forces de sécurité en raison du violent conflit qui opposait celles-ci au PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan). Ils s'étaient alors installés dans des zones plus sûres où ils connaissaient un extrême dénuement. Le Gouvernement conteste la version des faits donnée par les requérants et soutient qu'ils ont fui leur village par crainte de la menace terroriste. Entre 1994 et 2001, les intéressés adressèrent plusieurs plaintes aux autorités administratives et sollicitèrent la permission de retourner dans leur village. En 2003, ils furent informés que rien ne s'opposait à leur retour.

1. Sur les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement – a) La qualité de victime des intéressés: l'objection du Gouvernement selon laquelle neuf des requérants ne peuvent se prétendre victimes de violations de l'article 1 du Protocole n° 1 au motif qu'ils n'ont pas rapporté la preuve de leur qualité de propriétaire a été jointe au fond de l'affaire ;

b) Le non-épuisement des recours internes: le Gouvernement a manqué à son obligation de démontrer la disponibilité d'un recours susceptible de remédier à

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

la situation litigieuse et présentant des perspectives raisonnables de succès. Exception rejetée;

c) La règle des six mois: bien que les événements dénoncés fussent survenus en 1994, les intéressés ont introduit leurs requêtes seulement en 2001, lorsqu'ils ont commencé à douter de l'ouverture d'une enquête effective et de la disponibilité d'une voie de droit; en outre, ce n'est qu'en 2003 qu'ils furent informés que rien ne les empêchait de regagner leur foyer respectif; c'est à ce moment-là que le délai de six mois a commencé à courir. Exception rejetée.

2. Article 1 du Protocole n° 1: neuf des requérants n'ont pas produit de titre de propriété sur les biens en cause, mais la question qui se pose est celle de savoir si les activités économiques menées de manière générale par eux peuvent être considérées comme des «biens» aux fins de cette disposition. Il ne prête pas à controverse que tous les requérants ont vécu dans leur village jusqu'en 1994 et qu'ils avaient leurs propres maisons ou logeaient chez leurs parents et cultivaient les terres dont ceux-ci étaient propriétaires. Les intéressés avaient des droits incontestés sur les terrains communaux du village et gagnaient leur vie grâce à l'élevage et l'exploitation du bois. L'ensemble de ces ressources économiques et les revenus que les requérants en tiraient peuvent être qualifiés de «biens». La Cour n'est pas en mesure d'identifier la cause exacte du déplacement des intéressés, de sorte qu'elle doit se borner à examiner le grief selon lequel ils se seraient vu refuser l'accès à leur village jusqu'en 2003. Pareil refus, qui les a privés de toute ressource économique, s'analyse en une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens. Estimant plus important de statuer sur la proportionnalité de l'ingérence constatée, la Cour laisse ouverte la question de la légalité de celle-ci. Elle reconnaît que l'ingérence avait un fondement, à savoir le maintien de la sécurité dans la région, mais estime que le refus d'accès opposé par les autorités a eu dans la présente affaire des répercussions graves et dommageables ayant porté atteinte au droit des intéressés au respect de leurs biens pendant près de dix ans, période pendant laquelle les requérants ont vécu dans d'autres régions du pays dans des conditions d'extrême dénuement aggravées par le manque de ressources financières. Certes, l'Etat a déployé des efforts pour remédier à la situation générale des personnes déplacées, mais ils n'ont été ni adéquats ni effectifs en l'espèce. Les intéressés ne se sont pas vu proposer des logements et des emplois de substitution, ils n'ont pas reçu d'assistance financière suffisante et le projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant d'actes terroristes ou de mesures antiterroristes n'est pas entré en vigueur. Dans ces conditions, ils ont dû supporter une charge spéciale et exorbitante.

Conclusion: violation (unanimité).

3. Article 8 de la Convention: le refus de laisser les requérants accéder à leurs foyers et à leurs moyens d'existence s'analyse aussi en une ingérence grave et injustifiée dans leur droit au respect de leur vie familiale et de leur domicile.

Conclusion: violation (unanimité).

4. Article 13 de la Convention: le Gouvernement n'ayant pas rapporté la preuve que les intéressés disposaient d'un recours susceptible de remédier à la situation dont ils tirent grief, il y a également eu violation de cette disposition.

Conclusion: violation (unanimité).

Article 41: la Cour réserve la question de la satisfaction équitable.

Jurisprudence citée par la Cour

- Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31
Sporrong et Lönnroth c. Suède, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52
James et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98
Groppera Radio AG et autres c. Suisse, arrêt du 28 mars 1990, série A n° 173
Les saints monastères c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A
Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas, arrêt du 23 février 1995, série A n° 306-B
Matos e Silva. Lda., et autres c. Portugal, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV
Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV
Loizidou c. Turquie, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI
Menteş et autres c. Turquie, arrêt du 28 novembre 1997, *Recueil* 1997-VIII
Selçuk et Asker c. Turquie, arrêt du 24 avril 1998, *Recueil* 1998-II
Gündem c. Turquie, arrêt du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III
Güleç c. Turquie, arrêt du 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV
Yaşa c. Turquie, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI
Iatridis c. Grèce [GC], n° 31107/96, CEDH 1999-II
Beyeler c. Italie [GC], n° 33202/96, CEDH 2000-I
Bilgin c. Turquie, n° 23819/94, 16 novembre 2000
Dulaş c. Turquie, n° 25801/94, 30 janvier 2001
Chypre c. Turquie [GC], n° 25781/94, CEDH 2001-IV
Hazar c. Turquie (déc.), n° 62566/00, 10 janvier 2002
Çetin et autres c. Turquie, n° 40153/98 et 40160/98, 13 février 2003
Yöyler c. Turquie, n° 26973/95, 24 juillet 2003
İpek c. Turquie, n° 25760/94, 17 février 2004

En l'affaire Doğan et autres c. Turquie,

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

M. G. RESS, *président*,

MM. I. CABRAL BARRETO,

L. CAFLISCH,

R. TÜRMEŒ,

J. HEDIGAN,

M^{mes} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

H.S. GREVE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 12 février et 10 juin
2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent quinze requêtes (n^{os} 8803/02, 8804/02, 8805/02, 8806/02, 8807/02, 8808/02, 8809/02, 8810/02, 8811/02, 8813/02, 8815/02, 8816/02, 8817/02, 8818/02 et 8819/02) dirigées contre la République de Turquie et dont quinze ressortissants de cet Etat, M. Abdullah Doğan, M. Cemal Doğan, M. Ali Rıza Doğan, M. Ahmet Doğan, M. Ali Murat Doğan, M. Hasan Yıldız, M. Hıdır Balık, M. İhsan Balık, M. Kazım Balık, M. Mehmet Doğan, M. Müslüm Yılmaz, M. Hüseyin Doğan, M. Yusuf Doğan, M. Hüseyin Doğan et M. Ali Rıza Doğan (« les requérants »), ont saisi la Cour le 3 décembre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés par M. M.A. Kırdök, M. Ö. Kılıç et M. H.K. Elban, avocats à Istanbul. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son coagent, M. Ş. Alpaslan.

3. Les requérants se plaignent d'avoir été chassés de leurs domiciles situés à Boydaş, un village de la sous-préfecture de Hozat (département de Tunceli), et de ne pas avoir reçu des autorités turques la permission d'y retourner. Ils soutiennent que leur expulsion de leur village emporte violation des articles 1, 6, 7, 8, 13, 14 et 18 de la Convention ainsi que de l'article 1 du Protocole n^o 1.

4. Les présentes requêtes ont été attribuées à la troisième section (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Le 28 novembre 2002, la Cour a décidé de communiquer les présentes requêtes au Gouvernement. En application de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a résolu d'en examiner conjointement la recevabilité et le fond.

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

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 12 février 2004 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. Ş. ALPASLAN,	<i>coagent,</i>
M ^{mes} B. ARI,	<i>conseil,</i>
I.B. KEREMOĞLU,	
J. KALAY,	
M. B.S. DAĞ,	
M ^{me} K. KOLBAŞI MURATÇAVUŞOĞLU,	
M. Ş. ÖZYURT,	<i>conseillers ;</i>

– *pour les requérants*

MM. M.A. KIRDÖK,	
Ö. KILIÇ,	
H.K. ELBAN,	<i>conseils.</i>

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Alpaslan, M^{me} Ari et M. Kılıç.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Contexte général

9. Jusqu'en octobre 1994, les requérants vivaient tous à Boydaş, un village relevant de la sous-préfecture de Hozat (département de Tunceli) et situé dans la région de la Turquie alors soumise à l'état d'urgence.

10. Les requérants Abdullah Doğan, Ali Rıza Doğan, Ahmet Doğan, Kazım Balık, Müslüm Yılmaz et Yusuf Doğan (requêtes n^{os} 8803/02, 8805/02, 8806/02, 8811/02, 8815/02 et 8817/02 respectivement) étaient propriétaires de maisons et de terrains à Boydaş. Les autres intéressés,

dont la liste suit, exploitaient les terres appartenant à leurs pères, chez qui ils habitaient. Il s'agit de :

- Cemal Doğan, fils de Ahmet Doğan (requêtes n^{os} 8804/02 et 8806/02 respectivement) ;
- Ali Murat Doğan, Hüseyin Doğan et Ali Rıza Doğan, fils de Yusuf Doğan (requêtes n^{os} 8807/02, 8816/02, 8819/02 et 8817/02 respectivement) ;
- Hasan Yıldız (requête n^o 8808/02), fils de Nurettin Yıldız, qui cultivait la terre de ce dernier ;
- les frères Hıdır et İhsan Balık (requêtes n^{os} 8809/02 et 8810/02 respectivement), fils de Haydar Balık, dont ils exploitaient la propriété ;
- Mehmet Doğan, fils de Ali Rıza Doğan (requêtes n^{os} 8813/02 et 8805/02 respectivement) ;
- Hüseyin Doğan (requête n^o 8818/02), fils de Hasan Doğan, qui utilisait la terre dont son père est propriétaire.

11. Le village de Boydaş se présente comme un ensemble de hameaux et de maisons disséminés sur une zone montagneuse pauvre en terres arables. Pour des raisons d'ordre administratif, Boydaş a été rattaché à la sous-préfecture de Hozat. La famille patriarcale étendue est la forme d'organisation sociale dominante dans cette région où la terre n'est pas répartie en grandes propriétés foncières mais en fermes familiales de taille généralement modeste. Ces unités agricoles, dont le personnage central est l'aïeul ou le père, sont d'ordinaire exploitées par les enfants mariés qui pratiquent l'élevage de moutons et de chèvres ainsi que l'apiculture. Comme les autres habitants du village, les requérants tiraient leurs revenus de travaux agricoles, notamment de l'élevage et de la culture de la terre, ainsi que de l'exploitation des forêts et du négoce du bois.

12. En 1994, le terrorisme était un problème majeur dans la région en question qui est, depuis les années 80, le théâtre d'un violent conflit opposant les forces de sécurité et certaines fractions de la population kurde favorables à l'autonomie kurde, parmi lesquelles figurent les membres du PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan). Cette situation a conduit nombre d'habitants de Boydaş et de ses environs à partir, soit en raison des conditions de vie difficiles qu'ils connaissaient dans cette région montagneuse et isolée, soit en raison des problèmes de sécurité.

13. Les faits de la cause sont controversés, notamment en ce qui concerne la situation des requérants et le refus de les laisser accéder à leurs biens situés à Boydaş.

B. La version des faits donnée par les requérants

14. Selon les intéressés, les habitants de Boydaş furent expulsés *manu militari* de leur village par les forces de sécurité en octobre 1994, en raison des troubles que connaissait alors la région. Les requérants affirment que

les forces de sécurité ont détruit leurs maisons pour les contraindre à quitter les lieux et qu'ils sont partis s'installer avec leurs familles dans des zones plus sûres, à savoir Elazığ et Istanbul, où ils vivent actuellement dans le dénuement.

1. Les plaintes adressées aux autorités par les requérants

15. Entre le 29 novembre 1994 et le 15 août 2001, les requérants se plaignirent d'avoir été expulsés *manu militari* de leur village par les forces de sécurité auprès de diverses autorités administratives, à savoir le cabinet du premier ministre, la préfecture de la région soumise à l'état d'urgence, celle du département de Tunceli et la sous-préfecture de Hozat. Les intéressés demandèrent également l'autorisation de retourner à Boydaş et de recouvrer l'usage de leurs biens.

2. Les réponses des autorités aux requérants

16. Si les plaintes formulées par eux furent bien transmises aux autorités, les intéressés ne reçurent de celles-ci aucune réponse à l'exception des lettres envoyées à Abdullah, Ahmet, Mehmet et Hüseyin Doğan dans le délai de soixante jours prévu par la loi n° 2577.

17. En réponse à la plainte déposée le 24 février 2000 par Abdullah Doğan, le sous-préfet de Hozat lui adressa une lettre datée du 5 mai 2000 dans laquelle il déclarait :

« Le projet « retour au village et réinstallation dans l'Est et le Sud-Est de l'Anatolie », piloté par la direction du projet de développement régional de l'Anatolie du Sud-Est [*GAP Bölge Kalkındırma İdaresi Başkanlığı*], vise à faciliter la réinstallation de tous les habitants de cette province qui ont dû la quitter contre leur gré pour diverses raisons, notamment le terrorisme, et qui, compte tenu de la diminution du nombre des incidents constatés dans la région, souhaitent maintenant retourner dans des communautés villageoises sécurisées. Ce projet a également pour objectif de créer des conditions d'existence viables dans les zones de réinstallation.

C'est dans ce cadre que votre demande a été prise en compte. »

18. En réponse aux plaintes qu'ils avaient formulées, le bureau chargé des questions d'état d'urgence auprès de la préfecture de Tunceli adressa à Ahmet, Mehmet et Hüseyin Doğan, le 10 octobre et les 5 et 25 juin 2001, des lettres ainsi libellées :

« Le retour à Boydaş est interdit pour des raisons de sécurité. Mais vous pouvez vous rendre aux villages de Çaytaşı, Karaca, Karaçavuş, Kavuktepe et Türktaner et vous y installer.

Par ailleurs, votre requête sera examinée dans le cadre du projet « retour au village et réinstallation ». »

C. La version des faits donnée par le Gouvernement

19. Au dire du Gouvernement, l'organisation terroriste dénommée PKK menait depuis le début des années 80 une campagne brutale et meurtrière contre la République turque, dans le but de provoquer la partition du territoire national et d'instaurer un État kurde. Les opérations de terreur conduites par le PKK, qui prenaient essentiellement pour cible les provinces du Sud-Est de la Turquie, avaient pour objectif de déstabiliser la région en poussant sa population au découragement, en ruinant son économie et en forçant ses habitants innocents à se rallier aux forces terroristes. Pour contraindre les récalcitrants, les rebelles recouraient à l'intimidation en commettant des assassinats arbitraires et en massacrant les habitants de villages entiers. C'est ainsi qu'entre 1984 et 1995, 852 actes de terrorisme furent perpétrés, causant la mort de 383 personnes et en blessant 460 autres.

20. Cette campagne de terreur provoqua un exode massif de la population de la zone concernée qui émigra vers des villes et des régions plus sûres de la Turquie. Ce fut dans ces circonstances que les habitants des villages et des hameaux de la région concernée abandonnèrent leurs domiciles sous la menace terroriste du PKK.

21. Les autorités locales ont pu cependant être amenées à procéder à l'évacuation d'un certain nombre d'agglomérations, à titre préventif, pour assurer la sécurité de la population de la région. Selon les statistiques officielles, quelque 380 000 personnes ont été déplacées sur le territoire turc en raison du terrorisme. Ce chiffre correspond à l'évacuation de 48 822 maisons situées dans 853 villages et 2 183 hameaux.

22. Les requérants avaient leurs domiciles à Boydaş. De source officielle, les habitants ont abandonné ce village sous la pression du PKK, et non parce qu'ils y auraient été contraints par les forces de sécurité.

D. Pièces produites par les parties

1. Pièces produites par les requérants

a) Déposition faite le 4 décembre 2003 par le maire de Boydaş, Ali Haydar Doğan

23. M. Ali Haydar Doğan a déclaré être maire de Boydaş depuis 1989. Il a vécu dans la sous-préfecture de Hozat pendant trois ans après l'évacuation du village en octobre 1994. Il réside actuellement à Istanbul. M. Doğan a précisé que Boydaş était un village forestier entouré de chênes et de pâturages. Les terres arables y étant rares, la population du village vivait essentiellement de l'élevage du bétail et de l'exploitation du bois.

24. En ce qui concerne les biens des requérants situés à Boydaş, le maire a donné les informations suivantes :

i. Abdullah Doğan possédait à Kozluca – un hameau dépendant du village de Boydaş – des terres, une maison, un hangar, une bergerie et un cheptel d'environ quatre-vingts têtes de petit bétail et de bovins ;

ii. Cemal Doğan cultivait un certain nombre de parcelles enregistrées au nom de son père. L'intéressé était propriétaire d'une maison, d'une bergerie, d'un hangar et d'un certain nombre de bovins ;

iii. Ali Rıza Doğan exploitait trois parcelles d'une superficie totale de cinquante dönüm environ (près de 920 m²) situées au nord et à l'ouest de Kozluca. Il possédait du petit bétail et quelques bovins ;

iv. Ahmet Doğan possédait à Kozluca une maison, une bergerie, un hangar, un terrain d'une superficie d'une trentaine de dönüm, environ cent têtes de petit bétail et trois ou quatre bovins ;

v. Ali Murat Doğan exploitait avec son père trois parcelles d'une superficie totale de quarante ou cinquante dönüm situées au nord de Kozluca. Il possédait par ailleurs avec son père un troupeau de petit bétail ;

vi. Hasan Yıldız exploitait un certain nombre de parcelles qu'il louait à bail. Il possédait en outre, avec son père, un troupeau de deux cents têtes de petit bétail ;

vii. Hıdır Balık cultivait un terrain d'une superficie d'environ deux cents dönüm dont Kazım Balık, son père, était propriétaire à Dereköy, un hameau rattaché au village de Boydaş. L'intéressé possédait en outre cinquante têtes de petit bétail et deux ou trois bovins ;

viii. İhsan Balık cultivait avec Kazım, son père, un terrain de deux cents dönüm environ. Il partageait avec ce dernier un troupeau de cent cinquante têtes de petit bétail et cinq bovins ;

ix. Kazım Balık cultivait à Dereköy, avec ses frères et sœurs, une parcelle de quelque deux cents dönüm qu'ils avaient héritée de leur père. L'intéressé possédait en outre un troupeau de cent cinquante têtes de petit bétail et cinq bovins ;

x. Mehmet Doğan cultivait un terrain appartenant à Ali Rıza Doğan, son père. Il possédait en outre à Kozluca une maison, un hangar, une bergerie et environ quarante têtes de petit bétail ;

xi. Müslüm Yılmaz possédait quelques parcelles d'une superficie totale de cinquante dönüm environ situées à l'est de Boydaş et près de deux cents têtes de petit bétail ainsi que quinze à vingt bovins ;

xii. Hüseyin Doğan et son père Yusuf Doğan exploitaient le terrain dont ce dernier était propriétaire à Kozluca. Hüseyin possédait également sa propre maison, un hangar, une bergerie et un troupeau d'environ quatre-vingts têtes de petit bétail ainsi que quatre bovins ;

xiii. Ali Rıza Doğan et son père Yusuf Doğan cultivaient la terre et élevaient les animaux mentionnés au point xii ci-dessus ;

xiv. Yusuf Doğan possédait une maison, un hangar et une bergerie à Kozluca. Il était également propriétaire de trois parcelles d'une superficie totale de cinquante dönüm environ et d'une centaine de têtes de petit bétail ainsi que de dix bovins ;

xv. Hüseyin Doğan, fils de Hasan Doğan, cultivait à Kozluca trois parcelles d'une superficie de quinze à vingt dönüm qu'il avait héritées de son grand-père et de son père. Il possédait en outre de soixante-dix à quatre-vingts têtes de petit bétail et trois ou quatre bovins.

b) Déposition faite le 25 octobre 2003 par Kazım Balık, Hasan Doğan, Nurettin Yıldız et Ali Balık

25. A leur retour d'une visite effectuée à Boydaş le 25 octobre 2003, les requérants ont déclaré :

« Nous résidions à Boydaş, un village de la sous-préfecture de Hozat que nous avons dû abandonner quand il fut évacué de force. Nous sommes aujourd'hui installés dans la sous-préfecture de Hozat. On nous a dit que nous pouvions regagner notre village, mais personne n'y vit actuellement parce qu'il n'y a aucun endroit où se loger, pas de routes, pas d'eau, pas d'électricité, pas de services éducatifs ou sanitaires. »

c) Rapport sur place rédigé le 28 juillet 2003 par trois gendarmes et signé par eux ainsi que par quatre habitants de Cevzlidere, un village rattaché à Ovacık, une sous-préfecture voisine de Hozat

26. Le rapport en question fut établi par trois gendarmes du commandement de la gendarmerie d'Ovacık et contresigné par quatre habitants de Cevzlidere, un village dépendant de la sous-préfecture d'Ovacık, une ville voisine de Hozat. Il ressort de ce document, où figurent les observations formulées par ses signataires au sujet de la situation qui régnait alors à Cevzlidere, que toutes les personnes inscrites au registre du village pouvaient y entrer et en sortir librement à la date où le rapport fut rédigé, à condition d'informer la brigade de gendarmerie de leurs allées et venues.

d) Copie d'une carte d'identité délivrée par le commandement de la gendarmerie de la sous-préfecture d'Ovacık

27. La carte d'identité en question, établie par le commandement de la gendarmerie de la sous-préfecture d'Ovacık pour un habitant du village de Cevzlidere, comporte une mention indiquant qu'elle est délivrée aux personnes résidant temporairement dans ce village.

e) Décision d'incompétence du 29 septembre 1997 rendue par le procureur militaire près le commandement général de la gendarmerie à Ankara

28. Il s'agit d'une décision par laquelle le procureur militaire se déclare incompétent au sujet de huit affaires relatives à la disparition et au meurtre d'un certain nombre de personnes par des individus non identifiés dans les sous-préfectures de Hozat et d'Ovacık (département de Tunceli).

f) Pétition adressée au cabinet du premier ministre à Ankara par les maires de villages rattachés aux sous-préfectures de Hozat, Ovacık et Pertek (département de Tunceli)

29. La pétition en question contient les plaintes de maires dénonçant la destruction par le feu de leurs villages et l'expulsion *manu militari* des personnes qui y résidaient par les forces de sécurité. Les plaignants affirment de plus que ces dernières imposent dans la région un embargo sur un nombre important de denrées alimentaires et de marchandises de première nécessité. Ils invitent le premier ministre à prendre les mesures qui s'imposent pour permettre à la population des villages concernés de recouvrer leurs maisons et leurs terres. Ils demandent en outre l'indemnisation du préjudice subi par les intéressés du fait de la destruction de leurs biens et de leur déplacement forcé, une aide économique et le déminage terrestre de la région.

g) Décision du tribunal de grande instance d'Ovacık rendue le 22 novembre 1994; lettre du préfet adjoint de Tunceli en date du 22 novembre 1994; lettre adressée au tribunal de grande instance d'Ovacık par İ.K. le 18 octobre 1994; lettre adressée le 6 novembre 1994 au sous-préfet par le commandement de la gendarmerie de la sous-préfecture d'Ovacık; lettre adressée le 25 octobre 1994 au tribunal de grande instance d'Ovacık par le directeur du cadastre de Tunceli; lettre adressée le 18 octobre 1994 à la sous-préfecture par le juge du tribunal de grande instance d'Ovacık

30. Les documents énumérés ci-dessus font état de l'incapacité des autorités confrontées à des allégations de destruction de biens dans le village de Yazıören (sous-préfecture d'Ovacık) à mener une enquête sur les lieux en raison de l'insécurité régnant dans la région.

h) Rapport du 14 janvier 1998 établi par la Commission d'enquête parlementaire de la Grande Assemblée nationale de Turquie sur les solutions à apporter aux difficultés rencontrées par les personnes déplacées dans le processus d'évacuation de zones de peuplement de l'Est et du Sud-Est de l'Anatolie

31. Le rapport en question, élaboré par une commission d'enquête composée de dix députés, indique que les habitants de quelque 905 villages et 2 523 hameaux furent expulsés et contraints d'émigrer vers d'autres régions du pays entre 1993 et 1994 (p. 13). En ce qui concerne Tunceli, le rapport estime à environ 40 993 le nombre des personnes expulsées de 183 villages et de 823 hameaux (p. 12).

32. Ce rapport reproduit les propos de M. Rıza Ertaş un membre du conseil général du département de Van (*Van İl Genel Meclisi*), selon lesquels 80 % des villages auraient été évacués par les autorités de l'Etat et 20 % par les terroristes (p. 19).

33. Il mentionne par ailleurs le rapport sur les droits de l'homme en Turquie élaboré et présenté à la commission d'enquête en 1995 par le

président de la fondation des droits de l'homme, M. Yavuz Önen, et dont un chapitre est consacré aux villages évacués ainsi qu'aux immigrants. Ce document fait état d'une réunion tenue les 20 et 21 mai 1995 à Ankara par les maires des villages évacués des sous-préfectures d'Ovacık et de Hozat (département de Tunceli). Les édiles ont signalé que 350 des 540 villages et hameaux que comptait le département de Tunceli avaient été évacués et que la moitié de ceux-ci avaient été incendiés. Ils ont aussi noté que les habitants de la province connaissaient la famine en raison de l'embargo sur les denrées alimentaires et que les restrictions imposées par les autorités à l'accès aux zones d'altitude nuisaient à l'élevage qui était la seule source de revenu des populations concernées. Le rapport sur les droits de l'homme en Turquie indique également que le processus d'évacuation des villages et des hameaux s'est poursuivi en 1995. Nombre de maisons situées dans les villages en question ont été détruites ou rendues inhabitables. Les personnes demeurant dans la région ont été contraintes d'émigrer. Elles ont subi des pressions jusqu'à ce qu'elles quittent leurs villages. Au début de l'année 1995, presque tous les villages et les hameaux étaient déserts, à l'exception de ceux dont les habitants avaient accepté de devenir gardes de village.

34. Le rapport fait aussi état du discours consacré au problème des villages évacués prononcé le 3 juin 1997 par un député de Şırnak, M. Salih Yıldırım, devant la Grande Assemblée nationale de Turquie. M. Yıldırım affirmait notamment que les villages en question étaient vidés de leur population soit par le PKK dont le but était d'intimider ses opposants, soit par les autorités en raison de leur incapacité à protéger les zones concernées ou parce que leurs habitants refusaient de devenir gardes de village ou étaient soupçonnés d'aider le PKK (p. 20).

35. Le rapport s'achève par des recommandations prônant le relogement des populations des zones évacuées (soit dans les villages des sous-préfectures ou des départements, soit dans des «villages centraux»), la réinstallation des déplacés candidats au rapatriement dans des «villages centraux» proches de l'endroit où ils vivaient auparavant plutôt que dans des hameaux et l'adoption de mesures économiques propres à créer des emplois pour les habitants de la région tout en donnant la priorité aux immigrants (p. 112).

i) Résolution intérimaire ResDH(2002)98 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'action des forces de sécurité en Turquie

36. Dans ses passages pertinents, la Résolution ResDH(2002)98 du Comité des Ministres souligne qu'un recours effectif implique, en vertu de l'article 13 de la Convention, une enquête effective et approfondie au sujet des abus allégués en vue de l'identification et la sanction des responsables ainsi qu'un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête. Le Comité des Ministres regrette en outre que les appels répétés à

la réforme de la procédure pénale turque en vue de permettre de mener une enquête pénale indépendante sans l'accord préalable des préfets de l'Etat n'aient pas encore été suivis d'effets. Aussi le Comité des Ministres invite-t-il instamment la Turquie à accélérer sans retard la réforme du système des poursuites pénales des agents des forces de sécurité, en particulier en supprimant toutes les restrictions de compétence des procureurs pour mener des enquêtes pénales contre des agents de l'Etat, en réformant le ministère public et en fixant des peines carcérales minimales suffisamment dissuasives pour les personnes jugées coupables d'abus graves tels que des actes de torture et des mauvais traitements.

2. Pièces produites par le Gouvernement

a) Lettre du 22 juillet 2003 adressée au ministère des Affaires étrangères par le commandement général de la gendarmerie du ministère de l'Intérieur

37. Il s'agit d'une lettre rédigée par M. M. Kemal Gür, colonel de gendarmerie, au nom de son commandant en chef, en réponse à une lettre du 19 juin 2003 par laquelle le ministère des Affaires étrangères demandait des informations sur le point de savoir si les requérants pouvaient regagner Boydaş, leur village situé dans la sous-préfecture de Hozat (département de Tunceli). M. Gür indique que rien ne s'oppose au retour des intéressés dans leurs foyers à Boydaş.

b) Deux CD-ROM contenant des photographies aériennes et terrestres de Boydaş

38. Ces photographies aériennes et terrestres de Boydaş, prises le 29 décembre 2003, montrent un village situé dans une zone escarpée et entièrement recouvert de neige. Les maisons dispersées sur ce territoire montagneux semblent faites de pierres, de bois, d'adobe et de terre. Elles ont perdu leurs toits qui se sont probablement effondrés en raison des conditions climatiques hivernales difficiles et du manque d'entretien. Les bâtiments publics, notamment les écoles, sont cependant intacts car ils semblent avoir été construits en béton et en pierre. L'absence de routes praticables et la neige paraissent empêcher l'accès au village. Le poste électrique et le central téléphonique sont intacts, mais les câbles ont besoin de réparation.

c) Copie du procès-verbal des délibérations de la Grande Assemblée nationale de Turquie portant sur le projet «retour au village et réinstallation»

39. En réponse à une question portant sur le contenu du projet «retour au village et réinstallation» ainsi que sur son coût et sur le montant des crédits qui lui seraient affectés pour l'année 2000, le ministre d'Etat chargé à l'époque de la direction générale de l'assistance aux villages a

notamment déclaré, lors de la séance parlementaire du 25 janvier 2000, que :

« Ce projet a[vait] pour objectif la réinstallation des populations qui [avaient] fui les villages, les hameaux ou les bourgades de l'Est et du Sud-Est de la Turquie ou qui en [avaient] été expulsées. Il vis[ait] également à revitaliser ces zones de peuplement en permettant le retour des personnes qui en [étaient] originaires. La ligne budgétaire consacrée au département de Bingöl pour l'année 1999 s'élev[ait] à 76 milliards de livres turques. Ces fonds pour[ai]ent aussi être utilisés en 2000. Les crédits disponibles pour le projet sur l'année 2000, arrêtés par la Direction nationale de l'aménagement du territoire [*Devlet Planlama Teşkilatı*], [étaient] affectés au budget du ministère de l'Intérieur. La mise en œuvre de ce programme incomb[ait] à la direction générale de l'assistance aux villages. »

40. Lors de la séance parlementaire du 29 juin 2001, M. Rüştü Kazım Yücelen – alors ministre de l'Intérieur – présenta un rapport sur le projet « retour au village et réinstallation ». Il déclara que le projet en question était en cours d'exécution dans l'Est et le Sud-Est de l'Anatolie et que les crédits inscrits au budget étaient suffisants pour les onze départements soumis à l'état d'urgence. Le ministre souligna que le préfet responsable de l'état d'urgence avait pris l'initiative de faire distribuer du ciment, des pièces de métal et des briques aux personnes volontaires pour regagner leurs foyers. M. Yücelen indiqua que 16 784 personnes avaient retrouvé leurs maisons réparties dans 118 villages et 95 hameaux. Les investissements destinés à faciliter le rapatriement des villageois seraient affectés en priorité aux villages centraux qui fourniraient des prestations à des agglomérations de moindre importance de l'Est et du Sud-Est de la Turquie.

41. Lors de la séance parlementaire du 1^{er} novembre 2001, M. Ahmet Nurettin Aydın, député du département de Siirt, affirma que près de trois millions de personnes avaient été déplacées contre leur gré et que leurs maisons avaient été détruites. Il salua toutefois la décision des autorités de lever l'embargo sur les denrées alimentaires qui frappait les habitants de l'Est et du Sud-Est de la Turquie. Il souligna que le rapatriement des populations concernées dans leurs foyers contribuerait grandement à l'amélioration de la situation économique de la Turquie. En réponse aux observations de M. Aydın, le ministre de l'Intérieur a communiqué des informations sur l'avancement du projet « retour au village et réinstallation ».

42. Les questions des personnes déplacées et de la mise en œuvre du projet « retour au village et réinstallation » figuraient à l'ordre du jour des débats parlementaires des 27 novembre 2000, 12 et 25 mars 2001, 4 novembre et 22 décembre 2003. M. Muharrem Doğan, député de Mardin, déclara lors de la séance du 22 décembre 2003 que, depuis 2000, les autorités avaient permis le rapatriement de soixante mille personnes dans les onze départements placés sous le régime de l'état d'urgence.

d) Rapport des 17-20 janvier 2003 de la Commission d'étude sur les droits de l'homme de la Grande Assemblée nationale de Turquie consacré au département de Tunceli

43. Un rapport sur l'évolution de la situation dans le département de Tunceli fut établi à la suite d'une visite sur les lieux effectuée par des représentants de la Commission d'étude sur les droits de l'homme. La commission releva notamment que quatre-vingts maisons avaient été construites dans la sous-préfecture de Hozat et attribuées à des personnes sans logis dans le cadre du projet «retour au village et réinstallation». La commission recommanda d'accélérer la mise en œuvre de ce projet, d'autoriser les villageois à regagner leurs foyers et d'accorder une aide économique aux candidats au retour.

e) Copie de documents relatifs à des réunions ayant rassemblé des représentants du gouvernement turc, de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations unies au Secrétariat général pour l'Union européenne

44. Des représentants du gouvernement turc, de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations unies (ONU) se sont réunis les 17 décembre 2003 et 12 janvier 2004 au Secrétariat général pour l'Union européenne. Le problème des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et le projet «retour au village et réinsertion» furent examinés par les participants. Ces deux réunions aboutirent à la constitution d'un groupe de travail technique qui consacra trois séances à l'examen de diverses questions connexes.

f) Note d'information sur le projet «retour au village et réinstallation»

45. La note d'information dont il s'agit, établie en décembre 2003 par la présidence du comité pour la recherche, la planification et la coordination (organisme relevant du ministère de l'Intérieur), rappelle le contenu du projet et précise les actions auxquelles il a donné lieu, les principes sur lesquels il se fonde, les investissements réalisés ainsi que les aides accordées à ce titre. Il ressort des passages pertinents de ce document que, selon les données disponibles en octobre 2003, 24 908 personnes avaient quitté Tunceli et que les autorités avaient autorisé le rapatriement de 4 273 des 5 093 personnes qui en avaient fait la demande. Les autorités avaient apporté pour ce département une assistance financière de 16 852 800 000 livres turques (TRL) et accordé une aide matérielle se chiffrant à 2 585 934 163 964 TRL.

g) Plan d'urgence pour la mise en œuvre du projet «retour au village et réinstallation»

46. Le plan mentionné ci-dessus, qui émane de la Direction du développement de l'Anatolie du Sud-Est (organisme rattaché au cabinet

du premier ministre), contient des informations sur les mesures prises par les autorités pour la réinstallation de personnes déplacées à Diyarbakır, Şırnak, Batman, Siirt et Mardin.

h) Sous-projet du plan de développement régional pour l'application du projet « retour au village et réinstallation »

47. Le sous-projet en question, élaboré par la Direction du développement de l'Anatolie du Sud-Est (organisme rattaché au cabinet du premier ministre), vise à permettre le retour rapide des personnes déplacées dans leurs communes d'origine, à mieux utiliser les ressources économiques et à prévenir toute difficulté susceptible de se présenter dans la fourniture de prestations aux intéressés. Il définit les principes directeurs de la mise en œuvre du projet « retour au village et réinstallation ».

i) Document d'information sur les crédits distribués dans le cadre du projet « retour au village et réinstallation »

48. Ce document d'information indique qu'entre 2000 et 2003, les départements de Diyarbakır, Şırnak, Batman, Mardin et Siirt ont bénéficié d'une aide financière d'un montant total de 10 687 063 000 000 TRL (soit 6 646 717,65 euros (EUR)) dans le cadre du projet « retour au village et réinstallation ». Il précise en outre que 2 269 milliards de TRL (1 410 926,48 EUR) leur ont été affectés au titre de l'année 2004.

j) Copie de décisions rendues par le tribunal administratif de Malatya et le Conseil d'Etat

49. Saisi par M. Hasan Yavuz qui se plaignait d'avoir été contraint de fuir son village en raison d'actes terroristes, de ne pas avoir pu y retourner depuis 1994 pour des raisons de sécurité et d'avoir subi un préjudice du fait de l'impossibilité d'utiliser ses biens, le tribunal administratif de Malatya lui accorda une indemnisation (décision n° 2000/239 rendue le 7 mars 2000 en l'affaire n° 1998/1226). Se fondant sur le « principe du risque social », la juridiction administrative estima que le préjudice subi par le demandeur devait être réparé sans qu'il fût nécessaire d'établir l'existence d'un « lien de causalité » et que l'indemnisation devait être mise à la charge de l'ensemble de la société dans la mesure où les autorités administratives avaient manqué à leur devoir de prévenir les actes terroristes en question.

50. Au soutien d'un pourvoi formé devant le Conseil d'Etat (décision n° 2000/5120 rendue le 11 octobre 2000 en l'affaire n° 1999/2162) contre une décision du tribunal administratif de Erzurum, M. Ömer Akakuş alléguait que le terrorisme et l'insécurité l'avaient contraint à abandonner son village situé dans le département de Ağrı et se plaignait du préjudice résultant de son incapacité à disposer de ses biens depuis 1993.

Le Conseil d'Etat fit droit à sa requête et cassa le jugement de première instance. Ayant relevé que l'auteur du pourvoi avait quitté son village en raison d'actes de terrorisme et non à la demande ou sur les ordres des autorités administratives, la haute juridiction estima que l'administration devait assumer la responsabilité du préjudice subi par l'intéressé dans la mesure où elle avait manqué à son devoir de prévenir pareils incidents et de maintenir la sécurité bien que le dommage ne pût lui être imputé à faute et que le « lien de causalité » fût en l'espèce défaut.

k) Formulaire de demande de rapatriement au village

51. Le Gouvernement a produit une copie du formulaire de demande de rapatriement au village rempli par M. Kazım Balık, l'un des requérants. Ce document comporte des informations relatives à l'identité de l'intéressé, sa situation familiale, son niveau d'études, la commune qu'il a quittée, celle dans laquelle il souhaite se réinstaller ainsi qu'une question concernant les dommages éventuels qu'il aurait subis en rapport avec le terrorisme et les circonstances dans lesquelles ceux-ci seraient survenus.

Dans le formulaire déposé à la sous-préfecture de Hozat, M. Kazım Balık a déclaré vouloir retourner à Boydaş, qu'il avait fui en raison du terrorisme. Il a en outre indiqué que sa maison avait été incendiée, que ses champs avaient été ravagés et que son souhait de regagner Boydaş était motivé par des difficultés économiques. Un certain A.A. a rempli un questionnaire analogue.

l) Documents relatifs aux aides apportées à certains des requérants et à leurs concitoyens

52. Il ressort de documents émanant du Fonds d'aide sociale et de solidarité que deux des requérants – MM. Kazım Balık et Müslüm Yılmaz – ont bénéficié entre 1994 et 2003 d'une assistance financière et d'un soutien matériel sous la forme de denrées alimentaires, de médicaments et de combustibles. Les aides accordées aux intéressés s'élevèrent respectivement à 646 913 300 et 3 589 500 TRL.

M. Ali Rıza Doğan a lui aussi sollicité une aide que les autorités n'ont pu lui fournir car il était en déplacement.

D'autres documents montrent qu'un certain nombre d'habitants de la sous-préfecture de Hozat ont reçu des ruches, des moutons et des bovins qui devaient leur permettre de se procurer des revenus.

m) Extraits de registres des naissances

53. Les extraits en question fournissent des informations détaillées sur la situation personnelle de chacun des requérants.

n) Formulaire de renseignements personnels à l'usage des habitants de Tunceli ayant introduit une requête auprès de la Cour européenne

54. Le Gouvernement a produit pour chacun des requérants un document intitulé «formulaire de renseignements personnels à l'usage des habitants de Tunceli ayant introduit une requête auprès de la Cour européenne». Ces pièces comportent des informations détaillées sur la situation personnelle des intéressés, notamment le nom de leur père, leur date de naissance, leur commune, le montant des revenus figurant sur leurs déclarations fiscales des années 1994 et 1998 ainsi que les biens immobiliers sur lesquels ils possèdent un titre de propriété.

E. Documents internationaux pertinents

1. Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie sur la situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie adopté par la Recommandation 1563 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

55. Le rapporteur de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. John Connor, a effectué en Turquie du 8 au 12 octobre 2001 une visite d'observation ayant pour objet la «situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie». Pour établir son rapport, M. Connor s'est fondé sur diverses sources, notamment sur des données recueillies au cours de sa visite, sur des déclarations officielles émanant des autorités turques et sur des informations communiquées par des organisations non gouvernementales locales ou internationales ainsi que par des institutions internationales gouvernementales.

56. Le rapport en question signale l'existence d'une controverse relative au nombre de personnes déplacées. Selon le chiffre officiel des autorités turques, les «personnes évacuées» de 3 165 villages étaient au nombre de 378 000 à la fin de 1999 tandis que des estimations crédibles émanant de sources internationales avancent que le nombre de personnes ayant fui les affrontements dans le Sud-Est de la Turquie était compris entre 400 000 et un million en décembre 2000. Quant aux causes de ces déplacements, les autorités turques soutenaient qu'ils n'étaient pas uniquement motivés par la violence régnant dans cette région et que ces «migrations» s'expliquaient en partie par des facteurs économiques. Tout en considérant que les déplacements internes avaient pour origine le conflit qui sévissait dans la région, le rapport corrobore la thèse du gouvernement turc mais souligne qu'il est incontestable que parmi les personnes déplacées ou ayant émigré vers les villes, nombreuses sont celles qui se sont trouvées prises entre les feux croisés des belligérants,

d'une part celui des forces de sécurité turques qui prenaient pour cible les villages soupçonnés de soutenir le PKK et, d'autre part, celui du PKK dont les partisans assassinaient les habitants des communes qui «collaboraient» avec les autorités gouvernementales (c'est-à-dire ceux qui appartenaient au système des gardes villageois) ou refusaient de lui venir en aide. Ce cercle vicieux de violence avait obligé beaucoup d'habitants à fuir leurs foyers.

57. M. Connor précise que le gouvernement turc n'a pas fourni d'aide d'urgence aux personnes déplacées contre leur gré dans la région du Sud-Est, notamment à celles dont la fuite a été causée directement par les agissements des forces de sécurité. Le rapporteur souligne les carences du Gouvernement en ce qui concerne la fourniture d'infrastructures sanitaires, de logements, de soins médicaux et d'emplois aux populations concernées.

58. Evoquant les perspectives d'avenir, M. Connor relève que le gouvernement turc a commencé à élaborer des projets de rapatriement et de réinstallation dès 1994 mais que les premiers retours n'ont eu lieu qu'en 1997 en raison des problèmes sécuritaires qui ont persisté dans la région jusqu'à cette époque. Malgré d'évidents progrès, la sécurité reste la préoccupation essentielle qui conditionne les retours de grande ampleur. D'une part, les autorités hésitent à permettre un mouvement de réintégration massif, de crainte que les militants du PKK ne reviennent dans la région. C'est pourquoi elles examinent de près toutes les demandes (de rapatriement) et n'autorisent le retour que dans certaines zones. D'autre part, les personnes déplacées sont pour la plupart dans l'incapacité de retourner chez elles sans une aide financière ou matérielle de l'Etat et sont parfois réticentes à le faire parce que le souvenir des atrocités commises est encore frais dans leur mémoire. Le projet relatif au Sud-Est de l'Anatolie (GAP) – un programme de développement d'ensemble destiné à éliminer les disparités entre cette région et les autres parties du pays – a pourtant permis de financer un certain nombre d'initiatives pour le retour et la réinstallation des personnes déplacées. L'une de ces initiatives, baptisée «projet de petites agglomérations», a permis à 4 000 déplacés de revenir dans leur région grâce à la construction de villages centralisés. Selon les chiffres officiels, environ 28 000 personnes étaient rentrées dans quelque 200 villages depuis le début des retours jusqu'en juillet 2001. Cela étant, certaines organisations de défense des droits de l'homme critiquent les efforts du gouvernement en raison de la présence d'une question relative au motif du départ dans les formulaires de candidature au rapatriement. Elles affirment à cet égard que les autorisations de réinstallation ne sont accordées que si les intéressés indiquent que leur fuite a été motivée par les agissements du PKK. Il a en outre été signalé que l'autorisation de retour n'est donnée que pour les communes où s'applique le système des gardes villageois.

59. En conclusion de son rapport, M. Connor note avec satisfaction que des progrès ont été accomplis dans la situation humanitaire de la région, en comparaison avec les faits exposés dans le précédent rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, mais indique que la sécurité totale des rapatriements massifs et l'adoption de mesures de relance de l'économie restent des objectifs à atteindre. Les recommandations formulées par le rapporteur à l'endroit du gouvernement turc sur diverses questions ont servi de base à la Recommandation 1563 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

2. *Recommandation 1563 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la « Situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie »*

60. Le 29 mai 2002, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1563 (2002) sur la « Situation humanitaire de la population déplacée kurde en Turquie ». Elle a instamment invité la Turquie à prendre les mesures suivantes :

- a. lever l'état d'urgence encore en vigueur dans quatre départements [Hakkari, Tunceli, Diyarbakır et Şırnak] dès que possible ;
- b. éviter toute nouvelle évacuation de villages ;
- c. assurer un contrôle civil sur les activités militaires menées dans la région et rendre les forces de sécurité davantage responsables de leurs actes ;
- d. accélérer les enquêtes sur les violations présumées des droits de l'homme dans la région ;
- e. appliquer correctement les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;
- f. abolir le système des gardes villageois ;
- g. poursuivre ses efforts pour favoriser les développements économique et social, et la reconstruction des provinces du Sud-Est ;
- h. faire participer des représentants de la population déplacée à l'élaboration des programmes et des projets de retour ;
- i. accélérer le processus de retour ;
- j. permettre les retours individuels sans autorisation préalable ;
- k. ne pas subordonner l'assistance aux personnes déplacées à l'obligation d'entrer dans le système des gardes villageois ou de déclarer la raison de la fuite ;
- l. présenter les projets de reconstruction devant être financés par la Banque de développement du Conseil de l'Europe dans le cadre des programmes de retour ;
- m. adopter des mesures pour intégrer les personnes déplacées qui souhaitent s'installer dans d'autres parties de la Turquie et les indemniser au titre des biens endommagés ;
- n. accorder le plein accès à la région aux organisations humanitaires internationales et les faire bénéficier du soutien des pouvoirs locaux.»

3. *Rapport du représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng, présenté au Conseil économique et social de l'ONU, Commission des droits de l'homme, 59^e session, 27 novembre 2002*

61. A l'invitation du gouvernement turc, le représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng, a effectué une visite en Turquie du 27 au 31 mai 2002. Sa mission avait pour objectifs d'obtenir des renseignements de première main sur la situation des personnes déplacées dans le pays et d'engager un dialogue avec le gouvernement, les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales et les représentants des pays donateurs. Le rapport établi par M. Francis Deng à l'issue de cette visite fut présenté à la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

62. M. Deng a indiqué que les chiffres avancés pour évaluer le nombre des déplacés oscillaient entre 378 000 et 4,5 millions de personnes, dont la plupart étaient kurdes. En ce qui concerne la cause des exodes observés en Turquie, le représentant a estimé qu'ils étaient principalement dus aux affrontements armés, aux actes de violence et aux atteintes aux droits de l'homme qui avaient cours dans le Sud-Est du pays. A l'instar du rapporteur du Conseil de l'Europe, M. Deng a souscrit à la thèse du gouvernement selon laquelle des facteurs économiques expliquaient en partie pareils mouvements de population.

63. M. Deng a indiqué que la majorité des personnes déplacées avaient émigré dans les capitales provinciales où elles vivaient dans une extrême pauvreté, manquant de chauffage, d'installations sanitaires, d'infrastructures, de logements et de services éducatifs. Il a observé que ces personnes étaient contraintes de rechercher un emploi dans des villes et des centres urbains surpeuplés qui connaissaient des taux de chômage qualifiés de « désastreux ». Selon lui, la principale préoccupation des représentants du gouvernement consistait à expliquer les initiatives prises par les autorités en vue du retour et de la réinstallation des personnes déplacées. Le représentant a relevé une tendance des autorités à passer sous silence la situation où se trouvaient alors les populations concernées. Il a précisé que les difficultés auxquelles étaient confrontés les déplacés ne leur étaient pas propres dans la mesure où elles touchaient l'ensemble des habitants du Sud-Est de la Turquie.

64. Relativement aux démarches engagées en vue du rapatriement et du rétablissement des populations concernées, M. Deng a d'abord évoqué le projet « retour au village et réinstallation » dont le gouvernement turc avait annoncé la mise en place en 1999. Le représentant a mentionné les points positifs de ce programme – au nombre desquels figuraient l'étude de faisabilité préalable à son élaboration ainsi que le caractère volontaire des retours et des réinstallations – tout en formu-

lant les réserves que lui inspiraient certains de ses aspects. Il a indiqué que les personnes concernées et les organisations non gouvernementales chargées de la défense de leurs intérêts risquaient de ne pas être suffisamment consultées. Il s'est aussi fait l'écho des inquiétudes suscitées par le projet de réinstaller les personnes déplacées dans des zones de peuplement centralisées créées à cet effet plutôt que dans leur habitat traditionnel organisé en bourgades (hameaux) disséminées autour d'une agglomération plus importante (village). Tout en reconnaissant la légitimité de cette politique dont l'objectif était de rétablir la sécurité dans la région en incitant les populations concernées à se regrouper dans des centres urbains, M. Deng a souligné que les autorités devaient consulter les intéressés. Il a en outre évoqué deux autres sources de préoccupation tenant, d'une part, à l'absence de données de base pouvant aider à apprécier précisément la situation des personnes déplacées et, d'autre part, à l'échec de la mise en œuvre du projet.

65. En ce qui concerne les initiatives visant au rapatriement et au rétablissement prises en marge du projet « retour au village et réinstallation », le représentant a estimé qu'il n'existait pas suffisamment d'informations quant aux populations auxquelles elles s'adressaient et aux rapports exacts qu'elles avaient les unes avec les autres.

66. Relativement aux obstacles entravant le rapatriement des personnes déplacées, M. Deng a évoqué la pratique consistant à exiger des intéressés qu'ils renoncent à agir contre l'État en réparation de leurs préjudices. Il a relevé que les représentants du gouvernement n'avaient pas insisté sur l'insertion d'une clause de renonciation à recours dans les formulaires destinés aux candidats au retour. Il a en outre obtenu des renseignements sur ces documents qui comprenaient une question portant sur le motif des départs des villages. Selon ces informations, seules les personnes qui indiquaient que leur fuite avait été motivée par le terrorisme se voyaient autorisées à rentrer chez elles. Le représentant a de surcroît fait état d'allégations selon lesquelles les retours n'étaient permis que dans les communes où le système des gardes villageois était appliqué. Il a enfin observé que les mines antipersonnel constituaient une menace pour ceux qui souhaitaient regagner leur commune d'origine dans le Sud-Est de la Turquie.

67. Les passages pertinents des recommandations formulées par le représentant du Secrétaire général des Nations unies chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays peuvent se résumer comme suit :

a) Le gouvernement devrait clarifier sa politique en matière de déplacement interne, y compris en ce qui concerne le retour, la réinstallation et la réinsertion, la faire largement connaître, désigner des personnes chargées du problème des personnes déplacées aux différents niveaux administratifs et faciliter la coordination et la coopération entre

les institutions et les organisations non gouvernementales, la société civile et la communauté internationale.

b) Le gouvernement devrait intensifier ses efforts pour améliorer la situation – qui serait mauvaise – dans laquelle se trouvent actuellement les personnes déplacées, en collaboration avec les organisations non gouvernementales et les organismes des Nations unies.

c) Le gouvernement devrait fournir des données plus détaillées et plus fiables sur le nombre de personnes déplacées à la suite des actions tant du PKK que des forces de sécurité, sur les lieux où elles se trouvent à l'heure actuelle, sur leur situation et leurs besoins spécifiques, ainsi que sur leurs intentions pour ce qui est du retour ou de la réinstallation.

d) Le gouvernement devrait faciliter l'organisation d'une large consultation avec les personnes déplacées et les organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les organisations de la société civile, qui travaillent avec elles. Le gouvernement devrait par ailleurs envisager de publier un document qui définisse clairement les objectifs et l'ampleur du projet « retour au village et réinstallation » ainsi que les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Enfin, les résultats de l'étude de faisabilité devraient être rendus publics et le gouvernement devrait faciliter l'organisation d'un débat ouvert avec les personnes déplacées et les organisations non gouvernementales sur les conclusions de cette étude et les mesures à prendre pour y donner suite.

e) Le gouvernement devrait examiner les domaines dans lesquels une collaboration serait possible avec la communauté internationale. A cet égard, le gouvernement pourrait envisager d'organiser une réunion avec des organismes internationaux, dont la Banque mondiale, ainsi qu'avec des représentants de partenaires éventuels, afin d'examiner comment la communauté internationale pourrait l'aider à répondre aux besoins des personnes déplacées.

f) Le gouvernement devrait veiller au respect du principe de non-discrimination dans le cadre du retour en enquêtant sur les pratiques qui consisteraient à donner aux anciens gardes chargés de la défense des villages la priorité dans le processus de rapatriement sur les personnes considérées comme liées au PKK et en empêchant que pareils agissements ne se reproduisent.

g) Le gouvernement devrait veiller à ce que les forces de sécurité, ou *jandarma*, jouent, dans le processus de retour, un rôle essentiellement consultatif pour les questions de sécurité. Les personnes déplacées que les autorités – après avoir pris l'avis des *jandarma* – ont autorisées à retourner dans leur village devraient pouvoir le faire sans être indûment ou illégalement gênées par ces mêmes *jandarma*.

h) Le gouvernement devrait prendre des mesures pour supprimer le système des gardes chargés de la défense des villages et trouver des solutions de reconversion professionnelle pour les intéressés. En attendant la

suppression du système, il conviendrait d'accélérer le processus de désarmement de ces gardes.

i) Le gouvernement devrait entreprendre des activités de déminage dans les régions concernées du Sud-Est du pays dans lesquelles les personnes déplacées reviennent, afin de faciliter le processus de rapatriement.

j) Le gouvernement devrait accentuer ses efforts pour mettre au point des textes de loi prévoyant l'indemnisation des personnes touchées par la violence dans le Sud-Est du pays, y compris celles qui ont été évacuées de chez elles par les forces de sécurité.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

68. L'article 125 de la Constitution énonce :

« Tout acte ou décision de l'administration est susceptible d'un contrôle juridictionnel (...)

L'administration est tenue de réparer tout dommage résultant de ses actes et mesures. »

69. La disposition précitée ne souffre aucune restriction, même en cas d'état d'exception ou de guerre. Son second alinéa ne requiert pas forcément d'apporter la preuve de l'existence d'une faute de l'administration, dont l'obligation de réparation, fondée sur une notion de responsabilité collective appelée théorie du « risque social », revêt un caractère absolu et objectif. L'administration est donc tenue d'indemniser quiconque est victime d'un préjudice résultant d'actes commis par des personnes non identifiées ou des terroristes dès lors que l'on peut dire que l'Etat a manqué à son devoir de maintenir l'ordre et la sûreté publique, ou à son obligation de protéger la vie ou les biens des individus.

70. Le principe de la responsabilité administrative est également énoncé dans l'article 1 additionnel à la loi n° 2935 du 25 octobre 1983 sur l'état d'urgence, ainsi libellé :

« (...) les actions en réparation contre l'administration en rapport avec l'exercice des pouvoirs conférés par la (...) loi doivent être portées devant les juridictions administratives. »

B. La responsabilité pénale

71. Le code pénal érige en infraction le fait :

a) de priver arbitrairement un individu de sa liberté (article 179 en général et article 181 pour les fonctionnaires) ;

b) de contraindre un individu, par la force ou la menace, à commettre ou ne pas commettre un acte (article 188);

c) de proférer des menaces (article 191);

d) de procéder illégalement à une perquisition domiciliaire (articles 193 et 194);

e) de provoquer volontairement un incendie (articles 369, 370, 371, 372) ou un incendie aggravé par la mise en péril de la vie d'autrui (article 382);

f) de provoquer involontairement un incendie par imprudence, négligence ou inexpérience (article 383);

g) d'endommager volontairement les biens d'autrui (articles 526).

72. En vertu des articles 151 et 153 du code de procédure pénale, il est possible, pour ces différentes infractions, de porter plainte auprès du procureur de la République ou des autorités administratives locales. Le procureur et la police sont tenus d'instruire les plaintes dont ils sont saisis, le premier décidant s'il y a lieu d'engager des poursuites, en application de l'article 148 dudit code. Un plaignant peut faire appel d'une décision de classement sans suite prise par le procureur.

73. En vertu des articles 86 et 87 du code de justice militaire, lorsque les auteurs présumés des actes dénoncés sont des militaires, ils peuvent être poursuivis pour préjudice important, et mise en danger de la vie d'autrui ou atteinte à des biens matériels, s'ils n'ont pas obéi aux ordres. Dans ces circonstances, les personnes lésées (civiles) peuvent engager des poursuites devant l'autorité compétente en vertu du code de procédure pénale, ou devant le supérieur hiérarchique des personnes soupçonnées (articles 93 et 95 de la loi n° 353 sur la composition et la procédure des juridictions militaires).

74. Si l'auteur présumé d'une infraction est un agent de l'Etat, l'autorisation d'engager des poursuites doit être délivrée par le conseil administratif local (le comité exécutif de l'assemblée provinciale). Les décisions des conseils administratifs locaux sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat; les classements sans suite lui sont déférés d'office.

C. Dispositions relatives à l'indemnisation et à la procédure administrative

75. Tout acte illégal commis par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'une infraction pénale ou d'un délit civil, causant un dommage matériel ou moral peut donner lieu à une action en réparation devant les juridictions civiles de droit commun.

76. En vertu de l'article 13 du code de procédure des juridictions administratives (loi n° 2577 du 6 janvier 1982), les personnes lésées par un acte illégal de l'administration peuvent exercer à son encontre une

action en réparation dans le délai d'un an à compter du jour où elles ont eu connaissance de l'acte en question et, en tout état de cause, dans le délai de cinq ans à compter de sa commission. La procédure devant les tribunaux administratifs est écrite.

77. Les dommages résultant d'actes terroristes peuvent être indemnisés par le Fonds d'aide sociale et de solidarité.

78. Les personnes ayant subi un dommage du fait d'un acte pris par une autorité administrative peuvent demander au supérieur hiérarchique de celle-ci l'annulation de l'acte litigieux, son retrait ou sa réformation (article 11 du code de procédure des juridictions administratives). Le défaut de réponse de l'administration à pareille requête dans un délai de soixante jours est considéré comme une décision implicite de rejet (article 10, *ibidem*). Les intéressés peuvent alors exercer devant les juridictions administratives une action en annulation de l'acte litigieux et en réparation de leur préjudice (article 12, *ibidem*).

D. La région soumise à l'état d'urgence

79. La préfecture de la région soumise à l'état d'urgence, dotée de pouvoirs d'exception, fut établie à la suite de l'abrogation de l'état de siège, le 19 juillet 1987, par le décret-loi n° 285 du 10 juillet 1987. L'état d'urgence fut décrété dans les départements de Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli et Van. Il fut instauré le 19 mars 1994 dans le département de Bitlis et abrogé dans celui d'Elazığ. Il fut levé le 2 octobre 1997 dans les départements de Batman, Bingöl et Bitlis, le 30 juillet 2000 dans le département de Van, le 1^{er} août 2002 dans ceux de Tunceli et Hakkari, le 30 novembre 2002 dans les départements de Diyarbakır et Şırnak.

80. En application de l'article 13 de la loi n° 2935 du 25 octobre 1983 sur l'état d'urgence, des comités et des bureaux furent mis en place dans la région soumise à l'état d'urgence avec mission de contrôler les incidents, d'appliquer et d'évaluer les mesures prises par les autorités ainsi que de formuler des propositions à cet égard. Les bureaux chargés des questions d'état d'urgence sont établis dans les départements et les sous-préfectures où leur implantation est jugée nécessaire par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence ainsi que dans les départements où ce régime d'exception est décrété. Ces bureaux sont présidés, dans les départements, par les préfets ou leurs adjoints et, dans les sous-préfectures, par les sous-préfets.

L'article 14 de cette loi autorise le préfet de la région soumise à l'état d'urgence à déléguer aux préfets des départements de la région en question tout ou partie des obligations et des attributions qui lui ont été conférées.

1. Les pouvoirs du préfet de la région soumise à l'état d'urgence

81. Des décrets pris en application de la loi n° 2935 sur l'état d'urgence – notamment le décret-loi n° 285 du 10 juillet 1987, tel qu'amendé par les décrets-lois n°s 424 et 425 du 9 mai 1990, ainsi que le décret-loi n° 430 du 16 décembre 1990 – confèrent de larges pouvoirs au préfet de la région soumise à l'état d'urgence (*Olağanüstü Hal Bölge Valisi*).

82. L'article 4 h) du décret-loi n° 285 l'autorise à ordonner l'évacuation temporaire ou définitive de villages. L'article 1 b) du décret-loi n° 430 lui permet en outre d'imposer des restrictions quant à la résidence et d'organiser des transferts de population vers d'autres régions.

2. Le contrôle juridictionnel des décrets-lois relatifs à l'état d'urgence et des mesures prises par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence

a) Le contrôle de constitutionnalité des décrets-lois relatifs à l'état d'urgence

83. La partie pertinente de l'article 148 § 1 de la Constitution est ainsi libellée :

« (...) les décrets-lois adoptés pendant l'état d'urgence, l'état de siège ou la guerre ne sont susceptibles d'aucun recours fondé sur des motifs de forme ou de fond devant la Cour constitutionnelle. »

b) Le contrôle juridictionnel des mesures prises par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence et le régime des poursuites dirigées contre les membres des forces de sécurité

84. L'article 7 du décret-loi n° 285, tel que modifié par le décret-loi n° 425, dispose qu'un acte administratif pris sur le fondement du décret-loi n° 285 ne peut faire l'objet d'aucun recours en annulation devant les tribunaux administratifs.

85. L'article 8 du décret-loi n° 430 se lit ainsi :

« La responsabilité pénale, financière ou juridique du préfet de la région soumise à l'état d'urgence ou des préfets des départements compris dans cette région ne saurait être engagée pour les décisions ou actes pris dans l'exercice des pouvoirs que le présent décret-loi confère à ces autorités, et aucune autorité judiciaire ne saurait être saisie à cette fin. Cette disposition ne porte pas atteinte au droit des personnes de demander à l'Etat réparation des dommages qu'elles ont injustement subis. »

86. Le procureur n'est pas compétent en matière d'infractions imputées à des membres des forces de sécurité dans la région soumise à l'état d'urgence. Le décret-loi n° 285 prévoit en son article 4 § 1 que toutes les forces de sécurité placées sous le commandement du préfet de région relèvent, pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, de la loi de 1914 relative aux poursuites visant les fonctionnaires. Ainsi le procureur qui reçoit une plainte dénonçant un acte délictueux commis

par un membre des forces de sécurité a-t-il l'obligation de décliner sa compétence et de transférer le dossier aux conseils administratifs. Ces conseils sont composés de fonctionnaires et présidés par le gouverneur. Les décisions de classement sans suite qu'ils peuvent rendre sont déferées d'office au Conseil d'Etat. Une fois prise la décision de poursuivre, c'est au procureur qu'il incombe d'instruire l'affaire.

c) La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

87. Par une décision du 10 janvier 1991 publiée au Journal officiel du 5 mars 1992, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'article 7 du décret-loi n° 285, tel que modifié par le décret-loi n° 425, dans les termes suivants :

« Il est impossible de concilier cette disposition [qui interdit tout contrôle juridictionnel des actes émanant du préfet de la région soumise à l'état d'urgence] avec le principe de l'Etat de droit (...). Le régime de l'état d'urgence n'est pas un régime arbitraire échappant à tout contrôle juridictionnel. On ne peut douter que les actes individuels et réglementaires pris par les autorités compétentes dans le cadre de ce régime doivent être soumis à un contrôle juridictionnel. Le non-respect de ce principe ne saurait être toléré dans les pays dirigés par des institutions démocratiques où prévaut la liberté. Toutefois, l'article litigieux figure dans un décret-loi qui ne peut faire l'objet d'un contrôle constitutionnel (...). Dès lors, il y a lieu de déclarer irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* [yetkisi-zik] le recours en annulation de la disposition attaquée (...)»

88. Quant à l'article 8 du décret-loi n° 430, la Cour constitutionnelle, confirmant la jurisprudence exposée ci-dessus par deux décisions rendues les 3 juillet 1991 et 26 mai 1992 et publiées respectivement au Journal officiel du 8 mars 1992 et du 18 décembre 1993, a rejeté pour incompatibilité *ratione materiae* les recours en annulation formés contre cette disposition.

Revenant sur sa jurisprudence antérieure par une décision du 22 mai 2003, la Cour constitutionnelle a cependant annulé pour inconstitutionnalité l'article 7 du décret-loi n° 285.

EN DROIT

I. SUR LA RECEVABILITÉ

89. Les requérants se plaignent de leur expulsion forcée de leur village par les forces de sécurité et du refus des autorités de les laisser retourner chez eux. Ils invoquent les articles 1, 6, 7, 8, 13, 14 et 18 de la Convention ainsi que l'article 1 du Protocole n° 1.

A. Sur les exceptions préliminaires du Gouvernement

90. A titre d'« observation liminaire », le Gouvernement conteste la qualité de victime à neuf des requérants qui n'ont pas produit de titre

établissant leur droit sur les biens dont ils se disent propriétaires à Boydaş. Par ailleurs, arguant que les intéressés n'ont pas respecté la règle de l'épuisement des recours internes ni celle du délai de six mois prévues par l'article 35 § 1 de la Convention, le Gouvernement soulève une exception préliminaire quant à la compétence de la Cour.

1. Sur le défaut allégué de la qualité de victime des requérants

91. Le Gouvernement soutient que MM. Abdullah Doğan, Cemal Doğan, Ali Murat Doğan, Hıdır Balık, İhsan Balık, Kazım Balık, Mehmet Doğan, Hüseyin Doğan et Ali Rıza Doğan (requêtes n^{os} 8803, 8804, 8807, 8809, 8810, 8811, 8813, 8816 et 8819/02 respectivement) ne peuvent se prévaloir de la qualité de victime en ce qui concerne les griefs qu'ils formulent sur le terrain de l'article 1 du Protocole n^o 1 dans la mesure où ils ne rapportent pas la preuve de leur droit sur les biens dont ils se prétendent propriétaires à Boydaş.

92. Rejetant la thèse du Gouvernement, les intéressés avancent que le fait d'avoir vécu à Boydaş et d'y avoir gagné leur vie jusqu'à leur expulsion en octobre 1994 leur confère la qualité de victime.

93. La Cour rappelle que par «victime» l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux (voir, *mutatis mutandis*, *Groppera Radio AG et autres c. Suisse*, arrêt du 28 mars 1990, série A n^o 173, p. 20, § 47). La Cour estime cependant que l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement de ce chef pose des questions étroitement liées à celles suscitées par le grief que les intéressés formulent sur le terrain de l'article 1 du Protocole n^o 1, et touchant à la détermination des droits de ceux-ci sur les biens litigieux ainsi qu'à l'ingérence alléguée dans leur droit au respect de ces biens. En conséquence, la Cour joint au fond de l'affaire l'exception préliminaire ayant trait à la qualité de victime des neuf requérants susmentionnés.

2. Sur l'inobservation alléguée de la règle de l'épuisement des voies de recours internes

94. Le Gouvernement affirme que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours que le droit turc leur offrait. Selon lui, les intéressés disposaient de recours administratifs, pénaux et civils propres à remédier à leurs griefs et à déboucher sur une indemnisation.

95. Le Gouvernement soutient que les requérants auraient pu s'adresser aux juridictions administratives pour demander réparation selon la procédure prévue par la loi n^o 2577 (paragraphe 75-78 ci-dessus). Il précise à cet égard qu'il leur était loisible de déférer au tribunal administratif compétent la décision par laquelle les autorités locales avaient refusé leur rapatriement, pour en demander l'annulation. Ils auraient également pu solliciter devant cette juridiction réparation de leur pré-

judice. Le Gouvernement fait par ailleurs valoir que la demande formée par les intéressés en vue de se voir autoriser à accéder à leurs biens situés dans le village de Boydaş avait en l'espèce été rejetée par les autorités locales – en l'occurrence le sous-préfet de Hozat et le préfet de Tunceli – et non par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence. S'appuyant sur une abondante jurisprudence, le Gouvernement souligne que les juridictions administratives accordent des indemnisations dans des hypothèses – analogues à la présente espèce – où est en cause l'impossibilité pour les justiciables d'accéder à leurs biens en raison de l'insécurité régnant dans la région (paragraphe 49 et 50 ci-dessus). En pareils cas, les tribunaux administratifs, se fondant sur la théorie du «risque social» selon laquelle il n'est pas nécessaire d'établir un lien de causalité entre le fait dommageable et les pertes subies, décident que les préjudices résultant des actes terroristes doivent être supportés par l'ensemble de la société conformément aux principes de «justice» et d'«Etat social».

96. Le Gouvernement fait valoir que s'ils s'étaient produits, les actes dénoncés devant la Cour par les requérants auraient bien été condamnables en droit pénal turc (paragraphe 71-74 ci-dessus). Dans cette hypothèse, les intéressés auraient pu agir sur le plan pénal en portant plainte auprès du parquet général sur le fondement des articles 151, 152 et 153 du code de procédure pénale.

97. Le Gouvernement relève à titre subsidiaire qu'il était aussi loisible aux requérants d'exercer une action au civil devant les tribunaux civils de paix (*sulh hukuk mahkemesi*) aux fins de faire constater leur préjudice puis de demander réparation des dommages résultant d'actes illégaux.

98. Les intéressés soutiennent que les recours administratifs, pénaux et civils évoqués par le Gouvernement ne sont pas effectifs et qu'ils n'offrent aucune perspective de succès. A l'appui de cette thèse, ils invoquent les arguments exposés ci-dessous.

99. Les requérants affirment en premier lieu que ni les demandes tendant à l'annulation des décisions de l'administration ni les actions indemnitaires formées contre l'Etat ne sont des recours effectifs lorsqu'elles se rapportent à la région soumise à l'état d'urgence. Ils relèvent à cet égard que l'article 7 du décret-loi n° 285 exclut tout recours en annulation des actes pris par l'administration sur le fondement de ce décret devant les tribunaux administratifs (paragraphe 84 ci-dessus). De ce fait, toutes les actions prétendument ouvertes aux requérants en vue de l'annulation de la décision des autorités de la région soumise à l'état d'urgence de restreindre l'accès aux villages étaient vouées à l'échec. A ce jour, aucun recours administratif gracieux ou contentieux mettant en cause la responsabilité des forces de sécurité n'a eu la moindre chance d'aboutir.

100. Les requérants soutiennent en outre que le respect du droit pénal n'est pas imposé aux forces de sécurité et que les autorités n'ont pas

appliqué le code pénal en l'espèce. S'appuyant sur les conclusions auxquelles la Cour est parvenue en l'affaire *Akdivar et autres c. Turquie* (arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1204, § 41), les intéressés affirment que les plaintes pénales dirigées contre des agents de l'Etat donnent lieu à l'application de la loi relative aux poursuites visant les fonctionnaires. L'impunité des forces de sécurité présentes dans la région soumise à l'état d'urgence sort renforcée de cette procédure qui manque d'indépendance et de crédibilité. Se référant à la Résolution ResDH(2002)98 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les intéressés allèguent que la situation juridique prévalant dans la région soumise à l'état d'urgence n'avait connu aucune évolution à l'époque où ils se sont adressés aux autorités (paragraphe 36 ci-dessus).

101. En ce qui concerne les voies de recours ouvertes en matière civile, les intéressés soutiennent qu'aucune action en réparation formée contre l'Etat n'a de chances d'aboutir en l'absence d'un jugement pénal concluant à la commission d'une infraction. Mais pour que soit rendue une décision en matière pénale, encore faut-il qu'il y ait eu auparavant une enquête suivie d'une instruction. Or aucune investigation n'a été menée sur les faits dénoncés. Les requérants affirment par ailleurs qu'à l'époque pertinente les autorités de poursuite n'étaient pas en mesure de diligenter une enquête sur les allégations de destruction de biens et d'expulsion de villages en raison de l'insécurité qui régnait dans la région (paragraphe 30 ci-dessus). Au vu de ce qui vient d'être exposé, les intéressés invitent la Cour à rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

102. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention impose au requérant l'obligation d'utiliser auparavant les recours qu'offre le système juridique de son pays. Les Etats n'ont donc pas à répondre de leurs actes devant la Cour européenne avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Cette règle se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. Il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour qu'un recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible et susceptible de redresser la situation dont le requérant tire grief et présentait des perspectives raisonnables de succès. Une fois cela démontré, il revient en revanche au requérant d'établir soit que le recours évoqué par le Gouvernement a bien été employé, soit que, pour une raison quelconque, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, soit encore que, en raison de circonstances particulières, il n'avait pas à être exercé (*Akdivar et autres*, précité, pp. 1210-1211, §§ 65-69, et *Menteş et autres c. Turquie*, arrêt du 28 novembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2706, § 57).

103. La Cour note que le droit turc prévoit des recours administratifs, civils et pénaux contre les actes illicites imputables à l'État ou ses agents.

104. Cependant, en ce qui concerne la procédure devant la juridiction administrative prévue par la loi n° 2577, la Cour constate que le droit turc n'offrait à l'époque pertinente aucun recours en annulation des décisions ou des mesures prises par le préfet de la région soumise à l'état d'urgence (voir les paragraphes 81-86 ci-dessus et l'arrêt *Çetin et autres c. Turquie*, n°s 40153/98 et 40160/98, § 38, 13 février 2003). En outre, que les restrictions contestées par les requérants aient été imposées par le sous-préfet de Hozat ou par le bureau chargé des questions d'état d'urgence rattaché à la préfecture de Tunceli ne change rien en l'espèce. La Cour relève à cet égard que selon les règles de l'état d'urgence alors en vigueur, le préfet de la région où ce régime d'exception était instauré était le supérieur hiérarchique de ces deux autorités qui exerçaient les pouvoirs qu'il leur avait délégués et qui mettaient en œuvre ses décisions (paragraphe 80 ci-dessus). A la lumière de l'ensemble de ces éléments, la Cour estime qu'il est compréhensible que les requérants se soient imaginés, au vu des réponses négatives que leur ont opposées les autorités locales investies des pouvoirs d'urgence, qu'il était vain de chercher à obtenir gain de cause devant les tribunaux administratifs (voir, *mutatis mutandis*, *Selçuk et Asker c. Turquie*, arrêt du 24 avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 908, § 70). Le sentiment de détresse et de vulnérabilité qu'ont éprouvé les intéressés du fait de leur déplacement est aussi un élément à prendre en considération dans ce contexte.

105. La Cour note par ailleurs que le Gouvernement se réfère à des affaires où les juridictions administratives ont accordé des indemnisations à des justiciables qui les avaient saisies en invoquant les préjudices qu'ils avaient subis du fait de l'insécurité régnant dans la région soumise à l'état d'urgence et de l'impossibilité d'accéder à leurs biens (paragraphes 49 et 50 ci-dessus). Pareilles décisions illustrent sans conteste la possibilité réelle d'obtenir devant ces tribunaux réparation des atteintes aux personnes ou aux biens résultant de troubles ou de menées terroristes. Cependant, comme la Cour n'a cessé de le dire dans des cas analogues, il ne semble y avoir aucun exemple d'indemnisation accordée à des villageois qui se seraient plaints d'avoir été expulsés de leurs foyers ou d'avoir vu leurs biens délibérément détruits par des membres des forces de sécurité, ni de poursuites engagées contre ces derniers à la suite de telles allégations malgré l'ampleur des destructions et des évacuations de villages opérées dans la région soumise à l'état d'urgence (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Selçuk et Asker*, précité, p. 908, § 68, et *Gündem c. Turquie*, 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, p. 1131, § 60). La Cour relève à cet égard que dans les affaires évoquées par le Gouvernement, les tribunaux administratifs ont accordé des indemnisations sur le fondement de la théorie du risque social qui s'applique sans qu'il faille établir

l'existence d'une faute. L'action de droit administratif se présente donc dans le système juridique turc comme un recours fondé sur la responsabilité objective de l'Etat, notamment du fait des actes illicites de ses agents, dont l'identification – par définition – n'est pas un préalable à l'exercice de cette voie de droit.

106. La Cour observe cependant que lorsqu'un individu formule un grief défendable selon lequel il a été expulsé de force et ses biens ont été détruits dans des conditions engageant la responsabilité de l'Etat, la notion de «recours effectif» au sens de l'article 13 de la Convention implique, outre le versement d'une indemnité le cas échéant, des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables et comportant un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête (*Menteş et autres*, précité, pp. 2715-2716, § 89). En effet, si un recours fondé sur la responsabilité objective de l'Etat passait pour une voie de droit devant être épuisée au titre de griefs soulevés sur le terrain de l'article 8 de la Convention ou de l'article 1 du Protocole n° 1, l'obligation qu'a l'Etat de rechercher les auteurs de violations aussi graves pourrait s'en trouver annihilée.

107. Quant à l'action civile en réparation de dommages résultant d'actes illicites ou de voies de fait de la part d'agents de l'Etat, la Cour rappelle que l'exercice de pareil recours exige, outre l'établissement par l'intéressé d'un lien de causalité entre la faute et le préjudice subi, l'identification par celui-ci de l'auteur présumé de la faute en question (*Yaşa c. Turquie*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2431, § 73). Or, en l'espèce, les responsables de l'expulsion des requérants de leur village demeurent inconnus.

108. La Cour considère dès lors qu'un recours devant les juridictions administratives ou civiles ne peut passer pour adéquat et effectif en ce qui concerne les griefs des requérants, car elle n'est pas convaincue qu'une telle procédure permette de statuer sur l'allégation selon laquelle les intéressés ont été expulsés de leur village par les membres des forces de sécurité.

Elle souligne en outre que les requérants se plaignent essentiellement d'avoir été déplacés de force ainsi que de ne pouvoir regagner leurs foyers dans le village de Boydaş, et non de ne pas avoir obtenu une indemnisation des autorités.

109. La Cour estime enfin qu'une plainte auprès du parquet général pourrait en principe remédier au type de violations dont se plaignent les intéressés. Toutefois, le procureur qui reçoit une plainte dénonçant un acte délictueux dont l'auteur présumé est un membre des forces de sécurité a l'obligation de décliner sa compétence et de transmettre le dossier au conseil administratif compétent (paragraphe 86 ci-dessus). Elle rappelle à cet égard qu'elle a déjà jugé dans un certain nombre d'affaires que les investigations menées par cette autorité ne sauraient passer pour

indépendantes dans la mesure où elle se compose de fonctionnaires hiérarchiquement subordonnés au préfet et d'un responsable militaire lié aux forces de sécurité visées par les enquêtes en question (arrêts *İpek c. Turquie*, n° 25760/94, § 207, 17 février 2004, *Yöyler c. Turquie*, n° 26973/95, § 93, 24 juillet 2003, et *Güleç c. Turquie*, 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, pp. 1732-1733, § 80). La Cour relève à ce sujet que les requérants ont adressé à diverses autorités administratives plusieurs demandes par lesquelles ils se plaignaient d'avoir été expulsés de leurs villages par les forces de sécurité (paragraphe 15 et 29 ci-dessus). Ces démarches n'ont donné lieu ni à l'ouverture d'une enquête pénale ni à la moindre investigation sur les allégations des intéressés. La Cour considère par conséquent que ceux-ci n'étaient pas tenus de faire une nouvelle demande formelle à cet effet en portant plainte auprès du parquet général puisque pareille démarche n'aurait pas connu une issue différente.

110. Dans ces conditions, la Cour estime que le Gouvernement a manqué à son obligation de démontrer que les requérants disposaient d'un recours susceptible de remédier à la situation dont ils tirent grief sur le terrain de la Convention et présentant des perspectives raisonnables de succès.

En conséquence, la Cour rejette l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

3. Sur l'inobservation alléguée du délai de six mois

111. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas respecté le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention puisqu'ils n'ont saisi les autorités qu'en 2001, alors que les incidents dont ils font état sont survenus en 1994. Selon lui, les incidents dont il est fait état ne revêtent pas un caractère continu. Les intéressés se seraient adressés aux instances nationales puis se seraient abstenus d'exercer les voies de droit décrites ci-dessus dans le seul but de relancer le délai de six mois qui avait expiré.

112. Les requérants contestent la thèse du Gouvernement et disent avoir respecté le délai de six mois dans la mesure où les agissements dénoncés en l'espèce s'analysent en une situation continue. Ils arguent qu'ils ont demandé de bonne foi et à plusieurs reprises aux autorités internes de remédier à la situation dont ils tiraient grief sur le terrain de la Convention. Ils affirment n'avoir décidé de saisir la Cour qu'après avoir longtemps attendu, en vain, que les autorités leur offrent un recours adéquat et effectif.

113. La Cour rappelle qu'en l'absence de recours ou lorsque les voies de droit disponibles sont considérées comme inopérantes, le délai de six mois commence en principe à courir à partir de la date à laquelle l'acte contesté a été réalisé. Des considérations spéciales pourraient trouver à

s'appliquer dans des cas exceptionnels où le requérant aurait d'abord exercé un recours interne et aurait pris conscience, ou aurait dû prendre conscience, ultérieurement de circonstances rendant ce recours ineffectif. En pareil cas, la période de six mois pourrait se calculer à compter du moment où le requérant a pris ou aurait dû prendre conscience de ces circonstances (*Hazar c. Turquie* (déc.), n° 62566/00, 10 janvier 2002).

114. La Cour relève qu'entre le 29 novembre 1994 et le 15 août 2001 les requérants se sont adressés au cabinet du premier ministre, à la préfecture de la région soumise à l'état d'urgence, à la préfecture de Tunceli et à la sous-préfecture de Hozat. Il apparaît qu'ils ont saisi la Cour de leurs requêtes fondées sur la Convention le 3 décembre 2001, lorsqu'ils ont commencé à douter de l'ouverture d'une enquête effective sur leurs allégations d'expulsion et de la disponibilité d'une voie de droit qui leur eût permis de faire valoir leurs griefs. La Cour observe que c'est le 22 juillet 2003 seulement que les intéressés furent informés que rien ne les empêchait de retourner dans leurs foyers à Boydaş (paragraphe 37 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour estime que le délai de six mois prévu par l'article 35 § 1 de la Convention a commencé à courir au plus tôt le 22 juillet 2003 et que les requêtes, introduites le 3 décembre 2001, sont antérieures à la date d'expiration du délai en question.

Au vu de ce qui précède, la Cour rejette l'exception d'inobservation du délai de six mois soulevée par le Gouvernement.

(...)

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

134. Les requérants voient dans leur expulsion de leur village par les forces de sécurité et dans le refus des autorités de leur permettre de regagner leurs foyers et leurs terres une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, lequel énonce :

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

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour 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. Sur l'existence de « biens »

135. Le Gouvernement soutient que faute d'avoir produit des titres établissant leurs droits sur les biens qu'ils disent posséder à Boydaş,

MM. Abdullah Doğan, Cemal Doğan, Ali Murat Doğan, Hıdır Balık, İhsan Balık, Kazım Balık, Mehmet Doğan, Hüseyin Doğan et Ali Rıza Doğan ne peuvent se prévaloir de la qualité de propriétaire de «biens» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, ces neuf requérants ne peuvent se dire victimes d'une violation d'un droit de propriété qui n'a pas été établi.

136. Le Gouvernement soutient que le constat de la violation d'un droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 requiert de celui qui se prétend victime qu'il apporte la preuve de sa qualité de propriétaire. Se référant à la jurisprudence de la Cour en la matière, le Gouvernement fait valoir que la définition et la reconnaissance des droits de propriété relèvent de l'ordre juridique interne et qu'il appartient aux requérants de préciser la nature exacte au niveau interne des droits dont ils se réclament ainsi que d'apporter la preuve des titres sur lesquels ils se fondent. Le Gouvernement précise à cet égard qu'en droit turc toutes les opérations relatives à des biens immobiliers et tous les titres de propriété doivent se conformer aux inscriptions du cadastre. Dans le cas où un bien immobilier, tel qu'un terrain, ne figure pas au cadastre, la preuve du droit de propriété doit être établie selon les règles du code civil. En outre, la preuve du droit de propriété sur des biens situés dans des zones dépourvues de plan cadastral requiert une décision judiciaire. Le Gouvernement souligne enfin que faute d'avoir été admises comme preuves par une juridiction interne à l'occasion d'une affaire concernant la propriété d'un terrain ou d'un bien mobilier tel qu'un troupeau, les déclarations du maire de Boydaş (paragraphes 23 et 24 ci-dessus) n'ont en elles-mêmes aucune valeur probante.

137. Les requérants contestent les arguments avancés par le Gouvernement et allèguent que, selon la jurisprudence de la Cour, la notion de «biens» recouvre, outre toutes les catégories de biens corporels meubles et immeubles, certains «droits» et «intérêts» incorporels ainsi que l'ensemble des actifs et des ressources financières ou économiques composant le patrimoine d'une personne. Les intéressés précisent que dans le milieu rural où ils vivaient, qui se caractérise par une organisation familiale de type patriarcal, l'usage veut que les adultes se marient et construisent une maison sur les terres de leur père dont ils exploitent les biens. Les requérants soutiennent à cet égard que la notion de «droits de propriété» n'est pas réservée aux biens pour lesquels un titre de propriété individuel est établi mais qu'elle doit également comprendre les ressources économiques dont les villageois bénéficient collectivement. Les intéressés font en outre valoir que tout en tirant profit des biens de leurs pères, ils ont fondé leur propre famille et mené des activités économiques distinctes. S'appuyant sur les dispositions du code de procédure civile, ils plaident par ailleurs que les déclarations du maire de Boydaş (paragraphes 23 et 24 ci-dessus) doivent être retenues à titre de preuve

du fait qu'ils se conformaient aux coutumes locales en exploitant les biens dont leurs parents étaient propriétaires, avec ou sans titre, et qu'ils tiraient leur revenus de l'élevage ainsi que des ressources forestières.

138. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 garantit en substance le droit de propriété (*Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 27-28, § 63). Cependant, la notion de « biens » a une portée autonome qui ne se limite certainement pas à la propriété de biens corporels : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » aux fins de cette disposition (arrêts *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, 23 février 1995, série A n° 306-B, p. 46, § 53, et *Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal*, 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1111, § 75).

139. La Cour relève qu'elle n'est pas appelée à décider si oui ou non les requérants ont, au regard du droit interne, des droits de propriété nonobstant l'absence de titre. La question qui se pose à cet égard est celle de savoir si les activités économiques menées de manière générale par les intéressés peuvent être considérées comme des « biens » entrant dans le champ d'application de la garantie accordée par l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour constate à ce sujet qu'il ne prête pas à controverse que les requérants ont tous vécu à Boydaş jusqu'en 1994. Même s'ils ne possèdent pas de titre de propriété officiel sur les biens litigieux, ils avaient soit fait bâtir leurs propres demeures sur des terres appartenant à leurs ascendants soit vécu dans les maisons de leurs parents et cultivé la terre dont ceux-ci étaient propriétaires. La Cour observe en outre que les requérants avaient des droits incontestés sur les terrains communaux du village – tels que les terres de pacage, les zones de parcours et les fonds forestiers – et qu'ils gagnaient leur vie grâce à l'élevage et l'exploitation du bois. La Cour estime dès lors que l'ensemble de ces ressources économiques et les revenus que les intéressés en tiraient peuvent être qualifiés de « biens » aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Sur l'existence d'une ingérence

140. Les requérants soutiennent que l'existence d'une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens ne fait aucun doute. Expulsés *manu militari* de leurs foyers et de leurs terres par les forces de sécurité, ils ont subi de la part des autorités des restrictions à la possibilité pour eux de retourner dans leur commune d'origine. Le déni continu d'accès au village qui leur a été opposé a eu pour effet de les priver de leurs revenus et de les forcer à vivre dans des conditions misérables dans d'autres régions de la Turquie.

141. Le Gouvernement dément que les intéressés aient dû abandonner leur village sous la contrainte exercée par les forces de sécurité. Il affirme qu'ils sont partis en raison des troubles et des campagnes d'intimidation fomentés par le PKK dans la région. Il admet cependant qu'un certain nombre d'agglomérations ont été évacuées par les autorités compétentes qui voulaient assurer la sécurité de la population de la zone concernée. Il soutient en outre que les requérants n'ont pas réellement intérêt à se voir rapatrier à Boydaş puisque leur village, en l'état actuel, n'offre pas de possibilités de logement adéquates et que les ressources économiques disponibles sont très insuffisantes pour vivre. S'appuyant sur une lettre du commandement général de la gendarmerie du ministère de l'Intérieur en date du 22 juillet 2003, le Gouvernement souligne cependant que tous les obstacles au retour des intéressés à Boydaş sont désormais levés (paragraphe 37 ci-dessus).

142. La Cour doit en l'espèce examiner la situation qui régnait dans la région de la Turquie soumise à l'état d'urgence à l'époque des événements dénoncés par les requérants, situation qui était marquée par de violents affrontements entre les forces de sécurité et des membres du PKK. La Cour relève que nombre de personnes ont dû fuir leurs foyers face à la double menace résultant des actes de violence perpétrés tant par l'un des belligérants que par l'autre (paragraphe 56 et 62 ci-dessus). En outre, comme l'a reconnu le Gouvernement, les autorités ont évacué les habitants de certaines agglomérations en vue d'assurer la sécurité de la population de la région (paragraphe 141 ci-dessus). La Cour a également constaté dans un grand nombre d'affaires analogues que les forces de sécurité avaient délibérément détruit les habitations et les biens de requérants, privant les intéressés de leurs moyens d'existence et les contraignant à abandonner leurs villages respectifs dans la région soumise à l'état d'urgence (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts précités *Akdivar et autres*, *Selçuk et Asker*, *Menteş et autres*, *Yöyler*, *İpek*, ainsi que *Bilgin c. Turquie*, n° 23819/94, 16 novembre 2000, et *Dulaş c. Turquie*, n° 25801/94, 30 janvier 2001).

143. Dans les circonstances particulières de la présente espèce, la Cour observe qu'elle n'est pas en mesure d'identifier la cause exacte du déplacement des requérants, faute de preuves suffisantes en sa possession et d'enquête indépendante sur les événements allégués. De ce fait, elle se bornera ici à examiner le grief selon lequel les intéressés se voient refuser l'accès à leurs biens depuis 1994. Elle relève à cet égard qu'en dépit des demandes réitérées des requérants les autorités ont refusé jusqu'au 22 juillet 2003 de les laisser accéder à Boydaş en invoquant des incidents terroristes dans ce village et aux alentours (paragraphe 15, 17 et 18 ci-dessus). Pareille décision a privé les intéressés, qui la contestent, de toutes les ressources qui constituaient leurs moyens de subsistance et a en outre touché à la substance même du droit de propriété de six d'entre

eux en ce qu'ils n'ont pu ni user de leurs biens ni les aliéner pendant près de neuf ans et dix mois. En conséquence, leurs droits sur les biens en question sont devenus précaires à partir de 1994.

En conclusion, le refus d'accès à Boydaş s'analyse en une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens (*Loizidou c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, p. 2216, § 63).

C. Sur la justification de l'ingérence

144. Reste à rechercher si l'ingérence ainsi constatée enfreint ou non l'article 1 du Protocole n° 1.

1. Règle applicable

145. 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 États contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles: la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe général consacré par la première (voir notamment l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 29-30, § 37, lequel reprend une partie des conclusions auxquelles la Cour est parvenue dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61; voir également les arrêts *Les saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 31, § 56, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 106, CEDH 2000-I).

146. La Cour note que les parties ne formulent aucune observation quant à la règle applicable en l'espèce. Elle souligne que les mesures contestées n'emportent pas expropriation au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 puisque les intéressés sont juridiquement demeurés propriétaires ou possesseurs des terrains situés à Boydaş. Elles ne peuvent pas non plus s'analyser en une réglementation de l'usage des biens en question car elles ne poursuivaient pas pareil but. La Cour estime dès lors que la situation dont les requérants tirent grief relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, les

mesures dénoncées limitant sans conteste le droit des requérants à user de leurs biens et à les aliéner (*Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, § 187, CEDH 2001-IV).

2. *Légalité et finalité de l'ingérence*

147. Les requérants reconnaissent que les mesures attaquées ont une base légale en droit interne puisque les articles 4 h) du décret-loi n° 285 et l b) du décret-loi n° 430 en vigueur à l'époque des faits autorisaient le préfet de la région soumise à l'état d'urgence à ordonner l'évacuation temporaire ou définitive des villages et à imposer des restrictions quant à la résidence (paragraphe 82 ci-dessus). Ils soutiennent cependant qu'au lieu d'appliquer les dispositions susmentionnées, la préfecture de la région en question a employé des méthodes illégales pour dépeupler la zone concernée. Selon eux, ce choix était guidé par la volonté de rejeter la responsabilité des évacuations de villages sur des organisations illégales telles que le PKK ou le TİKKO (Armée de libération des ouvriers et paysans de Turquie), d'éviter la charge financière que représentait le relogement des populations déplacées et de garantir aux forces de sécurité l'impunité pour les actes illégaux qu'elles avaient commis.

148. Le Gouvernement conteste les allégations des intéressés et soutient que le refus d'accès à Boydaş visait à protéger leurs vies menacées par l'insécurité qui régnait dans la région. Selon lui, si les requérants ont été évacués de leur village par les forces de sécurité comme ils l'affirment, c'est que l'État était tenu de prendre pareille mesure pour respecter l'obligation dont il est redevable en vertu de l'article 2 de la Convention, laquelle prévaut sur les devoirs qui lui incombent au titre de l'article 1 du Protocole n° 1.

149. Nonobstant ses doutes quant à la légalité de l'ingérence dénoncée, la Cour retient les motifs de sécurité invoqués par le Gouvernement à cet égard et s'abstiendra en l'espèce de juger que ceux-ci ne sauraient passer pour légitimes et « conformes à l'intérêt général » aux fins du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, estimant plus important en l'espèce de statuer sur la proportionnalité de l'ingérence litigieuse, la Cour laisse ouverte la question de la légalité de cette mesure.

3. *Proportionnalité de l'ingérence*

150. Les requérants affirment que leur déplacement forcé et le refus d'accès à leurs biens les a contraints à vivre dans des conditions misérables caractérisées par l'absence d'emploi, de logements, de soins médicaux et d'infrastructures sanitaires. Ils soutiennent que l'ingérence par eux dénoncée ne saurait passer pour proportionnée au but poursuivi faute

de s'être accompagnée de mesures économiques et sociales destinées à améliorer leurs conditions d'existence.

151. Le Gouvernement affirme avoir pris toutes les mesures nécessaires en vue de pallier les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes qui, comme les requérants, ont été déplacées dans leur propre pays. Il souligne que le projet «retour au village et réinstallation» a été élaboré par les autorités pour remédier aux problèmes que connaissent ceux qui ont dû abandonner leurs foyers en raison des incidents terroristes qui se sont produits dans la région (paragraphe 45-48 ci-dessus). Ce programme ayant pour objectif de faciliter le retour volontaire des populations déplacées, son application est soumise au strict contrôle du Parlement (paragraphe 39-42 ci-dessus). Le Gouvernement a en outre obtenu le soutien de plusieurs organismes internationaux appelés à contribuer à la réussite de cette opération (paragraphe 44 ci-dessus) dans laquelle il a investi environ soixante millions d'euros en dépit des contraintes budgétaires existantes et des graves difficultés économiques que connaît la Turquie. Une partie importante de cette somme est consacrée à l'amélioration des infrastructures de la région concernée. Les progrès réalisés jusqu'ici sont manifestes et encourageants puisque entre juin 2000 et décembre 2003, déjà quelque 94 000 personnes – soit 25 % environ du nombre total des déplacés – ont été rapatriées dans les communes dont elles sont originaires.

152. Evoquant par ailleurs le projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant d'actes terroristes ou de mesures prises par les autorités pour lutter contre le terrorisme, le Gouvernement assure que l'entrée en vigueur de cette législation offrira aux personnes déplacées une voie de droit par laquelle elles pourront réclamer l'indemnisation des préjudices subis dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement estime que les dispositions prises par les autorités étaient proportionnées aux buts poursuivis.

153. Aux fins de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, § 69). La Cour reconnaît que l'ingérence dénoncée en l'espèce n'était pas dépourvue de fondement. Comme indiqué ci-dessus, les conflits armés, la violence généralisée et les violations des droits de l'homme – en particulier dans le contexte de l'insurrection du PKK – ont contraint les autorités à prendre des mesures d'exception pour assurer la sécurité dans la région soumise à l'état d'urgence. Ces mesures comprenaient entre autres des restrictions d'accès à certains villages, notamment celui de Boydaş, ainsi que l'évacuation de plusieurs d'entre eux en raison de l'insécurité qui régnait dans la région concernée.

La Cour estime toutefois que l'interdiction d'accéder à Boydaş a eu en l'espèce des répercussions graves et dommageables ayant porté atteinte au droit des requérants au respect de leurs biens pendant près de dix ans, période pendant laquelle les intéressés ont vécu dans d'autres régions du pays dans des conditions d'extrême dénuement caractérisées par l'absence de chauffage, de sanitaires et d'infrastructures adéquats (paragraphe 14, 57 et 63 ci-dessus). Le manque de ressources financières dû à l'absence d'indemnisation de la perte résultant pour les déplacés de la privation de leurs biens et l'obligation pour ces personnes de chercher travail et domicile dans des villes surpeuplées où la situation de l'emploi et du logement a été qualifiée de désastreuse ont aggravé leur situation (paragraphe 63 ci-dessus).

154. Si la Cour reconnaît la réalité des efforts déployés par le gouvernement turc pour améliorer la situation générale des personnes déplacées dans leur pays, elle ne les considère toutefois ni adéquats ni effectifs en l'espèce. Elle relève à cet égard que le projet « retour au village et réinstallation » évoqué par le Gouvernement ne s'est pas traduit en mesures concrètes destinées à faciliter le rapatriement des intéressés dans leur village d'origine. A en juger d'après les prises de vues réalisées le 29 décembre 2003, Boydaş est un village en ruines dépourvu de toute infrastructure (paragraphe 38 ci-dessus). Incapables d'aider les intéressés à regagner Boydaş, les autorités ont en outre omis de leur proposer des emplois et des logements de substitution. A l'exception de l'assistance fournie par le Fonds d'aide sociale et de solidarité à M. Kazım Balık et M. Müslüm Yılmaz, que la Cour estime insuffisante pour vivre, il n'a été accordé aux intéressés aucune somme qui leur aurait garanti un niveau de vie décent ou un rapatriement dans des conditions satisfaisantes. La Cour considère pourtant qu'incombent en premier lieu aux autorités nationales le devoir et la responsabilité de créer des conditions propices au retour librement consenti des requérants dans leurs foyers ou leurs lieux de résidence habituels, dans la sécurité et la dignité, ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, ainsi que de leur fournir les moyens nécessaires à cet effet (voir à ce propos les principes n^{os} 18 et 28 figurant dans un document de l'ONU en date du 11 février 1998 intitulé « Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays » – E/CN.4/1998/53/Add.2). La Cour relève de surcroît que le projet de loi relatif à la réparation des dommages résultant d'actes terroristes ou de mesures prises par les autorités pour lutter contre le terrorisme n'est pas encore entré en vigueur et qu'il n'offre dès lors aucun remède quant aux griefs que les requérants formulent sur ce terrain.

155. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les intéressés ont eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste

équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens.

156. Partant, la Cour rejette l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement à l'égard des neuf requérants qui n'ont pas produit de titre de propriété et dit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

157. Les requérants voient dans le fait d'avoir été expulsés de leur village et de ne pouvoir y retourner une violation de l'article 8 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

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

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

158. Le Gouvernement dément qu'il y ait eu violation de cette disposition, pour les mêmes motifs que ceux qu'il invoque à propos de l'article 1 du Protocole n° 1.

159. Il ne fait aucun doute pour la Cour que le refus opposé aux intéressés d'accéder à leurs domiciles et à leurs moyens de subsistance s'analyse non seulement en une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 mais aussi en une ingérence grave et injustifiée dans leur droit au respect de leur vie familiale et de leurs domiciles.

160. Dès lors, la Cour conclut à la violation de l'article 8 de la Convention.

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

161. Les requérants soutiennent qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention en ce que les autorités n'ont pas mené d'enquête effective sur leur expulsion de leur village et qu'ils n'ont disposé d'aucun recours pour contester le refus d'accès à leurs biens. L'article 13 est ainsi libellé :

«Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.»

162. Le Gouvernement conteste ces allégations et affirme qu'il existe des recours administratifs, civils et pénaux (paragraphe 94-97 ci-dessus) que les requérants ont omis d'exercer.

163. La Cour rappelle qu'elle a déjà conclu que le refus opposé aux intéressés d'accéder à leurs domiciles et à leurs biens s'analysait en une violation de l'article 8 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1. Les griefs soulevés par les requérants sur ce point sont dès lors « défendables » aux fins de l'article 13 (arrêts *Yöyler* et *Dulaş* précités, §§ 89 et 67 respectivement).

164. La Cour relève que les griefs formulés sur le fondement de l'article 13 reprennent des éléments identiques ou similaires à ceux déjà envisagés à propos de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes. A cet égard elle a constaté que le Gouvernement n'a pas apporté, comme cela lui incombait, la preuve que les requérants disposaient d'un recours susceptible de remédier à la situation dont ils tirent grief sur le terrain de la Convention et présentant des perspectives raisonnables de succès (paragraphe 110 ci-dessus). Se fondant sur les mêmes raisons que celles qui ont motivé ce constat, la Cour considère que les intéressés n'ont disposé d'aucun recours effectif pour contester le refus des autorités de les laisser accéder à leurs domiciles et à leurs biens situés à Boydaş.

Dès lors, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

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

165. 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. »

166. Les requérants réclament une somme totale de 1 538 240 000 000 livres turques au titre du préjudice matériel, équivalant à 854 577 euros (EUR). Ils demandent en outre chacun 15 000 EUR en réparation du dommage moral et un montant global de 21 150 EUR destiné à couvrir les frais et dépens.

167. Le Gouvernement ne formule pas d'observations sur ces prétentions.

168. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle décide de la réserver et fixera la procédure ultérieure en tenant compte de la possibilité d'un accord entre Gouvernement et requérants.

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

1. *Joint* au fond l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement quant à la qualité de «victime» des neuf requérants qui n'ont pas produit de titre de propriété au soutien de leurs griefs sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, mais la *rejette*;
2. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes;
3. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement fondée sur la règle des six mois;
4. *Déclare* recevables les griefs formulés par les requérants sur le terrain des articles 8 et 13 de la Convention ainsi que sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et les requêtes irrecevables pour le surplus;
5. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1;
6. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention;
7. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention;
8. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui soumettre par écrit leurs observations sur la question dans un délai de six mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 29 juin 2004.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président

CHAUVY ET AUTRES c. FRANCE
(Requête n° 64915/01)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 29 JUIN 2001¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Condamnation d'un écrivain et d'un éditeur pour diffamation****Article 10**

Liberté d'expression – Condamnation d'un écrivain et d'un éditeur pour diffamation – Maison d'édition – Ouvrage relatif à des événements historiques – Débat d'ordre historique – Ingérence – Prévues par la loi – Prévisibilité – Précision de la loi – Professionnels devant avoir connaissance des risques de poursuites – Protection de la réputation d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Motifs pertinents et suffisants – Non-respect des règles de la méthode historique – Nature et gravité de la peine – Devoirs et responsabilités des éditeurs – Proportionnalité

*
* *

Un des requérants, journaliste, est l'auteur du livre intitulé « Aubrac, Lyon 1943 ». Ce livre fut édité en 1997 par la société d'édition requérante, dont le président, éditeur, est également requérant. L'ouvrage a trait à des événements historiques de la Seconde Guerre mondiale relatifs à la Résistance française. L'une des principales zones d'ombre de cette période est la réunion de Caluire, particulièrement importante pour l'histoire de la Résistance française. En effet, en ce 21 juin 1943, Klaus Barbie, chef régional de la Gestapo, arrêta les principaux chefs de la Résistance réunis dans la banlieue de Lyon, à Caluire. A cette occasion, fut arrêté entre autres le résistant Raymond Aubrac, qui parvint à s'évader à l'automne 1943. L'auteur de l'ouvrage tend à contester ce qu'il appelle la vérité officielle sur cet épisode majeur de l'histoire de la Seconde Guerre mondiale rapportée notamment par les époux Aubrac dans les médias. Dans cette optique, l'ouvrage contient en annexe un mémoire signé par Klaus Barbie, dit « testament Barbie », et son auteur tire un grand nombre d'interrogations de la confrontation de ce document avec le récit des événements historiques livré par les époux Aubrac. Ces derniers ont poursuivi les requérants pour délit de diffamation. Le tribunal saisi déclara l'auteur du livre et son éditeur, respectivement comme auteur et complice, coupables du délit de diffamation publique envers les époux Aubrac, pris en leur qualité de membres d'un mouvement reconnu de la Résistance. Le tribunal les condamna à une peine d'amende et à verser, avec la maison d'édition requérante déclarée civilement responsable, des dommages-intérêts aux époux Aubrac. Le tribunal rejeta la demande de destruction de l'ouvrage, mais ordonna la publication d'un communiqué judiciaire et l'insertion dans chaque exemplaire du livre d'un avertissement reprenant les termes de ce communiqué. Les requérants interjetèrent appel. La cour d'appel confirma le jugement, après avoir notamment estimé que l'ensemble de la démonstration de l'ouvrage tendait à insinuer dans l'esprit des lecteurs que les époux Aubrac avaient trahi, et mettait en doute

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

systématiquement les témoignages historiques de ces résistants reconnus, en donnant à penser qu'ils avaient menti. La cour considéra que l'auteur du livre n'avait pas agi de bonne foi car il avait manqué de sérieux et de prudence à maintes reprises. La Cour de cassation débouta les requérants de leur pourvoi.

Article 10: l'ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression des requérants se fondait sur deux textes de loi de 1881 et 1951, tels qu'interprétés par une jurisprudence constante de la Cour de cassation. Ces éléments de droit positif ne pouvaient être méconnus du monde de l'édition. Dès lors, en l'espèce, l'éditeur et la maison d'édition, professionnels de la publication d'ouvrages, ne pouvaient ignorer le risque auquel ils s'exposaient, l'auteur de l'ouvrage remettant en cause des faits historiques jusque-là non contestés. Ils étaient en position d'évaluer ce qu'ils encouraient et d'attirer l'attention de l'auteur sur les risques de poursuites si le texte était publié en l'état. En outre, l'éditeur et, grâce à lui, l'auteur auraient dû savoir que, selon une jurisprudence constante, le contenu du livre pouvait entraîner une condamnation pour diffamation. Les conséquences judiciaires de la publication du livre en cause étaient donc prévisibles «à un degré raisonnable» par les requérants, de sorte que l'ingérence était «prévue par la loi». La condamnation des requérants visait un but légitime, à savoir la protection de la réputation des époux Aubrac, connus du grand public depuis la Seconde Guerre mondiale pour leurs activités de résistants. La recherche de la vérité historique est partie intégrante de la liberté d'expression, et en l'espèce la question historique de fond, qui relève d'un débat toujours en cours entre historiens et au sein de l'opinion, 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. La Cour est d'avis que les condamnations – prononcées au terme d'un examen détaillé et très méticuleux du contenu de l'ouvrage – sont fondées sur des motifs pertinents et suffisants. Elle est en effet convaincue par les éléments et le raisonnement retenus par les juges nationaux, et conclut que le contenu de l'ouvrage n'a pas respecté les règles essentielles de la méthode historique et qu'il y est procédé à des insinuations particulièrement graves. Quant aux peines prononcées contre les requérants, la Cour relève que la destruction de l'ouvrage n'a pas été ordonnée et que sa publication n'a pas été interdite. Les peines prononcées ne lui apparaissent pas inadaptées ou trop restrictives de la liberté d'expression. En outre, si, en fournissant un support aux auteurs, les éditeurs participent à l'exercice de la liberté d'expression, en corollaire ils partagent indirectement les «devoirs et responsabilités» que lesdits auteurs assument lors de la diffusion de leurs écrits. Ainsi, la condamnation de la société requérante à verser des dommages-intérêts aux parties civiles solidairement avec les requérants, n'est pas, en tant que telle, incompatible avec les exigences de l'article 10. Bref, l'ingérence dans la liberté d'expression des requérants n'a pas été disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi.

Conclusion : non-violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1), arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30

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

Cantoni c. France, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V

Zana c. Turquie, arrêt du 25 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII
Grigoriades c. Grèce, arrêt du 25 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII
Hertel c. Suisse, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI
Lehideux et Isorni c. France, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VII
Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III
Sürek c. Turquie (n° 1) [GC], n° 26682/95, CEDH 1999-IV
Association Ekin c. France, n° 39288/98, CEDH 2001-VIII
Colombani et autres c. France, n° 51279/99, CEDH 2002-V
C.S.Y. c. Turquie, n° 27214/95, 4 mars 2003
Garaudy c. France (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX
Editions Plon c. France, n° 58148/00, CEDH 2004-IV

En l'affaire Chauvy et autres c. France,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

L. LOUCAIDES,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN,

M. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 septembre 2003 et
8 juin 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 64915/01) dirigée contre la République française et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Gérard Chauvy et M. Francis Esmenard, ainsi que la société française d'édition Albin Michel (« les requérants ») ont saisi la Cour le 13 décembre 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 requérants sont représentés par M^c C. Bigot, avocat au barreau de Paris (Cabinet Bauer, Bigot, Felzenszwalbe). Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par M. R. Abraham, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient qu'une atteinte avait été portée à leur droit à la liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention.

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

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 deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 23 septembre 2003, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les deux premiers requérants, Gérard Chauvy et Francis Esmenard, sont des ressortissants français nés respectivement en 1952 et en 1936, résidant à Villeurbanne et à Paris. La troisième requérante, la société anonyme Editions Albin Michel, est une société de droit français, dont le siège social est à Paris.

9. Le premier requérant, journaliste et écrivain, est l'auteur du livre intitulé «Aubrac, Lyon 1943» paru en 1997 aux Editions Albin Michel (troisième requérante) dont le président est le deuxième requérant.

10. Dans son livre, le requérant retraçait la chronologie des événements qui se sont déroulés à Lyon en 1943 en relation avec les mouvements de résistance et faisait le point sur les différentes sources d'archives disponibles sur cette période. L'une des principales zones d'ombre en est la réunion de Caluire, particulièrement importante pour l'histoire de la Résistance française et qui constitue un épisode majeur de l'histoire de la Seconde Guerre mondiale. En effet, en ce 21 juin 1943, Klaus Barbie, chef régional de la Gestapo, arrêta les principaux chefs de la Résistance réunis dans la banlieue de Lyon, à Caluire. A cette occasion, furent arrêtés notamment Jean Moulin, délégué du général de Gaulle en France et chef de la Résistance intérieure, et Raymond Aubrac, membre d'un mouvement de résistance, ce dernier parvenant à s'évader à l'automne 1943. Il est à noter que la vérité sur les conditions de l'arrestation de Caluire n'est toujours pas établie. Un résistant, René Hardy, aujourd'hui décédé, fut accusé et jugé comme étant le «traître». Toutefois, après deux procès distincts, il ne fut pas condamné. Dans l'un de ces deux procès, René Hardy fut déclaré coupable à la majorité des membres composant la juridiction, mais la loi de procédure pénale en vigueur à l'époque exigeait un écart d'au moins deux voix pour que l'accusé pût être reconnu coupable.

11. Le premier requérant présentait cet événement majeur sous le «prisme des époux Aubrac». Selon lui, cet ouvrage mettait à l'épreuve la «vérité officielle longuement rapportée notamment par les époux Aubrac dans les médias et rapportée par un film à leur gloire».

12. Cet ouvrage suscita de vifs débats dans l'opinion française et le journal *Libération* organisa une table ronde d'historiens en présence des époux Aubrac.

13. Le mémoire signé par Klaus Barbie et remis par son avocat, M^c Vergès, le 4 juillet 1990, au juge d'instruction, qui instruisait sur ses activités à l'égard des résistants de Lyon, et connu sous le nom de «testament Barbie», était annexé en totalité à l'ouvrage critiqué. Le premier requérant tirait un grand nombre de ses interrogations de la confrontation de ce document avec l'histoire «officielle». Il concluait son

livre en indiquant qu'aucune pièce d'archives ne permettait de valider l'accusation de trahison proférée par Klaus Barbie à l'encontre de Raymond Aubrac, mais, au terme de cette étude, il constatait que « des récits parfois fantaisistes [avaient] été formulés »; suivaient deux pages d'interrogations de nature à jeter le doute sur l'innocence de Raymond Aubrac.

14. Le 14 mai 1997, les époux Aubrac introduisirent une procédure judiciaire par citation directe devant la 17^e chambre du tribunal de grande instance de Paris. La citation comporte cinquante extraits de l'ouvrage litigieux (dix-huit concernant le mémoire Barbie et trente-deux le texte propre au premier requérant). Ils poursuivirent les trois requérants en tant qu'auteur, complice et civilement responsable du délit de diffamation. Ils invoquèrent l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 et l'arrêt Pierre de Bénouville, du 4 octobre 1989, de la Cour de cassation. Les parties pertinentes de cette citation se lisent comme suit :

«Lorsqu'en 1983. (...) Klaus Barbie fut conduit en France, il choisit comme moyen de défense de tenter de discréditer, en les accusant de trahison, celles de ses victimes qui avaient survécu et étaient encore en mesure de l'accuser. Parmi elles, il suggéra que pouvaient figurer Raymond et Lucie Aubrac. Cependant, Raymond Aubrac ayant été cité par Barbie comme témoin à son procès et s'y étant rendu, ni Barbie, ni son conseil, M^r Vergès, ne lui posèrent la moindre question, ne formulèrent la moindre remarque, ne produisirent un quelconque document propre à étayer cette accusation odieuse, mais qui restait des plus vagues.

Dans le même temps, par jugement en date du 30 avril 1987, puis par arrêt en date du 10 février 1988 devenu définitif, Raymond Aubrac faisait condamner pour diffamation M^r Vergès qui avait cru pouvoir relayer, voire conforter les insinuations de son client dans un film de M. Claude Bal. (...)

L'ouvrage [du premier requérant] est paru en mars 1997 sous le titre «Aubrac, Lyon 1943», le volume étant entouré d'une bande portant la mention «une légende à l'épreuve de l'histoire».

Il ne saurait donc y avoir aucun doute sur le fait que cet ouvrage est dirigé quasi exclusivement contre les Aubrac et qu'il a pour prétention de détruire leur prétendue «légende» de résistants par les moyens rigoureux des historiens.»

15. Les époux Aubrac y détaillaient ensuite les allégations prétendument diffamatoires des requérants et justifiaient leur qualification de diffamation :

«A. Sur les conditions de l'arrestation de Raymond Aubrac en mars 1943

La première de ces falsifications reprochées aux Aubrac serait le fait que Raymond Aubrac aurait été arrêté le 13 mars 1943 et non le 15 mars, ce qui permet à Barbie de soutenir à partir de ce «fait établi» que Raymond Aubrac, arrêté dès le 13 mars, n'a pu se présenter au rendez-vous du 15 mars rue de l'hôtel de ville à Lyon que sous le contrôle de la police française. (...)

B. Sur les allégations relatives à la mise en liberté de Raymond Aubrac en mai 1943

Raymond Aubrac a bénéficié d'une ordonnance de mise en liberté datée du 10 mai 1943. Or son épouse, dans un récit autobiographique publié en 1984, place cette libération le 14 mai et Raymond Aubrac lui-même a hésité entre le 14 et le 15 mai dans une déposition du 21 août 1948 dans le cadre du second procès Hardy.

(...) pour [le premier requérant], ce décalage de dates ne peut avoir qu'une seule explication: Raymond Aubrac a passé ces quatre jours à collaborer avec le divin Barbie qui a imposé sa libération aux autorités judiciaires françaises. D'autant que Lucie Aubrac a affirmé avoir fait une démarche menaçante auprès du procureur de la République pour qu'il ne s'oppose pas à cette mise en liberté, demande dont [le requérant] feint de s'étonner que l'on ne trouve pas de trace matérielle. (...)

C. Sur l'évasion de l'hôpital de l'Antiquaille

(...) Ce chapitre entier revient sur la prétendue affirmation que Lucie Aubrac aurait placé son mari Raymond non seulement parmi les quatre résistants arrêtés le 15 mars 1943, mais parmi ceux libérés le 24 mai, avec pour seul objectif d'opposer le récit des participants à cette évasion afin de les transformer en menteurs. (...)

(...) L'incapacité [du premier requérant] à hiérarchiser les documents qu'il cite ne peut ici qu'apparaître consternante. Il peut tirer la présomption quasi certaine que, Aubrac ayant été libéré par Barbie, sa femme le «dissimule», mais de ce que cette mise en liberté est confiée aussitôt à Frenay, Chef du mouvement «Combat», puis, car c'est tout naturel, passée au crible à Londres, à l'Etat Major du Général de Gaulle, [le premier requérant] ne retient rien et surtout pas cette phrase de Frenay qui figure pourtant dans le procès-verbal de son audition à Londres le 30 juin 1943: *Il n'y a aucun doute que Aubrac est un garçon hors de tout soupçon.* (...)

D. Sur les allégations diffamatoires à propos de Caluire

(...)

Si des discussions passionnées ont persisté sur le caractère plus ou moins spontané de la collaboration de René Hardy et sur les risques inutiles qu'avaient pris les dirigeants du mouvement «Combat» en l'envoyant à Caluire pour y défendre les prérogatives du chef de leur mouvement, personne jusqu'à Barbie en 1989 n'a jamais prétendu que Raymond et Lucie Aubrac avaient joué le moindre rôle dans l'arrestation de Jean Moulin le 21 juin, ni dans son identification par René Aubry, le 25 juin, après quatre jours de torture, étant encore souligné que Hardy, lui, ne connaissait pas Jean Moulin.

(...) [le premier requérant] n'hésite pas à écrire (page 130):

Il est certain que Raymond Aubrac semble ne plus se souvenir de la réunion avec Lassagne et Aubry, au domicile de Lonjaret, le 19 juin 1943, alors qu'il l'admet parfaitement en 1948.

Ce faisant, [le premier requérant] accrédite l'idée que, dès le 19 juin 1943, Raymond Aubrac connaissait tout du projet de réunion de Caluire (...)

E. De l'amalgame entre Hardy et Aubrac

Dans deux chapitres de transition (chapitres XI et XII), [le premier requérant], sans citer un seul document probant, va tenter un amalgame: raconter les mésaventures de René Hardy (de qui encore une fois personne ne doute qu'il ait, plus ou moins volontairement, aidé les Allemands) et Raymond et Lucie Aubrac que personne n'a jamais accusés, et pour cause, d'une telle collaboration. (...)

(...) le but [du premier requérant] est toujours le même: faire croire que Aubrac ment et que ce qu'il a déclaré lui-même très clairement au moment des faits n'a plus d'importance dès lors qu'il ne le répète pas dans des termes identiques cinquante ans plus tard. (...)

F. Les délits de diffamation sont constitués

Tant la publication du «*Mémoire de Barbie*» que les commentaires faits par [le premier requérant] au soutien de celui-ci, mettent à la charge [des requérants] des diffamations constituées par des allégations précises, fussent-elles parfois formulées sous forme d'insinuations, à l'égard de deux personnes déterminées, Raymond et Lucie Aubrac, à l'honneur et à la considération desquelles lesdites allégations portent une atteinte considérable.

Les allégations devant être plus particulièrement retenues dans un ouvrage tout entier diffamatoire sont celles-ci:

A. A l'égard de Raymond Aubrac

1. Raymond Aubrac serait l'officier français que les Allemands auraient infiltré parmi les dirigeants de l'Armée secrète lors de la constitution de celle-ci.

2. Raymond Aubrac serait un Résistant que Barbie aurait transformé en agent à son service lors de son arrestation en mars 1943.

3. Raymond Aubrac aurait menti sur la date de sa première arrestation qui aurait eu lieu le 13 mars 1943 et non le 15.

4. Raymond Aubrac, sous contrôle de la police française, n'était pas véritablement détenu le 15 mars 1943, jour où les policiers français se présentèrent à l'un de ses domiciles.

5. Raymond Aubrac est responsable des «*souricières*» tendues aux Résistants de Lyon entre le 13 et le 15 mars 1943.

6. Raymond Aubrac n'a pas été libéré le 10 mai 1943 par l'effet d'une décision librement arrêtée par le juge d'instruction (...), mais parce que les autorités allemandes ont imposé celle-ci aux autorités judiciaires françaises.

7. Raymond Aubrac a menti sur la date de sa libération après sa première arrestation, pour dissimuler que pendant quatre jours, du 10 au 14 mai 1943, il est resté à la disposition de Barbie, chef de la Gestapo.

8. Raymond Aubrac, informé dès le samedi 19 juin 1943, du lieu et du moment où aurait lieu, à Caluire, la réunion de plusieurs dirigeants de la Résistance parmi lesquels Jean Moulin, en a informé son épouse qui a ainsi été en mesure d'informer le chef de la Gestapo.

9. Raymond Aubrac a été libéré volontairement par les Allemands le 21 octobre 1943, à l'occasion d'un coup de main mené par les services anglais pour libérer un de leurs agents, Jean Biele, coup de main que Barbie, dûment informé, a utilisé pour permettre à son agent Raymond Aubrac de s'enfuir.

10. D'une manière générale, l'attitude de Raymond Aubrac vis-à-vis des autorités allemandes à Lyon en 1943 doit être rapprochée de celle de René Hardy utilisé par les Allemands à cette même époque.

B. A l'égard de Lucie Aubrac

1. Lucie Aubrac a dissimulé que son mari n'avait pas été libéré le 10 mai 1943 par l'effet de ses démarches mais qu'il l'avait été en vertu d'une ordonnance du juge d'instruction (...) imposée par Barbie, chef de la Gestapo.

2. Lucie Aubrac n'a nullement organisé le coup de main qui a permis la libération de trois résistants, arrêtés en même temps que Raymond Aubrac, à l'hôpital de l'Antiquaille le 24 mai 1943.

3. Lucie Aubrac, informée par son mari du lieu et du moment de la réunion devant se tenir à Caluire le 21 juin 1943, chez le docteur Dugoujon, a téléphoné ces informations le dimanche 20 juin à Barbie, chef régional de la Gestapo.

4. Lucie Aubrac, dont l'officier traitant était Floreck, adjoint de Barbie, aurait accepté d'être l'agent de liaison entre son mari et (...) Barbie pour ne pas « brûler son mari ».

5. Lucie Aubrac n'aurait pu pénétrer dans les locaux de la Gestapo qu'en sa qualité d'agent de celle-ci.

6. C'est en plein accord avec la Gestapo, et plus précisément avec Barbie, que Lucie Aubrac a pu faire « évader » son mari, à l'occasion du coup de main organisé non par elle, mais par l'Intelligence Service le 21 octobre 1943.

Toutes ces diffamations (...) doivent être réprimées sur le fondement de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881.

En effet, ces diffamations qui leur imputent des trahisons, et dissimulations de celles-ci, se rattachent directement à leur qualité de membres fondateurs et organisateurs du réseau de résistance Libération et, pour ce qui concerne Raymond Aubrac, à sa qualité de responsable militaire de l'Armée secrète.

Cette référence à l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 s'impose dès lors que comme l'a rappelé un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 4 octobre 1989 (affaire Pierre de Bénouville) : « (...) Il résulte de la combinaison des articles 30, 31 de la loi sur la liberté de la presse et 28 de la loi du 5 janvier 1951 que la protection contre les diffamations accordée à certains mouvements connus de résistance par assimilation aux armées de terre et de mer s'étend aux membres de ces formations lorsqu'ils sont atteints à raison de cette qualité ou des actes de leur fonction. »

16. Par un jugement du 2 avril 1998, le tribunal procéda, tout d'abord, à l'examen des différentes imputations réputées diffamatoires dans l'ordre chronologique des événements exposés et en rapprochant le texte du mémoire signé de Klaus Barbie de celui du requérant, puisque l'objet même de l'ouvrage litigieux était :

« de confronter les allégations de ce « mémoire » aux récits des événements livrés, à diverses reprises, par les époux Aubrac, et aux autres témoignages et documents relatifs à cette période. (...) l'ouvrage tout entier va, ensuite, s'articuler autour de cette accusation – capitale – de trahison ».

17. Le tribunal analysa ainsi les circonstances de la première arrestation de Raymond Aubrac au mois de mars 1943 et de sa mise en liberté au mois de mai 1943, l'évasion de l'hôpital de l'Antiquaille, l'épisode de

Caluire, l'après-Caluire, l'évasion du boulevard des Hironnelles, et conclut :

«Ainsi (...) le requérant, sans corroborer formellement les accusations tranchées du «mémoire Barbie», s'emploie à jeter le trouble par l'addition d'une série de faits, de témoignages ou de documents, de nature et d'importance différentes, et qui, tous, concourent à discréditer les récits livrés par les parties civiles, par là même à s'interroger sur les mobiles de leurs dissimulations ou de leurs mensonges, et, subrepticement, à rendre plausible – malgré les réserves que forme l'auteur – l'accusation de trahison et de manipulation lancée par le «mémoire Barbie», qui parcourt, de manière sous-jacente, l'ensemble de l'ouvrage. (...)

C'est donc à juste raison que les parties civiles considèrent que l'ensemble de l'ouvrage, et plus particulièrement les passages [reproduits dans le jugement], portent atteinte à leur honneur et à leur considération.

La publication du mémoire signé par Klaus Barbie, et la reprise d'extraits de celui-ci dans différentes parties du texte, constituent une diffamation par reproduction des imputations ou allégations calomnieuses, telle qu'elle est expressément prévue par l'article 29 al. 1 de la loi sur la presse.

Le commentaire de l'auteur relève, quant à lui, de la diffamation par insinuation, en ce qu'il tend à persuader le lecteur que les interrogations les plus graves l'emportent sur les certitudes admises jusque-là, quant au comportement des époux Aubrac pendant l'année 1943, et par là même à donner crédit aux accusations Barbie.»

18. Après avoir examiné la question de l'article de la loi sur la presse applicable en l'espèce et rappelé la loi du 5 janvier 1951 et la jurisprudence de la Cour de cassation, le tribunal affirma que l'assimilation des mouvements et réseaux reconnus de résistance aux armées de terre ou de mer valait pour leurs membres. Il rappela que la «loi» au sens de la Convention comprend le texte voté par le Parlement mais également son interprétation par les juges, pourvu que celle-ci soit suffisamment stable et accessible. Il conclut dès lors à l'application de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881.

19. Il exposa ensuite que les imputations diffamatoires étaient réputées formulées de mauvaise foi et qu'il appartenait aux prévenus d'apporter la preuve de faits justificatifs suffisants pour établir leur bonne foi. Il leur appartenait d'établir que leur démarche répondait à un intérêt légitime, qu'elle n'était pas accompagnée d'une animosité personnelle, qu'une enquête sérieuse avait été effectuée et que le propos était exprimé de façon mesurée :

«si le travail de l'historien, qui doit pouvoir s'exercer en pleine liberté, dans un souci de manifestation de la vérité historique, peut l'amener, à l'occasion, à formuler une appréciation critique emportant des imputations diffamatoires à l'encontre des acteurs, vivants ou morts, des événements qu'il étudie, il ne peut trouver sa justification qu'en apportant la preuve de sa fidélité à ses obligations scientifiques. (...)

Dès sa production entre les mains du juge d'instruction, un effet d'annonce a entouré le *mémoire Barbie*, qui n'a cependant été connu que des seuls spécialistes, ce qui a favorisé

la circulation de la rumeur; il n'était donc pas inutile d'en envisager une divulgation intégrale, à condition de l'accompagner d'une mise en perspective historique et d'un travail critique, de nature à permettre au lecteur de se forger une opinion sérieuse sur la valeur qu'il convenait d'accorder aux dernières déclarations de l'ancien officier nazi.»

Au regard de cette exigence, le tribunal releva que la publication du requérant se caractérisait par une place excessive faite au mémoire Barbie, une insuffisance manifeste de la documentation relative aux circonstances de la première arrestation de Raymond Aubrac le 15 mars 1943 et à sa mise en liberté, un manque de hiérarchisation des sources concernant l'évasion de l'hôpital de l'Antiquaille, un défaut de prudence dans l'expression à propos de Caluire et de l'évasion du 21 octobre, un manque de critique interne des sources et documents allemands et un délaissement des témoignages des acteurs des événements.

Il détailla et motiva chacune de ces affirmations et conclut :

« (...) la mission du juge lui impose de ne pas abdiquer au profit du savant (ou de celui qui se prétend tel), et de dire le droit, contribuant, à sa manière, à la régulation des rapports sociaux.

Le juge ne saurait ainsi, au nom d'un quelconque impératif supérieur de la vérité historique, renoncer à protéger le droit à l'honneur et à la considération de ceux qui, précipités dans la tourmente de la guerre, en ont été les acteurs obligés, mais valeureux.

Statués par leurs contemporains en mythes illustres, ces hommes et ces femmes n'en sont pas devenus pour autant de simples objets d'étude, dépouillés de leur personnalité, privés de sensibilité, expropriés de leur propre destin pour cause d'utilité scientifique.

Pour l'avoir oublié, pour avoir perdu de vue la responsabilité sociale de l'historien, et pour avoir manqué aux règles essentielles de la méthode historique, *le prévenu* [l'auteur de l'ouvrage] *ne peut se voir accorder le bénéfice de la bonne foi.*»

20. Le tribunal déclara donc les deux premiers requérants, respectivement comme auteur et complice, coupables du délit de diffamation publique envers les époux Aubrac, pris en leur qualité de membres d'un mouvement reconnu de la Résistance, délit prévu et puni par les articles 29, alinéa 1, et 31, alinéa 1, de la loi du 29 juillet 1881.

Il condamna le premier requérant, en sa qualité d'auteur principal, à une peine de 100 000 francs français (FRF) d'amende et le deuxième, en sa qualité de complice, à 60 000 FRF d'amende. Il les condamna également solidairement, entre eux et avec la troisième requérante, à payer aux époux Aubrac des dommages-intérêts (200 000 FRF pour chacun des époux). Le tribunal rejeta la demande de destruction de l'ouvrage, mais ordonna la publication d'un communiqué dans cinq périodiques et l'insertion dans chaque exemplaire du livre d'un avertissement reprenant les termes de ce communiqué. Il déclara enfin la troisième requérante civilement responsable.

21. Les intéressés firent appel de cette décision.

22. Dans son arrêt du 10 février 1999, la cour d'appel de Paris écarta les exceptions de nullité soulevées par les requérants et, sur le fond, étudia successivement le caractère légal, légitime et nécessaire des poursuites, le caractère diffamatoire des propos, la bonne foi et finalement l'application de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881.

23. Sur le caractère diffamatoire des propos, la cour d'appel fit sienne la motivation du tribunal et ajouta que plusieurs constats établissaient la conviction que c'était bien de la trahison des Aubrac que l'auteur et l'éditeur avaient voulu faire la matière de leur production, tels notamment la présentation éditoriale, l'articulation générale de l'ouvrage, le bandeau qui met face à face une « légende » et « l'histoire » et la conclusion de l'ouvrage qui est sur le même thème.

24. Concernant la diffamation par insinuation, la cour d'appel rejeta les critiques faites à la motivation du jugement et affirma :

« ayant ainsi construit l'équilibre de son ouvrage : mise en doute systématique en ce qui concerne les Aubrac, caractère de référence – certes à contrôler mais de référence quand même du document Barbie – [le premier] requérant va, dans les circonstances qui sont précisément détaillées au jugement, systématiquement dénier toute valeur aux dires des époux Aubrac.

Pour reprendre les deux épisodes dont fait état la défense ; en ce qui concerne l'évasion de l'Antiquaille il ne s'agit pas d'irrévérence mais clairement de l'imputation d'inexactitude, de contradiction (page 268), de ne pas correspondre dans ses propos à la vérité (page 80) : on ne saurait mieux insinuer de quelqu'un qu'il ment. »

25. La cour d'appel examina ensuite l'excuse de bonne foi des requérants pour la leur refuser.

Elle ne contesta pas l'intérêt que pouvait présenter le fait de traiter d'événements importants concernant la Résistance et jugea certaines expressions de l'ouvrage déplaisantes mais ne suffisant pas pour établir l'existence d'une animosité personnelle. Par contre, elle conclut que le premier requérant n'avait pas fait preuve du sérieux nécessaire aux motifs que :

« toute allégation de faits précis requiert une démarche préalable de vérification. Si cette exigence est générale elle n'est que plus justifiée lorsqu'il s'agit d'une part d'une imputation particulièrement grave telle que celle de trahison ayant conduit à la mort le principal chef de la Résistance et d'autre part quand son auteur pratiquant l'histoire doit être rompu à l'interrogation des sources. »

Elle détailla ensuite les éléments qui l'amenaient à considérer que cette exigence n'avait pas été respectée : l'absence de consultation du dossier de l'instruction conduite après les arrestations du mois de mars 1943 qui permettait pourtant de connaître précisément la date de l'arrestation de Raymond Aubrac et de savoir qu'il était en état d'arrestation au moment où fut effectuée la perquisition à son domicile ; le manque d'intérêt accordé aux témoins directs de cette période encore vivants au moment de la

rédaction de l'ouvrage et l'absence d'enquête sur certains documents. Relevant que le premier requérant avait fait preuve d'un défaut de prudence à plusieurs occasions (en publiant le document Barbie sans l'entourer d'un réel appareil critique, en suggérant directement le mensonge de la partie civile ou en réduisant l'opération du boulevard des Hironnelles des résistants conduits par Lucie Aubrac à un faux-semblant), la cour d'appel ne lui accorda pas le bénéfice de la bonne foi.

26. Sur l'application de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881, rappelant l'article 28 de la loi du 5 janvier 1951 et deux arrêts de la Cour de cassation, la cour d'appel considéra que c'était entièrement à propos de leurs activités de résistance que les parties civiles avaient été diffamées « puisque l'ensemble de la démonstration [du premier requérant] tendait à faire naître dans l'esprit du lecteur qu'ils ont trahi ». Elle rejeta l'argument portant sur les qualités de la loi appliquée en l'espèce, affirmant que celle-ci datait d'une quarantaine d'années et avait fait l'objet d'une « jurisprudence de la cour suprême stable et dépourvue d'ambiguïté depuis une vingtaine d'années ».

27. La cour d'appel estima les peines prononcées justifiées dans leur gravité et leur proportionnalité et confirma le jugement en toutes ses dispositions.

28. Les requérants formèrent un pourvoi en cassation, invoquant notamment les articles 7 et 10 de la Convention du fait que la loi appliquée n'était ni claire ni précise et que la jurisprudence y relative en faisait une interprétation extensive et n'était ni accessible ni prévisible. Les deux derniers moyens de cassation concernaient le défaut de motivation de la condamnation à des peines civiles et pénales pour diffamation publique.

29. Par un arrêt du 27 juin 2000, la Cour de cassation rejeta ce pourvoi, estimant, notamment, que les juges du fond avaient correctement justifié leur décision. Elle considéra que la cour d'appel avait fait une exacte application de la loi :

« qu'en effet il résulte des dispositions combinées des articles 28 de la loi du 5 janvier 1951, 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1881 que, d'une part, la protection contre les diffamations prévue par ces derniers textes est accordée à certains mouvements reconnus de la Résistance assimilés à l'armée régulière et que, d'autre part, cette protection s'étend aux chefs et aux membres de ces formations lorsqu'ils sont atteints à raison de cette qualité ou des actes de leurs fonctions. »

Elle réunit les deux derniers moyens de cassation et les rejeta au motif que :

« les énonciations de l'arrêt attaqué et l'examen des pièces de procédure mettent la Cour de cassation en mesure de s'assurer que la cour d'appel par des motifs exempts d'insuffisance ou de contradiction a d'une part exactement apprécié le sens et la portée des propos incriminés et ainsi caractérisé en tous ses éléments constitutifs tant matériels qu'intentionnels le délit dont elle a reconnu les prévenus coupables et d'autre part

souverainement apprécié les circonstances particulières desquelles elle a déduit que la bonne foi tirée de l'objectif de critique historique invoqué par les prévenus ne saurait être retenue.»

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

30. *Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, telle qu'en vigueur au moment des faits*

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 30

«La diffamation commise par l'un des moyens énoncés en l'article 23 envers les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l'air, les corps constitués et les administrations publiques, sera punie d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 300 à 300 000 F, ou de l'une de ces peines seulement.»

Article 31

«Sera punie de la même peine, la diffamation commise par les mêmes moyens, à raison de leurs fonctions ou de leur qualité, envers un ou plusieurs membres du ministère, un ou plusieurs membres de l'une ou de l'autre Chambre, un fonctionnaire public, un dépositaire ou agent de l'autorité publique, un ministre de l'un des cultes salariés par l'Etat, un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent, un juré ou un témoin, à raison de sa déposition.

La diffamation contre les mêmes personnes concernant la vie privée relève de l'article 32 ci-après.»

Article 32

«La diffamation commise envers les particuliers par l'un des moyens énoncés en l'article 23 et en l'article 28 sera punie d'un emprisonnement de cinq jours à six mois et d'une amende de 150 à 80 000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement.

(...)»

*Loi n° 51-19 du 5 janvier 1951***Article 28**

«Sont considérés à l'égard de l'article 30 de la loi du 29 juillet 1881, comme faisant partie des armées de terre ou de mer, les mouvements et réseaux reconnus de la Résistance.»

*Extraits d'arrêts de la Cour de cassation***Arrêt du 12 janvier 1956**

«Attendu que la citation introductive d'instance visait uniquement l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881 qui réprime les diffamations commises envers les particuliers, que les diffamations retenues par les juges du fond constituaient, au contraire, les délits prévus et punis par les articles 30 et 31 de la même loi, les faits allégués étant imputés soit à une formation de résistance assimilée à l'armée régulière, soit à son chef, pris en cette qualité et à raison de ses fonctions.»

Arrêt du 13 novembre 1978

«Lorsque le fait diffamatoire est imputé au chef d'une formation de résistance assimilée à l'armée régulière, pris en cette qualité et à raison de ses fonctions (...), le seul délit pouvant être retenu était celui que prévoit l'article 31 (...)»

Arrêt du 4 octobre 1989 (Pierre de Bénouville)

«Il résulte de la combinaison des articles 30, 31 de la loi sur la liberté de la presse et 28 de la loi du 5 janvier 1951 que la protection contre les diffamations accordées à certains mouvements reconnus de Résistance par assimilation aux armées de terre et de mer s'étend aux membres de ces formations lorsqu'ils sont atteints à raison de cette qualité ou des actes de leurs fonctions.»

EN DROIT**SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION**

31. Les requérants se plaignent du défaut de qualité, de prévisibilité et d'accessibilité des textes appliqués, donc du fait que la sanction n'était pas «prévues par la loi», et de l'absence de proportionnalité des sanctions prononcées. Ils invoquent l'article 10 de la Convention aux termes duquel :

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

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui

constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

A. Sur l'existence d'une ingérence

32. Le Gouvernement ne conteste pas le fait qu'il y a eu ingérence des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression des requérants.

33. Pareille immixtion enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 de l'article 10. Il y a donc lieu de déterminer si elle était «prévues par la loi», inspirée par un ou plusieurs des buts légitimes au regard dudit paragraphe et «nécessaire, dans une société démocratique», pour les atteindre.

B. Sur la justification de l'ingérence

1. «Prévues par la loi»

a) Thèses des comparants

34. Les requérants estiment, tout d'abord, que la combinaison des articles 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse et de la loi du 5 janvier 1951 ne peut être conforme aux exigences de qualité, de prévisibilité et d'accessibilité de la loi au sens de l'article 10 § 2 de la Convention.

35. Ils soulignent qu'à l'époque où l'ouvrage a été publié les textes français ne permettaient pas de considérer que la diffamation publique envers un résistant particulier devait relever de l'article 31, mais plutôt de l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881.

Or, selon l'article applicable, la peine encourue ainsi que les voies de recours offertes aux victimes sont différentes. Ils estiment constant qu'il n'existe aucune loi française assimilant un résistant à l'une des personnes visées à l'article 31 et considèrent que les juges internes, en l'appliquant en l'espèce, ont procédé de manière extensive et par analogie.

36. Ils considèrent ensuite que la jurisprudence qui effectuait une telle interprétation extensive n'était pas suffisamment accessible et prévisible : l'arrêt de la Cour de cassation du 12 janvier 1956 est indexé au Bulletin officiel des arrêts de la Cour de cassation sous des mots clés ne faisant référence ni à la diffamation envers les résistants ni à la loi du 5 janvier 1951, et le texte de l'arrêt lui-même ne fait aucune référence à cette loi ; la publication de l'arrêt de la Cour de cassation du 13 novembre 1978, à ce

même bulletin, a pour référence « chef d'une formation de résistance », mais ne mentionne pas la loi du 5 janvier 1951 ; l'arrêt du 4 octobre 1989 n'est pas paru au Bulletin officiel des arrêts de la Cour de cassation. Les requérants font valoir, de plus, que la simple publication d'un extrait d'une décision judiciaire dans une revue éditée par une société commerciale ne permet pas de considérer comme remplie la condition de prévisibilité et d'accessibilité.

37. Ils ajoutent que trois décisions ne suffisent pas, quantitativement, à caractériser une jurisprudence prévisible.

38. Le Gouvernement rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, la loi doit être suffisamment accessible et prévisible, ce qui signifie que l'individu doit pouvoir disposer de renseignements sur les normes juridiques applicables à un cas donné et que la loi doit être rédigée avec suffisamment de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite en conséquence. Il se réfère sur ce point aux arrêts *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) (26 avril 1979, série A n° 30, p. 31, § 49), et *Goodwin c. Royaume-Uni* (27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II, pp. 496-497, § 31).

39. Il affirme que l'interprétation faite par la Cour de cassation des articles 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1881 et de l'article 28 de la loi du 5 janvier 1951 est ancienne et constante et est d'avis qu'à l'époque des poursuites les requérants ne pouvaient ignorer l'application par la Cour de cassation de l'article 31 de cette loi en matière de diffamation à l'encontre des membres de mouvements et réseaux de résistance. Il estime, en conséquence, que l'exigence de clarté de la loi est satisfaite en l'espèce.

40. Il soutient ensuite que ces deux lois, ainsi que la jurisprudence relative à l'application de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 aux membres des réseaux de résistance, publiée dans de nombreuses revues juridiques, satisfont pleinement à la condition d'accessibilité.

41. Il réaffirme, finalement, que les requérants, de par leurs fonctions, ne pouvaient ignorer les dispositions relatives à la diffamation prévues par la loi sur la presse qui régit en grande partie le droit des médias. De plus, l'ouvrage mettant en cause des anciens membres de réseaux de la Résistance, les intéressés pouvaient prendre connaissance de la jurisprudence complétant la loi sur la presse. Il ajoute que chacun des requérants avait été assisté d'un avocat, qui ne pouvait ignorer, en principe, cette jurisprudence.

42. Le Gouvernement estime en conséquence que le droit appliqué en l'espèce présentait les conditions requises de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité au sens de l'article 10 de la Convention.

b) Appréciation de la Cour

43. La Cour rappelle que l'on ne peut considérer comme une « loi » au sens de l'article 10 § 2 qu'une norme énoncée avec assez de précision pour

permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue. La certitude, bien que souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (voir, par exemple, les arrêts *Sunday Times* (n° 1), précité, et *Hertel c. Suisse*, 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, pp. 2325-2326, § 35).

44. La Cour rappelle également que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires (*Cantoni c. France*, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, p. 1629, § 35). La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, notamment, les arrêts *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, 13 juillet 1995, série A n° 316-B, p. 71, § 37, et *Grigoriades c. Grèce*, 25 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII, p. 2587, § 37).

45. Il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte (*Cantoni, ibidem*).

46. Dans le cas d'espèce, en ce qui concerne plus précisément l'accessibilité et la prévisibilité de la loi, la Cour constate que les requérants sont respectivement journaliste, éditeur et maison d'édition.

47. Dans la présente affaire, le droit applicable consistait en deux lois, celle du 29 juillet 1881 et celle du 5 janvier 1951, et en trois arrêts de la Cour de cassation interprétant de manière constante ces textes et datés respectivement des 12 janvier 1956, 13 novembre 1978 et 4 octobre 1989, qui ne pouvaient être méconnus du monde de la presse et de l'édition.

48. La Cour estime dès lors que l'éditeur et la maison d'édition, professionnels de la publication d'ouvrages, devaient, eux au moins, être au fait de la loi et de la jurisprudence constante applicables en la matière et pouvaient bénéficier des conseils d'avocats spécialisés. Compte tenu de la nature de l'ouvrage, ils ne pouvaient ignorer le risque auquel ils s'exposaient, l'auteur remettant en cause des faits historiques, jusque-là non contestés. Ils étaient dès lors en position d'évaluer ce qu'ils encouraient et d'attirer l'attention de l'auteur sur les risques de poursuites si le texte était publié en l'état.

En outre, l'éditeur et, grâce à lui, l'auteur auraient dû savoir que, selon une jurisprudence constante, le manque de prudence et de soin dans le

recueil des éléments historiques et dans les conclusions tirées de ces éléments pouvait être retenu par les juridictions internes comme un élément constitutif de la diffamation à l'encontre des personnes dont l'ouvrage risquait d'atteindre l'honneur ou la considération.

49. En conclusion, la Cour est d'avis que les requérants ne sauraient soutenir qu'ils ne pouvaient prévoir «à un degré raisonnable» les conséquences que la publication de l'ouvrage en cause était susceptible d'avoir pour eux sur le plan judiciaire. La Cour en déduit que l'ingérence litigieuse était «prévue par la loi» au sens du second paragraphe de l'article 10 de la Convention.

2. *But légitime*

50. Les requérants ne s'expriment pas sur ce point.

51. Le Gouvernement arguë du fait que les décisions des juridictions internes avaient pour objet de protéger les époux Aubrac contre la diffamation, l'atteinte à leur réputation étant considérable compte tenu de l'accusation de trahison proférée à leur encontre. Elles visaient, en conséquence, «à la protection de la réputation ou des droits d'autrui» et l'ingérence poursuivait un but légitime au regard du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention.

52. La Cour constate qu'en l'espèce les décisions visées avaient incontestablement pour but de protéger contre la diffamation la réputation des époux Aubrac, connus du grand public depuis la Seconde Guerre mondiale pour leurs activités de résistants.

53. Partant, l'ingérence litigieuse poursuivait bien l'un au moins des buts légitimes énoncés au second paragraphe de l'article 10.

3. *«Nécessaire dans une société démocratique»*

a) **Thèses des comparants**

54. Les requérants insistent sur le caractère historique de l'ouvrage litigieux et estiment qu'il faut tenir compte du droit du public à connaître sa propre histoire, droit impliquant une différence d'appréciation entre le journaliste et l'historien.

55. Ils dénoncent l'attitude des juridictions internes, qui consacrent le rôle interventionniste du juge dans la matière historique et son droit de contrôler tout travail qui se rattache à celle-ci, interdisant en conséquence toute interrogation dans ce domaine, refusant le droit de débattre de l'histoire officielle communément admise en France et les privant de toute liberté d'expression dans cette matière.

D'après les intéressés, ces juridictions ont définitivement considéré les époux Aubrac comme des acteurs valeureux de la Résistance et elles refusent à tout historien de s'interroger sur leur comportement afin de le

replacer dans le contexte de la réunion de Caluire du 21 juin 1943. Partant, aucun «besoin social impérieux» ne justifiait selon eux de soustraire cet événement à la liberté d'opinion de l'historien.

56. Ils expliquent, ensuite, que l'auteur de l'ouvrage s'appuyait sur des sources authentiques et recoupées qui donnèrent toutes lieu à une lecture critique et que le mémoire de Klaus Barbie n'était qu'une source parmi d'autres. Sa démarche consistait à mettre systématiquement en doute les accusations portées par Klaus Barbie. Ils affirment également que les témoignages de deux résistants, témoins directs des faits constituant l'objet de la recherche, avaient été exploités. Ils soulignent, finalement, la prudence du ton de l'ouvrage et estiment légitime qu'un historien, ayant un doute sur une affirmation, considère qu'il s'agit d'une accusation «invérifiable», lorsque toute la documentation sur la question n'a pu être réunie.

57. Les requérants sont d'avis que dans ces conditions, tant dans le principe que dans la sévérité des condamnations prononcées, les décisions rendues par les juridictions internes portent atteinte aux droits protégés par l'article 10 de la Convention.

58. Le Gouvernement soutient, quant à lui, que les juridictions internes ont correctement pesé les divers intérêts en jeu, en se livrant à un examen minutieux de la construction de l'ouvrage et en analysant chacun des fondements de l'accusation proférée à l'encontre des époux Aubrac.

Or cet examen a fait apparaître que la plus grande partie du livre était consacrée à leur critique, avec en point culminant l'accusation de participation à l'arrestation de Jean Moulin à Caluire.

59. Dans leurs motifs, les juridictions internes ont critiqué la place que les auteurs de l'ouvrage accordent au mémoire de Klaus Barbie, source pourtant démontrée comme peu fiable, pour remettre en cause la thèse des époux Aubrac, sans prendre de précautions dans la présentation, sans avoir égard aux documents officiels et sans avoir interrogé les témoins directs, encore vivants au moment de la rédaction de l'ouvrage.

60. Le Gouvernement estime qu'en construisant ainsi son argumentation le premier requérant n'a pas respecté l'un des principes éthiques fondamentaux du journalisme qui est de fournir «des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique».

61. Il souligne, finalement, que les sanctions infligées aux requérants ne peuvent pas être considérées comme particulièrement sévères et insiste sur le fait que les idées exprimées par l'auteur restent accessibles au public.

b) Appréciation de la Cour

62. La Cour rappellera en premier lieu les principes fondamentaux qui se dégagent de sa jurisprudence (voir, parmi beaucoup d'autres les arrêts

Sunday Times (*n° 1*) précité, pp. 40-41, § 65, et *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 56, CEDH 2001-VIII).

63. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Comme le précise l'article 10, cette liberté est soumise à des exceptions qui doivent cependant s'interpréter strictement, et la nécessité de restrictions quelconques doit être établie de manière convaincante.

64. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique l'existence d'un « besoin social impérieux ». Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais cette marge va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions appliquant celle-ci, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression sauvegardée par l'article 10.

65. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable; il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ».

66. L'article 10 n'interdit pas en tant que telle toute restriction préalable à la circulation, ou toute interdiction de diffusion, mais de pareilles restrictions présentent pour une société démocratique de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux.

67. La Cour a par ailleurs souligné à de très nombreuses reprises le rôle essentiel que joue la presse dans une société démocratique. Elle a en particulier précisé que, si la presse ne doit pas franchir certaines limites, notamment quant aux droits d'autrui, il lui incombe de communiquer, dans le respect de ses devoirs et responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général; à sa fonction qui consiste à en diffuser s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir (voir, parmi

beaucoup d'autres, les arrêts *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, §§ 59 et 62, CEDH 1999-III, et *Colombani et autres c. France*, n° 51279/99, § 55, CEDH 2002-V). La marge d'appréciation des autorités nationales se trouve ainsi circonscrite par l'intérêt d'une société démocratique à permettre à la presse de jouer son rôle indispensable de «chien de garde» (voir, par exemple, l'arrêt *Bladet Tromsø et Stensaas* précité, § 59).

68. Ces principes sont applicables en matière de publication de livres ou d'autres écrits tels que ceux à paraître ou paraissant dans la presse périodique (voir, en particulier, l'arrêt *C.S.Y. c. Turquie*, n° 27214/95, § 42, 4 mars 2003), dès lors qu'ils portent sur des questions d'intérêt général.

69. La Cour considère que la recherche de la vérité historique fait partie intégrante de la liberté d'expression et estime qu'il ne lui revient pas d'arbitrer la question historique de fond, qui relève d'un débat toujours en cours entre historiens et au sein même de l'opinion sur le déroulement et l'interprétation des événements dont il s'agit. A ce titre, et quelques doutes qu'on puisse nourrir sur le caractère probant ou non du document appelé mémoire ou testament Barbie, la question 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 de la Convention à la protection de l'article 10 (*Lehideux et Isorni c. France*, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VII, pp. 2885-2886, § 51 ; voir également *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX) (sur l'arrestation de Jean Moulin à Caluire, voir le paragraphe 10 ci-dessus). Par contre, la Cour doit mettre en balance, d'une part, l'intérêt public s'attachant à la connaissance des circonstances dans lesquelles Jean Moulin, principal chef de la Résistance intérieure en France, fut arrêté par les nazis le 21 juin 1943 et, d'autre part, l'impératif de la protection de la réputation des époux Aubrac, eux-mêmes membres importants de la Résistance ; l'honneur et la considération des intéressés, plus d'un demi-siècle après les faits, étaient susceptibles d'être gravement atteints par un ouvrage jetant le doute, fût-ce par insinuation, sur la possibilité qu'ils aient trahi Jean Moulin et causé ainsi son arrestation, ses souffrances et sa mort.

70. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour doit en effet considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des propos reprochés aux requérants et le contexte dans lequel ceux-ci les ont tenus. En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si la mesure incriminée était «proportionnée aux buts légitimes poursuivis» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10, et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir,

parmi beaucoup d'autres, *Zana c. Turquie*, arrêt du 25 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII, pp. 2547-2548, § 51).

Au surplus, la Cour, dans l'exercice du contrôle européen qui lui appartient, doit vérifier, si ces autorités ont ménagé un juste équilibre dans la protection de deux valeurs garanties par la Convention et qui peuvent se trouver en conflit dans ce type d'affaires, à savoir, d'une part, la liberté d'expression protégée par l'article 10 et, d'autre part, le droit à la réputation des personnes mises en cause dans l'ouvrage, droit qui relève, en tant qu'élément de la vie privée, de l'article 8 de la Convention, qui en garantit le respect.

71. En l'espèce, à l'appui de sa condamnation, le tribunal de grande instance de Paris procéda à un examen en trois temps.

Il étudia, tout d'abord, les différentes imputations réputées diffamatoires dans l'ordre chronologique des événements exposés et en rapprochant le texte du mémoire signé de Klaus Barbie de celui du requérant, puisque l'objet même de l'ouvrage litigieux était :

«de confronter les allégations de ce «mémoire» aux récits des événements livrés, à diverses reprises, par les époux Aubrac, et aux autres témoignages et documents relatifs à cette période. (...)»

72. Le tribunal examina ainsi les circonstances de la première arrestation de Raymond Aubrac au mois de mars 1943 et de sa mise en liberté au mois de mai 1943, l'évasion de l'hôpital de l'Antiquaille, l'épisode de Caluire, l'après-Caluire et l'évasion du boulevard des Hironnelles, pour conclure (paragraphe 17 ci-dessus) :

«Ainsi (...) le requérant, sans corroborer formellement les accusations tranchées du «mémoire Barbie», s'emploie à jeter le trouble par l'addition d'une série de faits, de témoignages ou de documents, de nature et d'importance différentes, et qui, tous, concourent à discréditer les récits livrés par les parties civiles, par là même à s'interroger sur les mobiles de leurs dissimulations ou de leurs mensonges (...)

Le commentaire de l'auteur relève, quant à lui, de la diffamation par insinuation, en ce qu'il tend à persuader le lecteur que les interrogations les plus graves l'emportent sur les certitudes admises jusque-là, quant au comportement des époux Aubrac pendant l'année 1943, et par là même à donner crédit aux accusations Barbie.»

73. Après avoir examiné la question de la loi applicable, le tribunal se pencha sur la question de la bonne foi des requérants, qui est capitale en matière de diffamation.

Au regard de cette exigence, le tribunal releva que la publication des requérants se caractérisait par une place excessive faite au mémoire Barbie, une insuffisance manifeste de la documentation relative aux circonstances de la première arrestation de Raymond Aubrac le 15 mars 1943 et à sa mise en liberté, un manque de hiérarchisation des sources concernant l'évasion de l'hôpital de l'Antiquaille, un défaut de prudence dans l'expression à propos de l'arrestation de Caluire et de l'évasion du

21 octobre, un manque de critique interne des sources et documents allemands et un délaissement des témoignages des acteurs des événements, notamment de ceux encore vivants au moment de l'élaboration du livre.

Il détailla et motiva chacune de ces affirmations et conclut que l'auteur de l'ouvrage ne pouvait se voir accorder le bénéfice de la bonne foi (paragraphe 19 ci-dessus).

74. La cour d'appel de Paris, quant à elle, fit sienne la motivation du tribunal sur le caractère diffamatoire des propos. Elle ajouta, concernant la diffamation par insinuation (paragraphe 24 ci-dessus), que :

« ayant ainsi construit l'équilibre de son ouvrage: mise en doute systématique en ce qui concerne les Aubrac, caractère de référence – certes à contrôler mais de référence quand même du document Barbie – [le premier] requérant va, dans les circonstances qui sont précisément détaillées au jugement, systématiquement dénier toute valeur aux dires des époux Aubrac. »

75. Quant à la bonne foi, la cour d'appel n'en accorda pas le bénéfice au motif que le premier requérant avait manqué de prudence à plusieurs occasions.

76. La Cour observe que les juridictions internes ont procédé à un examen détaillé et très minutieux de l'ouvrage en cause et notamment de la présentation des faits et arguments qui y sont exposés, avant de conclure qu'il y avait lieu de condamner les requérants pour diffamation publique envers les époux Aubrac, pris en leur qualité de membres d'un mouvement reconnu de résistance.

77. La Cour est d'avis que les condamnations sont, en l'espèce, fondées sur des motifs pertinents et suffisants. A cet égard, elle est convaincue par les éléments et le raisonnement retenus par le juge civil, que ce soit en première instance ou en appel, et conclut que le contenu de l'ouvrage en cause n'a pas respecté les règles essentielles de la méthode historique et qu'il y est procédé à des insinuations particulièrement graves. Elle renvoie en particulier à la méticuleuse analyse que font de l'ouvrage, aussi bien, le tribunal de grande instance de Paris dans son jugement du 2 avril 1998 que la cour d'appel dans son arrêt du 10 février 1999. Elle ne voit dès lors aucun motif de s'écarter de l'analyse de l'affaire à laquelle ont ainsi procédé les juridictions internes, ou de considérer que celles-ci auraient entendu trop restrictivement le principe de la liberté d'expression, ou de façon trop extensive l'objectif de la protection et de la réputation des droits d'autrui.

78. Pour ce qui est des peines prononcées, la Cour relève que la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence (arrêt *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 64, CEDH 1999-IV).

Elle note tout d'abord que la destruction de l'ouvrage n'a pas été ordonnée et que sa publication n'a pas été interdite (voir, *mutatis*

mutandis, et, *a contrario*, l'arrêt *Editions Plon c. France*, n° 58148/00, § 53, CEDH 2004-IV).

Par ailleurs, pour ce qui est des amendes et dommages-intérêts prononcés (paragraphe 20 et 27 ci-dessus), la Cour observe, contrairement à ce que soutiennent les requérants (paragraphe 57 ci-dessus), qu'ils paraissent relativement modérés (voir, *a contrario*, l'arrêt *Tolstoy Miloslavsky* précité) et que les sommes ainsi mises à la charge des intéressés paraissent justifiées au regard des circonstances de la cause. Enfin, la publication d'un communiqué dans cinq périodiques et l'insertion dans chaque exemplaire de l'ouvrage d'un avertissement reprenant les termes de ce communiqué n'apparaissent pas davantage comme des mesures inadaptées ou par trop restrictives de la liberté d'expression.

79. En outre, la Cour rappelle que si, en fournissant un support aux auteurs, les éditeurs participent à l'exercice de la liberté d'expression, en corollaire ils partagent indirectement les « devoirs et responsabilités » que lesdits auteurs assument lors de la diffusion de leurs écrits (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt précité *Sürek (n° 1)*, § 63).

Ainsi, le fait que la troisième requérante a été déclarée civilement responsable et a été condamnée solidairement avec les deux premiers requérants à verser des dommages-intérêts aux parties civiles n'est pas, en tant que tel, incompatible avec les exigences de l'article 10 de la Convention.

80. En conclusion, la Cour considère que l'ingérence dans la liberté d'expression des requérants n'a pas été, en l'espèce, disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

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

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 29 juin 2004, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence EARLY
Greffier adjoint

András BAKA
Président

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

A.B.B.
T.L.E.

OPINION CONCORDANTE DE M^{me} LA JUGE THOMASSEN

J'ai voté avec la chambre pour la non-violation de l'article 10 de la Convention dans la présente affaire.

Cependant je ne partage pas à tous égards le raisonnement de la chambre, notamment lorsqu'elle attache une grande importance au fait que «le contenu de l'ouvrage en cause n'a pas respecté les règles essentielles de la méthode historique» (paragraphe 77 de l'arrêt).

Outre que la chambre n'explique pas quelles règles de la méthode historique sont applicables, en tout état de cause celles-ci ne peuvent pas, selon moi, être décisives pour la portée de la liberté d'expression. En effet, la liberté d'expression appartient à l'historien comme à toute autre personne. C'est la raison pour laquelle je ne partage pas non plus la thèse des requérants (paragraphe 54 de l'arrêt) selon laquelle il faudrait reconnaître «une différence d'appréciation entre le journaliste et l'historien».

Le point décisif pour la portée de la liberté d'expression est, selon moi, surtout l'importance des autres intérêts en jeu, qui pourrait justifier des limitations à n'importe quelle publication. S'il est vrai que le livre en question concerne un sujet d'intérêt général, la chambre a donné la priorité à la protection de la réputation, élément de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention (paragraphe 70 de l'arrêt). Je partage cette conclusion parce que cet ouvrage revient à une spéculation sans aucune preuve qui attaque directement l'intégrité et l'identité des époux Aubrac et porte atteinte à leur dignité. Le respect de la dignité humaine doit être réaffirmé comme une des valeurs les plus importantes de la Convention. Une œuvre historique doit également tenir compte de ce respect.

CHAUVY AND OTHERS v. FRANCE
(Application no. 64915/01)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 29 JUNE 2004¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Convictions of a writer and a publisher for defamation****Article 10**

Freedom of expression – Convictions of a writer and a publisher for defamation – Publishing company – Book on historical events – Historical debate – Interference – Prescribed by law – Foreseeability – Precision of the law – Professionals who must have been aware of the risk of prosecution – Protection of the reputation of others – Necessary in a democratic society – Relevant and sufficient reasons – Failure to comply with historical method – Nature and severity of the penalty – Duties and responsibilities of publishers – Proportionality

*
* * *

The first applicant, a journalist, is the author of a book *Aubrac, Lyon 1943*, which was published in 1997 by the applicant publishing company, the chairman of which is also one of the applicants. The book concerned historical events of the Second World War involving the French Resistance. One of the principal mysteries surrounding this period is the Caluire meeting, a particularly significant event in the history of the French Resistance. On 21 June 1943 Klaus Barbie, the regional head of the Gestapo, arrested the main Resistance leaders at a meeting at Caluire in the Lyons suburbs. Among those arrested was Raymond Aubrac, who managed to escape in the autumn of 1943. The author of the book sought to challenge what he called the official truth about this major episode in the Second World War as it had been related in the media by, among others, Mr and Mrs Aubrac. To that end, a set of written submissions signed by Klaus Barbie and known as the “Barbie testament” was appended to the book and the author raised a large number of questions based on a comparison of that document with Mr and Mrs Aubrac’s version of events. Mr and Mrs Aubrac brought a private prosecution against the applicants for defamation. The court found the book’s author and its publisher guilty, as principal and accomplice, of the offence of public defamation of Mr and Mrs Aubrac, in their capacity as members of a recognised Resistance movement. It sentenced them to a fine and ordered them, together with the applicant publishing company, which was found liable under the civil law, to pay damages to Mr and Mrs Aubrac. It dismissed an application for an order for the book’s destruction, but made an order for the publication of a statement and for each copy of the book to carry a warning in like terms. The applicants appealed. The court of appeal upheld the judgment after finding, *inter alia*, that the entire thesis of the book conveyed to the reader the notion that Mr and Mrs Aubrac had been guilty of treachery, while systematically casting doubt on the historical evidence of these recognised members of the Resistance by insinuating that they had lied. The court of appeal found that the author had not acted in good faith as he had

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

repeatedly failed to act with the necessary rigour and degree of caution. The Court of Cassation dismissed an appeal by the applicants.

Held

Article 10: The interference with the applicants' freedom of expression was based on two statutes of 1881 and 1951, as interpreted by the settled case-law of the Court of Cassation. Those engaged in the publishing sector must have been aware of the law. Accordingly, in the case before the Court, as professional book publishers, the publisher and publishing company could not have been unaware of the risks to which the author's challenging of previously undisputed historical facts exposed them. They were in a position to assess the risks and to alert the author to the risk of prosecution if the book was published as it stood. Furthermore, the publisher and, through him, the author should have known that it was settled case-law that the content of the book could result in their conviction for defamation. The legal consequences of publication of the book had therefore been "reasonably foreseeable" to the applicants and the interference was thus "prescribed by law". The applicants' conviction pursued a legitimate aim, namely the protection of the reputation of Mr and Mrs Aubrac, whose activities as members of the Resistance had made them public figures since the Second World War. The Court considered that it was an integral part of freedom of expression to seek historical truth and, in the case before it, the underlying historical question, which was part of a continuing debate between historians that shaped opinion as to the events which had taken place, did not belong to the category of clearly established historical fact – such as the Holocaust – whose negation or revision was removed from the protection of Article 10 by Article 17. The convictions – which followed a detailed and very meticulous examination of the content of the book – were based on relevant and sufficient reasons. The Court found convincing the evidence and reasoning that had persuaded the domestic courts to find that the author had failed to respect the fundamental rules of historical method in the book and had made particularly grave insinuations. As to the sentences that had been imposed on the applicants, the Court noted that no order had been made for the book's destruction or prohibiting its publication. The sentences imposed did not appear unreasonable or unduly restrictive of freedom of expression. In addition, just as, by providing authors with a medium for publication, publishers participated in the exercise of freedom of expression, as a corollary thereto they were vicariously subject to the "duties and responsibilities" which authors took on when they disseminated their opinions to the public. Thus, the fact that the applicant company had been ordered to pay damages to the civil parties jointly and severally with the other applicants was not in itself incompatible with the requirements of Article 10. In short, the interference with the applicants' freedom of expression had not been disproportionate to the legitimate aim pursued.

Conclusion: no violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

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

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

- Cantoni v. France*, judgment of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V
- Zana v. Turkey*, judgment of 25 November 1997, *Reports* 1997-VII
- Grigoriades v. Greece*, judgment of 25 November 1997, *Reports* 1997-VII
- Hertel v. Switzerland*, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI
- Lehideux and Isorni v. France*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VII
- Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, ECHR 1999-III
- Süreç v. Turkey (no. 1)* [GC], no. 26682/95, ECHR 1999-IV
- Association Ekin v. France*, no. 39288/98, ECHR 2001-VIII
- Colombani and Others v. France*, no. 51279/99, ECHR 2002-V
- C.S.Y. v. Turkey*, no. 27214/95, 4 March 2003
- Garaudy v. France* (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX
- Editions Plon v. France*, no. 58148/00, ECHR 2004-IV

In the case of Chauvy and Others v. France,

The European Court of Human Rights (Second Section), 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. UGREKHOLIDZE, *judges*,

and Mr T.L. EARLY, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 23 September 2003 and 8 June 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 64915/01) against the French Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two French nationals, Mr Gérard Chauvy and Mr Francis Esmenard, and the French publishing company Albin Michel (“the applicants”), on 13 December 2000.

2. The applicants were represented by Mr C. Bigot of the Paris Bar (from the Bauer, Bigot & Felzenszwalbe law firm). The Government (“the Government”) were represented by Mr R. Abraham, Director of Legal Affairs at the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicants alleged a breach of their right to freedom of expression within the meaning of Article 10 of the Convention.

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

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

6. By a decision of 23 September 2003, the Chamber declared the application partly admissible.

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The first applicant, Gérard Chauvy, was born in 1952 and lives in Villeurbanne. The second applicant, Francis Esmenard, was born in 1936 and lives in Paris. Both are French nationals. The third applicant, Editions Albin Michel, is a limited company formed under French law that has its registered office in Paris.

9. The first applicant, who is a journalist and writer, is the author of a book entitled *Aubrac, Lyon 1943* which was published in 1997 by Editions Albin Michel (the third applicant), a company chaired by the second applicant.

10. In his book, the first applicant reconstructed the chronology of events involving the Resistance movements in Lyons in 1943 and took stock of the various archive materials that were available on that period. One of the principal mysteries surrounding this period is the Caluire meeting, an event of particular significance to the history of the French Resistance and a major episode of the Second World War. On 21 June 1943 Klaus Barbie, the regional head of the Gestapo, arrested the main Resistance leaders at a meeting in Caluire in the Lyons suburbs. Among those arrested were Jean Moulin, General de Gaulle's representative in France and the leader of the internal Resistance, and Raymond Aubrac, a member of the Resistance movement who managed to escape in the autumn of 1943. The truth about how the Resistance leaders came to be arrested in Caluire has still not been established. A member of the Resistance, René Hardy, who is now dead, was accused of being the "traitor" and put on trial. However, he was not convicted after two separate trials. A majority of the court voted in favour of a conviction in one of the trials, but the rules of criminal procedure in force at the time required a majority of at least two votes for a guilty verdict to be returned.

11. The first applicant recounted this major event "using the Aubracs as a prism". He claimed that his book put to the test "the official truth as related at length in the media, notably by the Aubracs, and in a film that sings their praises".

12. The book sparked off a fierce public debate in France and the newspaper *Libération* organised a round-table conference at which historians were invited to discuss the issue in the presence of Mr and Mrs Aubrac.

13. An unabridged version of the written submissions – known as the "Barbic testament" – which were signed by Klaus Barbie and lodged by Mr Vergès, his lawyer, on 4 July 1990 with the judge investigating Barbie's treatment of members of the Lyons Resistance was appended to the book. Many of the questions raised by the first applicant were

based on a comparison of that document with the “official” version of history. In the conclusion to his book, he said that there was no evidence in the archives to substantiate the accusation of treachery made by Klaus Barbie against Raymond Aubrac, but that their examination had shown that “unreliable accounts [had] been given at times”. He followed this up with two pages of questions that cast doubt on Raymond Aubrac’s innocence.

14. On 14 May 1997 Mr and Mrs Aubrac brought a private prosecution by direct summons in the Seventeenth Division of the Paris *tribunal de grande instance*. The summons contained fifty extracts from the book (eighteen from Barbie’s written submissions and thirty-two from the first applicant’s own text). The three applicants were summoned in their capacities as author, accomplice and a party liable for defamation under the civil law. Mr and Mrs Aubrac relied on section 31 of the Freedom of Press Act of 29 July 1881 and the Court of Cassation’s judgment of 4 October 1989 in *Pierre de Bénouville*. The relevant parts of the summons read as follows:

“When ... Klaus Barbie was brought to France in 1983 he chose to defend himself by seeking to discredit those of his victims who had survived and were still able to make accusations against him by accusing them of treachery. He suggested that Raymond and Lucie Aubrac might be among their number. However, when Raymond Aubrac attended Barbie’s trial after being called as a witness by him, neither Barbie, nor his counsel Mr Vergès, asked him the slightest question, made the least remark or produced any document capable of supporting this vile accusation which remained extremely vague.

At the same time, by a judgment of 30 April 1987 followed by a judgment of 10 February 1988 which has become final, Raymond Aubrac secured Mr Vergès’s conviction for defamation after Mr Vergès had chosen to relay and even to back up his client’s insinuations in a film by Mr Claude Bal. ...

The [first applicant’s] book was published in March 1997 with the title ‘Aubrac, Lyon 1943’. A banner wrapped around the cover proclaimed: ‘A legend put to the test of history.’

There cannot, therefore, be any doubt that this book is aimed almost exclusively at the Aubracs and purports to use rigorous historical method to destroy their so-called ‘legend’ as members of the Resistance.”

15. Mr and Mrs Aubrac then set out those of the applicants’ allegations which they considered defamatory and their reasons for so considering them:

“A. The circumstances of Raymond Aubrac’s arrest in March 1943

The first falsehood of which the Aubracs are accused is that Raymond Aubrac was arrested on 13 March 1943 and not on 15 March; this enables Barbie to assert on the basis of this ‘established fact’ that the only way Raymond Aubrac, who had been arrested on 13 March, was able to attend the meeting on 15 March in the rue de l’hôtel de ville in Lyons was under the control of the French police. ...

B. The allegations relating to Raymond Aubrac's release in May 1943

An order for Raymond Aubrac's release was made on 10 May 1943. However, in an autobiographical account published in 1984, his wife puts the date of his release at 14 May while Raymond Aubrac himself hesitates between 14 and 15 May in a deposition made on 21 August 1948 in connection with the second Hardy trial.

... For [the first applicant], there can be but one explanation for this discrepancy between the dates: Raymond Aubrac spent four days collaborating with the divine Barbie who compelled the French judicial authorities to release him. This was confirmed by Lucie Aubrac's assertion that she had warned the public prosecutor not to oppose release, while [the first applicant] feigns surprise at the lack of concrete evidence of the application. ...

C. Escape from L'Antiquaille Hospital

... this entire chapter returns to the alleged statement by Lucie Aubrac that she secured her husband Raymond's inclusion not only among the four members of the Resistance who were arrested on 15 March 1943, but also among those who were freed on 24 May, with the sole aim of challenging the account of those who took part in that escape and branding them liars. ...

... [The first applicant's] inability to rank the documents he cites in order of importance is a cause for consternation here. He considers it a rear certainty that Aubrac's wife 'hid' her husband following his release by Barbie, but chooses to ignore the fact that [the circumstances of] his release [were] immediately examined by Frenay, head of the 'Combat' movement and subsequently, as was to be expected, subjected to close scrutiny at General de Gaulle's headquarters in London, and, in particular, the remark made by Frenay – despite its inclusion in the record of his interview in London on 30 June 1943 – that 'there is no doubt that Aubrac is a fellow who is beyond all suspicion'. ...

D. The defamatory allegations about Caluire

...

Although the debate still rages over the extent to which René Hardy was a willing collaborator and the unnecessary risks taken by the leaders of the 'Combat' movement in sending Hardy to Caluire to defend the prerogatives of their leader, prior to Barbie in 1989 no one had ever suggested that Raymond and Lucie Aubrac had played the slightest role in Jean Moulin's arrest on 21 June, or his identification by René Aubry on 25 June after four days of torture, it again being stressed that Hardy did not know Jean Moulin.

... [The first applicant] had no hesitation in asserting (page 130):

'It is certain that Raymond Aubrac appears no longer to recollect the meeting with Lassagne and Aubry at Lonjaret's home on 19 June 1943, although in 1948 he fully admitted that such a meeting had taken place.'

In so doing, [the first applicant] lends credence to the notion that on 19 June 1943 Raymond Aubrac knew all about the proposed meeting in Caluire ...

E. The deliberate confusion between Hardy and Aubrac

In two transitional chapters (Chapters XI and XII), [the first applicant], without citing a single piece of documentary evidence, seeks to cause deliberate confusion by

recounting the misfortunes of René Hardy (who, once again, no one doubts helped the Germans although it is not known to what extent he did so voluntarily) and Raymond and Lucie Aubrac, whom no one has ever accused of such collaboration, for good reason.

...

... [The first applicant's] aim is still the same: to lead people to believe that Aubrac is lying and that what he clearly stated at the material time no longer matters, as he does not repeat it in identical terms fifty years on. ...

F. The offences of defamation are made out

Both the publication of the 'Barbie testament' and the comments of [the first applicant] in support of that document render [the applicants] liable for defamatory statements in the form of precise allegations, although sometimes in the form of innuendo, against two specific persons, Raymond and Lucie Aubrac, whose honour and reputation have been considerably tarnished by the said allegations.

The most harmful allegations in a book whose entire content is defamatory are as follows:

A. Allegations against Raymond Aubrac

1. Raymond Aubrac was the French officer whom the Germans used to infiltrate the leaders of the Secret Army upon its formation.

2. Raymond Aubrac was a member of the Resistance whom Barbie turned into one of his department's agents on his arrest in March 1943.

3. Raymond Aubrac lied about the date of his first arrest: it took place on 13, not 15, March 1943.

4. Raymond Aubrac, who was controlled by the French police, was not in fact arrested on 15 March 1943, when the French police went to one of his homes.

5. Raymond Aubrac was responsible for the 'mousetraps' that were set for members of the Resistance movement in Lyons between 13 and 15 March 1943.

6. Raymond Aubrac was not released on 10 May 1943 pursuant to a freely made decision of the investigating judge ..., but because the German authorities had compelled the French judicial authorities to release him.

7. Raymond Aubrac lied about the date of his release following his first arrest in order to hide the fact that for four days, between 10 and 14 May 1943, he had remained at the disposal of Barbie, the head of the Gestapo.

8. After being informed on Saturday 19 June 1943 of the time and venue of the meeting due to take place in Caluire of various Resistance leaders including Jean Moulin, Raymond Aubrac had informed his wife, who was thus able to inform the head of the Gestapo.

9. Raymond Aubrac was released voluntarily by the Germans on 21 October 1943, when English agents took part in an operation to free one of their agents, Jean Biche, and Barbie, who had been informed of the operation, seized the opportunity to allow his agent Raymond Aubrac to escape.

10. In general, Raymond Aubrac's conduct with regard to the German authorities in Lyons in 1943 was similar to that of René Hardy, whom the Germans were using at that time.

B. Allegations against Lucie Aubrac

1. Lucie Aubrac had concealed the fact that her husband was released on 10 May 1943, not as a result of action she had taken, but by virtue of an order of the investigating judge ... acting on the instructions of Barbie, the head of the Gestapo.

2. It was not Lucie Aubrac who had arranged the operation that had enabled three members of the Resistance, who had been arrested at the same time as Raymond Aubrac, to escape from L'Antiquaille Hospital on 24 May 1943.

3. After being informed by her husband of the time and place of the meeting at Dr Dugoujon's home in Caluire on 21 June 1943, Lucie Aubrac had communicated the information to Barbie, the regional head of the Gestapo, on Sunday, 20 June.

4. Lucie Aubrac, whose controlling officer was Floreck, Barbie's deputy, had agreed to act as liaison officer between her husband and ... Barbie to avoid 'giving her husband away'.

5. Lucie Aubrac could only have gained access to the premises used by the Gestapo if she was a Gestapo agent.

6. It was with the full agreement of the Gestapo, and more specifically Barbie, that Lucie Aubrac was able to arrange her husband's 'escape' in an operation that was organised not by her, but by the Intelligence Service, on 21 October 1943.

Each of these defamatory statements ... must give rise to liability under section 31 of the Act of 29 July 1881.

These defamatory statements, which accuse [the Aubraes] of treachery and of concealing treachery, constitute a direct attack on their status as founding members and organisers of the Freedom (*Liberation*) Resistance network and, in Raymond Aubrac's case, as the military commander of the Secret Army.

This reference to section 31 of the Act of 29 July 1881 is inescapable since, as the Criminal Division of the Court of Cassation reiterated in a judgment of 4 October 1989 (in *Pierre de Bénouville*): '... By virtue of a combination of sections 30 and 31 of the Freedom of Press Act and section 28 of the Act of 5 January 1951, the protection against defamation afforded to certain recognised Resistance movements which are likened to the Army and Navy extends to the members of these movements if the defamatory statement concerns their status or actions as members.'

16. In a judgment of 2 April 1998, the *tribunal de grande instance* began by examining the various alleged defamatory statements in the chronological order of the underlying events and by comparing Klaus Barbie's signed written submissions with the first applicant's text, as it considered that the very purpose of the first applicant's book was to

"compare the allegations of these 'written submissions' with the account of events given by Mr and Mrs Aubrac on various occasions and the other oral and documentary evidence relating to that period. ... The entire book thereafter focuses on this (major) charge of treachery".

17. The *tribunal de grande instance* thus examined the circumstances of Raymond Aubrac's initial arrest in March 1943, his release in May 1943,

the escape from L'Antiquaille Hospital, the Caluire episode, events post-Caluire and the escape from boulevard des Hironnelles, and concluded:

“Thus ..., without formally corroborating the direct accusations made in ‘Barbie’s written submissions’, the [first applicant] sets about sowing confusion by combining a series of facts, witness statements and documents of different types and varying degrees of importance which together serve to discredit the accounts given by the civil parties; he also questions the motives for their deception and lies, and – despite the reservations expressed by the author – surreptitiously renders plausible the accusation of treachery and manipulation made in ‘Barbie’s written submissions’ that constitutes the underlying theme of the entire book. ...

The civil parties are therefore right to consider that the entire book, and particularly the passages [reproduced in the judgment], tarnish their honour and reputation.

The publication of the written submissions signed by Klaus Barbie and the quotation in various parts of the text of extracts from them constitutes defamation by reproduction of libellous accusations or allegations, an offence expressly provided for by section 29, first paragraph, of the Freedom of the Press Act.

As for the author’s comments, they constitute defamation by innuendo in that they encourage the reader to believe that very grave questions exist over Mr and Mrs Aubrac’s conduct in 1943 that outweigh the certainties that have been hitherto accepted; they thus lend credence to Barbie’s accusations.”

18. The *tribunal de grande instance* then considered which section of the Freedom of the Press Act was applicable in the case and, referring to the Act of 5 January 1951 and the Court of Cassation’s case-law, stated that the likening of recognised Resistance movements to the Army and Navy also applied to members of those movements. It noted that for Convention purposes “law” included both legislation passed by Parliament and judicial interpretation of that legislation, provided it was sufficiently settled and accessible. It accordingly found that section 31 of the Act of 29 July 1881 was applicable.

19. It went on to explain that the defamatory statements were deemed to have been made in bad faith and that the burden of proof was on the accused to provide sufficient justification to establish that they had acted in good faith. They had to show that there had been a legitimate interest in publication unaccompanied by personal animosity, that a proper investigation had been carried out and that the tone was measured:

“While the work of historians, who must be permitted to go about their work with total liberty if the historical truth is to be established, may on occasion lead them to make critical assessments containing defamatory accusations against the actors – both living and dead – of the events they are studying, it can only be justified if the historian proves that he has complied with his scientific obligations. ...

As soon as they came into the hands of the investigating judge and even though only the specialists knew what they contained, ‘Barbie’s written submissions’ received a degree of publicity that encouraged rumours to spread. There was, therefore, an argument for full publication, provided it was accompanied by an explanation of the

historical background and a critical analysis that would enable the reader to form a considered opinion on the weight to be attached to the last statements of the former Nazi officer.”

With that requirement in mind, the *tribunal de grande instance* found that the characteristic features of the applicant’s book were the excessive importance given to ‘Barbie’s written submissions’, a manifest lack of adequate documentation on the circumstances of Raymond Aubrac’s first arrest on 15 March 1943 and his release, a failure to rank the sources of information on the escape from L’Antiquaille Hospital in order of importance, insufficient qualification of his remarks on Caluire and the escape of 21 October, a lack of critical analysis of the German sources and documents as such and its neglect of the statements of those who took part in the events.

The *tribunal de grande instance* set out in detail and gave reasons for each of these assertions and concluded:

“... judges are required by the nature of their task not to abdicate when confronted with the scholar (or someone claiming to be such) and to decide the case in law, thereby contributing in their own way to the regulation of relations in society.

Thus, judges cannot, in the name of some higher imperative of historical truth, abandon their duty to protect the right to honour and reputation of those who were thrust into the torment of war and were the unwilling but courageous participants therein.

Immortalised by their contemporaries as illustrious myths, these men and women have not for all that become mere subjects of research, shorn of their personality, deprived of sensibility or divested of their own destinies in the interests of science.

Because he has forgotten this and has failed to comply with the essential rules of historical method, *the accused’s* [the author of the book’s] *plea of good faith must fail.*”

20. The *tribunal de grande instance* therefore found the first two applicants guilty, as principal and accomplice respectively, of the offence under sections 29, first paragraph, and 31, first paragraph, of the Act of 29 July 1881 of public defamation of Mr and Mrs Aubrac in their capacity as members of a recognised Resistance movement.

It sentenced the first applicant, as the principal, to a fine of 100,000 French francs (FRF) and the second, as an accomplice, to a fine of FRF 60,000. It also found them jointly and severally liable with the third applicant to pay Mr and Mrs Aubrac damages of FRF 200,000 each. It dismissed an application for an order for the book’s destruction, but made an order for publication of a statement in five daily newspapers and for each copy of the book to carry a warning in like terms. Lastly, it found the third applicant liable under the civil law.

21. The applicants appealed against that decision.

22. In a judgment of 10 February 1999, the Paris Court of Appeal dismissed objections of nullity that had been made by the applicants and,

on the merits, examined the following questions in turn: whether the prosecution was lawful, legitimate and necessary, whether the remarks were defamatory, whether the defendants had acted in good faith and whether section 31 of the Act of 29 July 1881 was applicable.

23. As to whether the remarks were defamatory, the Court of Appeal endorsed the reasoning of the court below and added that there were a number of factors which indicated that the author and publisher had decided to make the Aubracs' alleged betrayal the subject of their publication; these included the editorial presentation, the general structure of the book, the wraparound banner that juxtaposed 'legend' and 'history', and the conclusion to the book which was on the same theme.

24. With regard to the question of defamation by innuendo, the Court of Appeal rejected the criticism of the *tribunal de grande instance's* reasoning:

"Having thus decided how the book would be balanced: systematic doubt where the Aubracs are concerned and the use of Barbie's document as a reference – albeit one to be treated with caution – [the first applicant] proceeds, in circumstances that are accurately described in the judgment, systematically to refuse to accord any credit to Mr and Mrs Aubrac's account.

To take the two episodes to which the defence refer: as regards the escape from L'Antiquaille, the author is not merely being irreverent but clearly makes accusations of inaccuracy, contradiction (page 268) and of misrepresenting the truth (page 80): there is no better way of insinuating that someone is lying."

25. The Court of Appeal then examined the applicants' plea that they had acted in good faith and rejected it.

It did not deny that there could be an interest in analysing major events in the history of the Resistance and found that although some of the expressions used in the book were unpleasant they did not suffice to establish the existence of personal animosity. However, it concluded that the first applicant had failed to act with the necessary rigour for the following reasons:

"Anyone who alleges a specific fact must first seek to verify its accuracy. Although this requirement is general, it is especially justified when the accusation is particularly serious – such as of an act of treachery leading to the death of the main Resistance leader – and when, as a historian, its maker is accustomed to questioning sources."

The Court of Appeal then proceeded to identify the factors from which it had concluded that that requirement had not been complied with: the first applicant's failure to consult the file on the investigation that was conducted after the arrests in March 1943, even though it would have enabled him to establish the date of Raymond Aubrac's arrest and whether he was already in custody when his home was searched; his lack of interest in the testimony of direct witnesses from that period who were still alive when the book was written; and his failure to investigate certain documents. Noting repeated failures by the first applicant to exercise

sufficient caution (he had published the Barbie document without subjecting it to genuine critical analysis, had directly accused the civil party of lying and had dismissed the boulevard des Hironnelles operation by members of the Resistance led by Lucie Aubrac as a sham), the Court of Appeal rejected his plea of good faith.

26. As regards the decision to apply section 31 of the Act of 29 July 1881, the Court of Appeal referred to section 28 of the Act of 5 January 1951 and to two judgments of the Court of Cassation and found that the civil parties had been defamed exclusively with regard to their activities as members of the Resistance “since [the first applicant’s] entire thesis conveyed to the reader the notion that they were guilty of treachery”. It rejected an argument regarding the quality of the statute that had been applied in the case before it, noting that it was some forty years old and had been the subject matter of “settled and unambiguous case-law of the highest court for some twenty years”.

27. Finding that the sentences that had been handed down were just and proportionate, the Court of Appeal upheld all the provisions of the judgment of the court below.

28. The applicants appealed to the Court of Cassation, pleading, *inter alia*, Articles 7 and 10 of the Convention on the basis that the statutory provision that had been applied was neither clear nor precise and that its interpretation by the courts was inaccessible, unforeseeable and too wide. In their final two grounds of appeal, they alleged that the Court of Appeal had failed to give reasons for its decision to hold the applicants civilly and criminally liable for public defamation.

29. In a judgment of 27 June 2000, the Court of Cassation dismissed the appeal, holding, *inter alia*, that the court below had properly justified its decision. It found that the Court of Appeal had applied the law correctly:

“By virtue of a combination of section 28 of the Act of 5 January 1951 and sections 30 and 31 of the Act of 29 July 1881, firstly, these provisions afford protection against defamation to certain recognised Resistance movements which are likened to the regular Army and, secondly, this protection extends to members of these movements if the defamatory statement concerns their status or actions as members.”

It examined the final two grounds of appeal together and dismissed them, holding:

“The Court of Cassation is satisfied from the wording of the judgment and its examination of the procedural documents that the Court of Appeal has, for reasons which are neither insufficient nor self-contradictory, firstly, correctly analysed the meaning and scope of the impugned statements and thus identified all the constitutive elements of fact and intent of the offence of which it found the accused guilty and, secondly, used its unfettered discretion to analyse the special circumstances and concluded that the accused’s plea of historical criticism in good faith had to be rejected.”

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

30. *Freedom of the Press Act of 29 July 1881 (as worded at the material time)*

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 disputed 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 30

“Anyone who by one of the means set out in section 23 makes a statement that is defamatory of a court of first instance or of appeal, the Army, Navy or Air Force, a constitutional body or a public authority shall be liable on conviction to between eight days’ and one year’s imprisonment and a fine of between 300 and 300,000 francs, or to one only of these penalties.”

Section 31

“Defamation by like means by reference to the functions or capacity of one or more ministers or ministry officials, one or more members of one of the two legislative chambers, a civil servant, a representative or officer of the law, a minister of religion in receipt of a State salary, a citizen temporarily or permanently responsible for a public service or discharging a public mandate, a member of a jury or a witness on the basis of his witness statement shall be punishable by the same penalty.

Defamatory statements about the private lives of the above persons shall be punishable under section 32 below.”

Section 32

“Anyone who by any of the means set out in sections 23 and 28 makes a statement that is defamatory of private individuals shall be liable on conviction to between five days’ and six months’ imprisonment and a fine of between 150 and 80,000 francs, or to one only of these sentences.

...”

Law no. 51-19 of 5 January 1951

Section 28

“For the purposes of section 30 of the Act of 29 July 1881, recognised Resistance movements and networks shall be deemed to form part of the Army and Navy.”

*Extracts from the Court of Cassation's case-law***Judgment of 12 January 1956**

“The originating summons referred only to section 32 of the Act of 29 July 1881, which makes it an offence to make statements that are defamatory of private individuals; the statements which the tribunals of fact found to be defamatory amounted, on the contrary, to offences under sections 30 and 31 of the Act, as the allegations were made against a Resistance group that was likened to the regular Army, or against its leader acting in that capacity and in respect of his functions.”

Judgment of 13 November 1978

“When the defamatory accusation is made against the leader of a Resistance group that is likened to the regular Army acting in that capacity and with respect to his functions ..., a charge will lie only under section 31 ...”

Judgment of 4 October 1989 (*Pierre de Bénouville*)

“By virtue of a combination of sections 30 and 31 of the Freedom of Press Act and section 28 of the Act of 5 January 1951, the protection against defamation afforded to certain recognised Resistance movements which are likened to the Army and Navy extends to the members of these movements if the defamatory statement concerns their status or actions as members.”

THE LAW**ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION**

31. The applicants complained of the lack of quality, foreseeability and accessibility of the statutory provisions that had resulted in the imposition of a penalty that was not “prescribed by law” and was disproportionate. They relied on Article 10 of the Convention, which provides:

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

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

A. Whether there was an interference

32. The Government did not dispute that there was “interference by public authority” with the exercise of the applicant’s freedom of expression.

33. The Court notes that such interference will infringe the Convention unless it satisfies the requirements of paragraph 2 of Article 10. It must therefore determine whether it was “prescribed by law”, was directed towards one or more of the legitimate aims set out in that paragraph and “necessary in a democratic society” to achieve them.

B. Justification for the interference

1. “Prescribed by law”

(a) The parties’ submissions

34. The applicants submitted, firstly, that the combination of sections 30 and 31 of the Freedom of the Press Act of 29 July 1881 and the Act of 5 January 1951 could not satisfy the requirements as to the quality, foreseeability and accessibility of the law imposed by Article 10 § 2 of the Convention.

35. They maintained that at the time the book was published French legislation did not make it possible to affirm that public defamation of a member of the Resistance fell within section 31 rather than section 32 of the Act of 29 July 1881.

Yet, the court’s sentencing powers and the remedies available to the victims depended on which section was applicable. The applicants considered that it was common ground that no French legislation existed in which a member of the Resistance had been likened to any of the persons referred to in section 31 and that by applying that provision in the instant case the domestic courts had adopted a wide interpretation by analogy.

36. They went on to argue that the decisions in which that wide interpretation had been used were not sufficiently accessible or foreseeable: the Court of Cassation’s judgment of 12 January 1956 was indexed in the *Bulletin officiel des arrêts de la Cour de cassation* (official law reports of the Court of Cassation’s decisions) with keywords that made no reference to defamation of members of the Resistance or to the Act of 5 January 1951, nor was there any reference to that Act in the text of the judgment; the Court of Cassation’s judgment of 13 November 1978 was published in the same set of reports under the reference “leader of a Resistance group”, but there was no mention of the Act of 5 January 1951; the judgment of 4 October 1989 was not reported in the *Bulletin officiel des arrêts de la Cour de cassation*. The applicants further submitted that mere publication of an extract of a judicial decision in a review published by a

trading company could not be regarded as satisfying the condition as to foreseeability and accessibility.

37. They added that, in terms of quantity, three decisions did not suffice to constitute foreseeable case-law.

38. The Government submitted that, under the Court's case-law, the law had to be sufficiently accessible and foreseeable, which meant that the public had to be able to have an indication that was adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case and the law formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct. They referred in that connection to *The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)* (judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, p. 31, § 49) and *Goodwin v. the United Kingdom* (judgment of 27 March 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II, pp. 496-97, § 31).

39. They maintained that the Court of Cassation's construction of sections 30 and 31 of the Act of 29 July 1881 and section 28 of the Act of 5 January 1951 was long-standing and settled and said that, in their view, the applicants must have been aware when they were prosecuted that the Court of Cassation considered that section 31 of the 1881 Act applied to cases in which a member of a Resistance movement or network had been defamed. The Government submitted that the requirement regarding the clarity of the law had therefore been satisfied in the instant case.

40. They further argued that those two Acts and the decisions holding that section 31 of the Act of 29 July 1881 applied to members of Resistance networks, which had been published in various legal journals, satisfied the condition as to accessibility.

41. The Government submitted, lastly, that, through their profession, the applicants must have been aware of the provisions on defamation in the Freedom of the Press Act, a statute which regulated a substantial part of media law. Furthermore, since the book attacked former members of Resistance networks, the applicants could have acquainted themselves with the case-law that supplemented the Freedom of the Press Act. Each of the applicants had been assisted by a lawyer who would, in principle, have been familiar with that case-law.

42. The Government therefore considered that the law as applied in the present case complied with the conditions of clarity, accessibility and foreseeability required by Article 10 of the Convention.

(b) The Court's assessment

43. The Court reiterates that a norm cannot be regarded as a "law" within the meaning of Article 10 § 2 unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct; he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action

may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty. Whilst certainty is desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice (see, among other authorities, *The Sunday Times*, cited above, § 49, and *Hertel v. Switzerland*, judgment of 25 August 1998, *Reports* 1998-VI, pp. 2325-26, § 35).

44. The scope of the notion of foreseeability depends to a considerable degree on the content of the text in issue, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed (see *Cantoni v. France*, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V, p. 1629, § 35). A law may still satisfy the requirement of foreseeability even if the person concerned has to take appropriate legal advice to assess, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see, among other authorities, *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, p. 71, § 37, and *Grigoriades v. Greece*, judgment of 25 November 1997, *Reports* 1997-VII, p. 2587, § 37).

45. This is particularly true in relation to persons carrying on a professional activity, who are used to having to proceed with a high degree of caution when pursuing their occupation. They can on this account be expected to take special care in assessing the risks that such activity entails (see *Cantoni*, loc. cit.).

46. With specific regard to the question of the accessibility and foreseeability of the law, the Court notes that the applicants in the instant case are respectively a journalist, a publisher and a publishing company.

47. The relevant law comprised two pieces of legislation (the Acts of 29 July 1881 and 5 January 1951) and three Court of Cassation decisions (of 12 January 1956, 13 November 1978 and 4 October 1989) which interpreted the legislation consistently and which those engaged in the press and publishing sectors must have been aware of.

48. The Court accordingly finds that, as professional book publishers, the publisher and the publishing company must at least have been familiar with the legislation and settled case-law that was applicable in this sphere and could have sought advice from specialist counsel. In view of the nature of the book, they could not have been unaware of the risks to which the author's challenging of previously undisputed historical facts exposed them. They were accordingly in a position to assess the risks and to alert the author to the risk of prosecution if the book was published as it stood.

Furthermore, the publisher and, through him, the author should have known that it was settled case-law that a failure to exercise caution and care when collecting historical evidence and drawing conclusions therefrom could be treated by the domestic courts as a constitutive element of

the offence of defamation of persons whose honour or reputation risked being tarnished by publication.

49. In conclusion, the Court considers that the applicants' contention that they were unable to foresee "to a reasonable degree" the consequences publication of the book was liable to have for them in the courts is untenable. It therefore finds that the interference in issue was "prescribed by law" within the meaning of the second paragraph of Article 10 of the Convention.

2. *Legitimate aim*

50. The applicants expressed no view on this point.

51. The Government argued that the domestic courts' decisions were intended to protect Mr and Mrs Aubrac from defamation in a case in which the damage to their reputation was considerable given the accusation of treachery that had been levelled against them. The decisions were thus aimed at "the protection of the reputation or rights of others" and the interference had pursued a legitimate aim for the purposes of paragraph 2 of Article 10 of the Convention.

52. The Court finds that the aim of the relevant decisions in the present case was indisputably to protect the reputation of Mr and Mrs Aubrac, whose activities as members of the Resistance have made them public figures since the Second World War.

53. Consequently, the interference complained of pursued at least one of the legitimate aims set out in paragraph 2 of Article 10.

3. *"Necessary in a democratic society"*

(a) **The parties' submissions**

54. The applicants stressed that the book was a historical work and submitted that the general public's right to know its own history had to be taken into account and entailed different approaches by the journalist and the historian.

55. They criticised the stance taken by the domestic courts which authorised judicial intervention in historical debate and the judicial scrutiny of any historical work, thereby prohibiting all historical conjecture, denying the right to debate the official version of history that was generally accepted in France and depriving the applicants of all freedom of expression on historical matters.

They submitted that the French courts had conclusively decided to regard Mr and Mrs Aubrac as valiant members of the Resistance and refused to permit any historian to examine their conduct in order to assess the role they had played in the events that had culminated in the meeting at Caluire on 21 June 1943. Consequently, the applicants argued

that there had been no “pressing social need” that justified removing that episode from the scope of historians’ freedom of opinion.

56. The applicants went on to explain that the author of the book had relied on authentic sources that had been cross-checked, and that Klaus Barbie’s written submissions had been just one of a number of sources, all of which had been read critically. Their approach had been systematically to treat Klaus Barbie’s accusations with caution. They added that they had also taken into account the statements of two members of the Resistance who had been direct witnesses of the matters which they had researched. They stressed, lastly, that the book was written in measured tones and contended that it was legitimate for a historian with doubts about an assertion to regard it as an “unverifiable” accusation if he had not been able to assemble all the documentation on the issue.

57. The applicants submitted that in those circumstances there had been a breach of their rights guaranteed by Article 10 of the Convention on account both of their convictions by the domestic courts and of the severity of the sentences.

58. The Government maintained that the domestic courts had correctly weighed up the various interests at stake by carrying out a detailed examination of the structure of the book and analysing each individual basis for the accusation made against Mr and Mrs Aubrac.

It had become apparent from that examination that the author had devoted the majority of the book to criticism of the Aubracs, his main accusation being their role in Jean Moulin’s arrest at Caluire.

59. The point which the domestic courts criticised in their decisions was the central role Klaus Barbie’s written submissions had been allowed to play as a basis for challenging Mr and Mrs Aubrac’s version of events – despite the fact that he had been shown to be an unreliable source – without any precaution being taken with regard to presentation, any reference to the official documents or any questioning of those direct witnesses who were still alive when the book was written.

60. The Government submitted that by constructing his argument in that way, the first applicant had failed to comply with a fundamental ethical rule of journalism that required the provision of “information that is accurate and creditworthy in compliance with the journalist’s code of conduct”.

61. The Government emphasised, lastly, that the penalties imposed on the applicants could not be regarded as particularly severe and that the book containing the author’s ideas continued to be accessible to the public.

(b) The Court’s assessment

62. The Court reiterates the fundamental principles established by its case-law on Article 10 (see, among many other authorities, *The Sunday*

Times (*no. 1*), cited above, pp. 40-41, § 65, and *Association Ekin v. France*, no. 39288/98, § 56, ECHR 2001-VIII).

63. Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and each individual's self-fulfilment. Subject to paragraph 2 of Article 10, it is applicable not only to "information" or "ideas" that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no "democratic society". As set forth in Article 10, this freedom is subject to exceptions, which must, however, be construed strictly, and the need for any restrictions must be established convincingly.

64. The adjective "necessary", within the meaning of Article 10 § 2, implies the existence of a "pressing social need". The Contracting States have a certain margin of appreciation in assessing whether such a need exists, but it goes hand in hand with a European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it, even those given by an independent court. The Court is therefore empowered to give the final ruling on whether a "restriction" is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10.

65. When exercising its supervisory jurisdiction, the Court's task is not to substitute its own view for that of the relevant national authorities but rather to review under Article 10 the decisions they delivered in the exercise of their discretion. This does not mean that the supervision is limited to ascertaining whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully or in good faith; what the Court has to do is to look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was "proportionate to the legitimate aim pursued" and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are "relevant and sufficient".

66. Article 10 does not in terms prohibit the imposition of prior restraints on circulation or all bans on dissemination, but the dangers inherent in prior restraints are such that they call for the most careful scrutiny on the part of the Court.

67. The Court has on many occasions stressed the essential role the press plays in a democratic society. It has, *inter alia*, stated that although the press must not overstep certain bounds, in particular in respect of the rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest. Not only does the press have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them (see, among many other authorities, *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, §§ 59 and 62, ECHR 1999-III, and *Colombani and Others v. France*, no. 51279/99, § 55, ECHR 2002-V). The

national margin of appreciation is circumscribed by the interest of democratic society in enabling the press to exercise its vital role of “public watchdog” (see, among other authorities, *Bladet Tromsø and Stensaas*, cited above, § 59).

68. These principles apply to the publication of books or other written materials such as periodicals that have been or are due to be published (see, in particular, *C.S.Y. v. Turkey*, no. 27214/95, § 42, 4 March 2003), if they concern issues of general interest.

69. The Court considers that it is an integral part of freedom of expression to seek historical truth and it is not the Court’s role to arbitrate the underlying historical issues, which are part of a continuing debate between historians that shapes opinion as to the events which took place and their interpretation. As such, and regardless of the doubts one might have as to the probative value or otherwise of the document known as “Barbie’s written submissions” or the “Barbie testament”, the issue does not belong to the category of clearly established historical facts – such as the Holocaust – whose negation or revision is removed from the protection of Article 10 by Article 17 of the Convention (see *Lehideux and Isorni v. France*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VII, pp. 2885-86, § 51, and *Garaudy v. France* (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX; as regards Jean Moulin’s arrest at Caluire, see paragraph 10 above). However, the Court must balance the public interest in being informed of the circumstances in which Jean Moulin, the main leader of the internal Resistance in France, was arrested by the Nazis on 21 June 1943, and the need to protect the reputation of Mr and Mrs Aubrac, who were themselves important members of the Resistance. More than half a century after the events, there was a risk that their honour and reputation would be seriously tarnished by a book that raised the possibility, albeit by way of innuendo, that they had betrayed Jean Moulin and had thereby been responsible for his arrest, suffering and death.

70. In exercising its supervisory jurisdiction, the Court must look at the impugned interference in the light of the case as a whole, including the content of the remarks held against the applicants and the context in which they made them. In particular, it must determine whether the interference in issue was “proportionate to the legitimate aims pursued” and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are “relevant and sufficient”. In so doing, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see, among many other authorities, *Zana v. Turkey*, judgment of 25 November 1997, *Reports* 1997-VII, pp. 2547-48, § 51).

In addition, in the exercise of its European supervisory duties, the Court must verify whether the authorities struck a fair balance when

protecting two values guaranteed by the Convention which may come into conflict with each other in this type of case, namely, on the one hand, freedom of expression protected by Article 10 and, on the other, the right of the persons attacked by the book to protect their reputation, a right which is protected by Article 8 of the Convention as part of the right to respect for private life.

71. In the present case, in order to come to a guilty verdict, the Paris *tribunal de grande instance* performed a three-part examination.

It began by looking at the alleged defamatory accusations in the chronological order of the underlying events and comparing the text of Klaus Barbie's signed written submissions with the text of the first applicant's book, noting that the very purpose of the book was to:

"compare the allegations of these 'written submissions' with the account of events given by Mr and Mrs Aubrac on various occasions and the other oral and documentary evidence relating to that period. ..."

72. The *tribunal de grande instance* thus examined the circumstances of Raymond Aubrac's initial arrest in March 1943 and his release in May 1943, the escape from L'Antiquaille Hospital, the Caluire episode, events post-Caluire and the escape from boulevard des Hirondelles (see paragraph 17 above):

"Thus ..., without formally corroborating the direct accusations made in 'Barbie's written submissions', the [first applicant] sets about sowing confusion by combining a series of facts, witness statements and documents of different types and varying degrees of importance which together serve to discredit the accounts given by the civil parties; he also questions the motives for their deception and lies ..."

As for the author's comments, they constitute defamation by innuendo in that they encourage the reader to believe that very grave questions exist over Mr and Mrs Aubrac's conduct in 1943 that outweigh the certainties that have been hitherto accepted: they thus lend credence to Barbie's accusations."

73. After considering which statutory provisions were applicable, the *tribunal de grande instance* turned to the issue of the applicants' good faith, which is of central importance in defamation cases.

With regard to that issue, the *tribunal de grande instance* found that the characteristic features of the applicant's book were the excessive importance given to Barbie's written submissions, a manifest lack of adequate documentation on the circumstances of Raymond Aubrac's first arrest on 15 March 1943 and his release, a failure to rank the sources of information on the escape from L'Antiquaille Hospital in order of importance, insufficient qualification of his remarks on Caluire and the escape of 21 October, a lack of critical analysis of the German sources and documents as such and its neglect of the statements of those who took part in the events.

It explained and gave reasons for each of these assertions and concluded that the author's plea of good faith had to be rejected (see paragraph 19 above).

74. The Paris Court of Appeal adopted the Paris *tribunal de grande instance's* reasoning as regards the defamatory nature of the statements. It added with regard to the question of defamation by innuendo (see paragraph 24 above):

"Having thus decided how the book would be balanced: systematic doubt where the Aubrac's are concerned and the use of Barbie's document as a reference – albeit one to be treated with caution – [the first applicant] proceeds, in circumstances that are accurately described in the judgment, systematically to refuse to accord any credit to Mr and Mrs Aubrac's account."

75. It rejected the plea of good faith on the ground that the first applicant had repeatedly failed to exercise sufficient caution.

76. The Court observes that the domestic courts carried out a detailed and very thorough examination of the book and, in particular, the manner in which the facts and arguments were presented before concluding that the applicants were guilty of public defamation of Mr and Mrs Aubrac, in their capacity as members of a recognised Resistance movement.

77. It considers that the convictions in the instant case were based on relevant and sufficient reasons. In that connection, it finds convincing the evidence and reasoning which persuaded the civil courts, both at first instance and on appeal, to find that the author had failed to respect the fundamental rules of historical method in the book and had made particularly grave insinuations. It refers in particular to the meticulous analysis of the book by both the Paris *tribunal de grande instance* in its judgment of 2 April 1998 and the Court of Appeal in its judgment of 10 February 1999. It therefore sees no reason to disagree with the domestic courts' analysis of the case or to find that they construed the principle of freedom of expression too restrictively or the aim of protecting the reputation and the rights of others too extensively.

78. As to the sentences which were imposed, the Court reiterates that, in assessing the proportionality of the interference, the nature and severity of the penalties imposed are also factors to be taken into account (see, for example, *Sirek v. Turkey (no. 1)* [GC], no. 26682/95, § 64, ECHR 1999-IV).

It notes, firstly, that no order was made for the book's destruction or prohibiting its publication (see, *mutatis mutandis* and by converse implication, *Editions Plon v. France*, no. 58148/00, § 53, ECHR 2004-IV).

Further, the Court notes that, contrary to what has been suggested by the applicants (see paragraph 57 above), the levels of the fines and orders for damages (see paragraphs 20 and 27 above) appear to have been relatively modest (see, by converse implication, *Tolstoy Miloslavsky*, cited

above) and the sums the applicants were thus required to pay justified in the circumstances of the case. Nor, lastly, does the requirement to publish a statement in five periodicals and to include a warning in like terms in each copy of the book appear unreasonable or unduly restrictive of freedom of expression.

79. In addition, the Court reiterates that just as, by providing authors with a medium for publication, publishers participate in the exercise of freedom of expression, as a corollary thereto they are vicariously subject to the “duties and responsibilities” which authors take on when they disseminate their opinions to the public (see, *mutatis mutandis*, *Sürek (no. 1)*, cited above, § 63).

Thus, the fact that the third applicant was found jointly and severally liable in tort with the first two applicants and ordered to pay damages to the civil parties is not in itself incompatible with the requirements of Article 10 of the Convention.

80. In conclusion, the Court finds that the interference with the applicants’ freedom of expression in the instant case was not disproportionate to the legitimate aim pursued. Consequently, there has been no violation of Article 10 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

Holds that there has been no violation of Article 10 of the Convention.

Done in French, and notified in writing on 29 June 2004, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Lawrence EARLY
Deputy Registrar

András BAKA
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the concurring opinion of Mrs Thomassen is annexed to this judgment.

A.B.B.
T.L.E.

CONCURRING OPINION OF JUDGE THOMASSEN

(Translation)

Along with the other members of the Chamber, I voted in favour of finding that there has been no violation of Article 10 of the Convention in the present case.

However, I do not agree with every aspect of the Chamber's reasoning, in particular the significant importance it attaches to the fact that "the author ... failed to respect the fundamental rules of historical method in the book" (see paragraph 77 of the judgment).

Over and above the fact that the Chamber does not explain which rules of historical method were applicable, in my view such rules cannot in any event be the decisive factor in determining the scope of freedom of expression. Just like anyone else, historians are entitled to freedom of expression. For this reason I also disagree with the applicants' submission (see paragraph 54 of the judgment) that it should be acknowledged that there are "different approaches by the journalist and the historian".

In my opinion, the most decisive factor in determining the scope of freedom of expression is the importance of other interests, which may justify restrictions on any publication. While it is true that the book that was published in the instant case was on a subject of general interest, the Chamber gave precedence to the protection of reputation, which is part of the concept of private life that is protected by Article 8 of the Convention (see paragraph 70 of the judgment). I agree with that conclusion because the book is little more than pure conjecture and constitutes a direct assault on the integrity and identity of Mr and Mrs Aubrac that robs them of their dignity. It is necessary to reaffirm respect for human dignity as one of the most important Convention values and one which historical works must also foster.

VITO SANTE SANTORO v. ITALY
(Application no. 36681/97)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 1 JULY 2004¹

1. English original.

SUMMARY¹**Delay in implementing disenfranchisement as automatic consequence of imposition of a preventive measure****Article 3 of Protocol No. 1**

Right to vote – Delay in implementing disenfranchisement as automatic consequence of imposition of preventive measure – Choice of the legislature – Parliamentary elections – Regional elections – Competence and powers of regional councils

*
* *

In 1994 the district court imposed a preventive measure on the applicant, who was placed under police supervision for one year. It considered, in the light of a series of criminal complaints, that there were reasonable grounds for believing that the applicant was a habitual offender and thus “socially dangerous”. The court order was forwarded to the prefect for enforcement in April 1994 and served on the applicant in May 1994. An appeal by the applicant was dismissed and the order became final. In July 1995 the police drafted a document in the applicant’s presence, setting out the obligations imposed on him. The applicant applied to the district court for a declaration that the preventive measure had expired in May 1995, one year after the order had been served on him. The court found that the special supervision did not lapse at the end of the period for which it had been imposed, independently of when it was implemented; it was also necessary for the order to be forwarded for enforcement and the initial step in the implementation had therefore been taken when the police had drafted the document setting out the obligations. The court of appeal agreed with this approach. However, the Court of Cassation held that the order had expired in May 1995, one year after it had been served on the applicant. In the meantime, as a result of the imposition of the preventive measure the applicant had been struck off the electoral register in January 1995 and had consequently been unable to participate in the regional council and national parliamentary elections.

Held

(1) Article 2 of Protocol No. 4: The Court of Cassation had recognised that the applicant had been subject to a measure affecting his liberty of movement which was time-barred but it had not provided any redress, nor had it been suggested that the applicant could have made use of any other domestic remedy to obtain

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

compensation. The interference with the applicant's liberty of movement between May 1995 and July 1996 had been neither in accordance with the law nor necessary. *Conclusion*: violation (unanimously).

(2) Article 3 of Protocol No. 1: There was no doubt that a national parliament was a legislative body within the meaning of this provision. As for regional councils, they were competent to enact laws in a number of pivotal areas such as administrative planning, local policy, public health, education, town planning and agriculture, and were therefore vested with powers wide enough to make them a constituent part of the legislature. In the present case, the order imposing the preventive measure had been forwarded to the prefect for enforcement in April 1994 but the decision to strike the applicant off the electoral register had been taken only in January 1995. While some delay in accomplishing administrative tasks relating to enforcement of a court decision was often inevitable, the delay of nine months in the present case was excessive and no explanation had been provided. Moreover, if the disenfranchisement measure had been applied in due time, it would have ceased before the elections in question.

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. 7008/75, Commission decision of 12 July 1976, Decisions and Reports 6

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113

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

Lukanov v. Bulgaria, judgment of 20 March 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II

Luksch v. Italy, no. 27614/95, Commission decision of 21 May 1997, Decisions and Reports 89-B

Giulia Manzoni v. Italy, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV

Gitonas and Others v. Greece, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV

Ahmed and Others v. the United Kingdom, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI

Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I

Cherepkov v. Russia (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I

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

Sadak and Others v. Turkey (no. 2), nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95, ECHR 2002-IV

In the case of Vito Sante Santoro v. Italy,

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

Mr G. RESS, *President*,
Mr I. CABRAL BARRETO,
Mr L. CAFLISCH,
Mr J. HEDIGAN,
Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
Mrs H.S. GREVE,
Mr V. ZAGREBELSKY, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 16 January 2003 and 10 June 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 36681/97) 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 Vito Sante Santoro (“the applicant”), on 22 May 1997.

2. The applicant was represented by Mr G. Negro, a lawyer practising in Brindisi. The Italian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr I.M. Braguglia, and by Mr F. Crisafulli, co-Agent.

3. The applicant alleged, in particular, that the preventive measure of special supervision that had been imposed on him had violated his right of freedom of movement and that he had been deprived of his right to vote in the parliamentary and regional council elections.

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

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

6. On 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).

7. By a decision of 16 January 2003, the Chamber declared the application partly admissible¹.

8. 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

9. The applicant was born in 1957 and lives in Ostuni (province of Brindisi).

A. The special supervision by the police

10. In an order of 24 March 1994, filed with the registry on 30 March 1994, the Brindisi District Court imposed a preventive measure on the applicant, who was placed under special police supervision for one year.

11. The Brindisi District Court found that numerous criminal complaints had been made against the applicant. In particular, it found that in 1991 and 1992 a series of criminal complaints had been lodged alleging that he had received stolen goods under cover of his vehicle dismantling and spare parts business. On 13 May 1992 a preventive measure in the form of a warning (*avviso sociale*) was imposed on the applicant for one year. On 13 June 1992 a criminal complaint was lodged against him for aiding and abetting theft and trading in stolen goods; he was acquitted by a judgment of 2 July 1993. On 5 May 1993 the applicant was arrested with two others in connection with another complaint for receiving stolen goods which had been lodged against him. In the light of the foregoing, the District Court considered that there were reasonable grounds for believing that, in spite of his clean record, the applicant was a habitual offender and thus "socially dangerous", within the meaning of section 1 of Law no. 1423/56 of 27 December 1956. It refused, however, to make a compulsory residence order (*obbligo di soggiorno*) against him.

12. The order imposing the preventive measure was forwarded for enforcement to the Brindisi prefect on 7 April 1994 and served on the applicant on 3 May 1994.

13. The applicant appealed, but his appeal was dismissed by the Lecce Court of Appeal on 29 July 1994. The order became final on 24 September

1. *Note by the Registry.* Extracts of the decision are reported in ECHR 2003-I.

1994 and was subsequently served on the Ostuni municipality on 27 September 1994.

14. On 25 July 1995 the Ostuni police drafted, in the applicant's presence, a document setting out the obligations imposed on him (*verbale di sottoposizione agli obblighi*).

15. The applicant was required:

(a) to look for a suitable job within two months from the date of service of the order;

(b) not to change his place of residence;

(c) not to leave his home without informing the authorities responsible for supervising him;

(d) to live an honest life and not to arouse suspicion;

(e) not to associate with persons who had a criminal record or who were subject to preventive or security measures;

(f) not to return home later than 8 p.m. in summer and 6 p.m. in winter or to leave home before 7 a.m., unless due cause could be shown and in all cases only after informing the authorities responsible for supervising him;

(g) not to keep or carry weapons;

(h) not to go to bars or attend public meetings;

(i) to report to the relevant police station on Sundays between 9 a.m. and 12 noon;

(j) to have on him at all times the card setting out his precise obligations under the preventive measure and a copy of the court order.

16. On 31 July 1995 the applicant applied to the Brindisi District Court for a declaration that the preventive measure had expired on 2 May 1995, that is, one year after the date on which the order of 24 March 1994 was served on him.

17. In an order of 7 October 1995, the Brindisi District Court found that, even if pursuant to section 11 of Law no. 1423/56 the special supervision period began on the day on which the person on whom the preventive measure was imposed was served with the relevant order, compliance with that formality was necessary but not sufficient to constitute an initial step in the implementation of the measure. For there to be such an initial step, it was also necessary under section 7 of Law no. 1423/56 for the relevant order to be forwarded for enforcement to the competent police authority. The District Court observed that, under the Court of Cassation's case-law, special supervision did not lapse at the end of the period for which it had been imposed, independently of when it was implemented. In the case before it, the initial step in the implementation of the measure had been taken on 25 July 1995, the day on which the Ostuni police had drafted the document setting out the obligations imposed on the applicant. Consequently, it held that the preventive measure had not ceased to apply.

18. The applicant appealed to the Lecce Court of Appeal. He maintained that the preventive measure had automatically ceased to apply on 2 May 1995 or, at the latest, on 28 September 1995, which was one year after the date on which the order had been served on the Brindisi police and the Ostuni municipality. In any event, the applicant sought an order discharging the measure, arguing that there were no grounds for it to remain in force.

19. In a judgment of 29 April 1996, the Court of Appeal upheld the order of 7 October 1995, observing that the case fell outside those for which statute provided the automatic lapse of special supervision. It considered that the preventive measure could not automatically cease to apply on the date stated in the order of 24 March 1994 independently of when it was implemented. Consequently, it concluded that the starting-point for the application of the preventive measure was the day on which the first steps had been taken to implement it. In this case that had been 25 July 1995, when the police had drafted the document setting out the applicant's obligations under the order.

20. The applicant appealed on points of law to the Court of Cassation.

21. In a judgment of 16 December 1996, which was filed with the registry on 6 February 1997, the Court of Cassation ruled that the order for special supervision of the applicant had ceased to apply on 2 May 1995. It observed that section 11 of Law no. 1423/56 expressly provided that the period of special supervision started to run on the day the person to be supervised was served with the relevant order. Consequently, contrary to the opinion of the Court of Appeal, it found that the date on which the document setting out the obligations imposed on the applicant was drafted was not relevant for the purposes of identifying the date on which the preventive measure first took effect. It concluded that the period of special supervision had started to run on the day on which the relevant order was served on the applicant (3 May 1994).

22. In the meantime, on 20 September 1996 the Ostuni police had informed the Brindisi District Court that the order for special supervision of the applicant had ceased to apply on 24 July 1996.

B. The disenfranchisement

23. As a result of the special supervision measure imposed on the applicant, the Ostuni Municipal Electoral Committee decided on 10 January 1995 to strike the applicant off the electoral register on the ground that his civic rights had been suspended pursuant to Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967.

24. The applicant was subsequently prevented from taking part in the regional council (*Consiglio Regionale*) election of 23 April 1995.

25. On 28 July 1995 the applicant's name was restored to the electoral register.

26. In a certificate issued on 22 November 1995, however, the mayor of Ostuni stated that the applicant had been subject to a further year's special supervision by a decision of the Brindisi police of 25 July 1995. On 15 December 1995 the mayor declared that the applicant would be struck off the electoral register for another year.

27. On 12 April 1996 the Ostuni Municipal Electoral Committee refused the applicant's request to be allowed to take part in the national parliamentary election on 21 April 1996.

28. The applicant lodged an appeal with the Lecce Court of Appeal in which he contended that the preventive measure had ceased to apply on 2 May 1995 and that, accordingly, there were no grounds for excluding him from the election.

29. In a judgment of 18 April 1996, the Lecce Court of Appeal dismissed the appeal on the ground that the disenfranchisement could be challenged only after the preventive measure had actually been implemented.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. Provisions concerning preventive measures

30. The power to impose preventive measures was introduced by Law no. 1423 of 27 December 1956. Such measures are intended to prevent individuals who are considered "socially dangerous" from committing offences. The statute indicates three groups of socially dangerous persons: (a) anyone who, on the basis of factual evidence, must be regarded as a habitual offender; (b) anyone who, on account of his conduct or lifestyle and on the basis of factual evidence, must be regarded as habitually deriving his income from the proceeds of crime; and (c) anyone who, on account of his conduct and on the basis of factual evidence, must be regarded as having committed offences endangering the physical or mental integrity of minors or posing a threat to society, security or public order.

31. Section 3 of Law no. 1423/56 provides that persons who are socially dangerous may be placed under special police supervision. The competent court sits in camera and must give a reasoned decision after hearing the public prosecutor and the person concerned, who has the right to file memorials and to be represented by a lawyer. Both parties may lodge an appeal and/or an appeal on points of law, which have no suspensive effect.

32. When imposing a preventive measure, the court must fix its duration and specify the conditions with which the person concerned

must comply. In accordance with paragraph 1 of section 11 of Law no. 1423/56, the special supervision period starts to run on the day on which its addressee is notified of the relevant order and automatically ends when the period of time fixed in the order has elapsed.

B. Provisions on disenfranchisement

33. Article 2 of Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967 provides that, *inter alia*, persons on whom preventive measures have been imposed by a court order or an administrative decision shall be disenfranchised.

34. Article 32 § 1 (3) of that decree provides that in such cases the prefect (*questore*) empowered to enforce such measures shall notify the municipality where the person concerned resides of any decision entailing the loss of civic rights. The Municipal Electoral Committee shall then remove the name of the person concerned from the electoral register, even outside one of the usual periods for updating the lists.

C. Article 117 of the Constitution

35. Article 117 of the Constitution confers legislative power on the regions. It sets out the competence of the regions, *inter alia*, for regional administrative planning, local policy, public health, education, local museums and libraries, town planning, tourism, traffic regulations, navigation, quarries and peat bogs, hunting, agriculture, forests and handicraft. Article 117 also states that the regions have legislative power in other matters established by constitutional laws. Regional laws are enacted by the regional councils (Article 121 § 2 of the Constitution).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 4

36. The applicant complained that he had been illegally kept under special police supervision after the expiry of the order of 24 March 1994 and that no compensation was available to him for the undue prolongation of the preventive measure.

37. In its decision on the admissibility of the application, the Court considered that this complaint should be examined under Article 2 of Protocol No. 4, which reads as follows:

- “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.”

1. *The parties' submissions*

38. The Government considered that the restrictions imposed on the applicant were in accordance with the law, the decision of the Lecce Court of Appeal being the result of an interpretation of the relevant domestic provisions in conformity with the Court of Cassation's jurisprudence. They referred, in particular, to a judgment given by the Court of Cassation on 19 March 1980 in *Catalano*, confirmed by another judgment adopted by the First Division on 25 May 2000 (no. 3794). According to these decisions, the starting-point for the calculation of the duration of a preventive measure should not be the date on which notice of it was served, but the time when the measure actually started to be applied.

39. The Government submitted that it was the domestic courts' role to solve problems of interpretation of national legislation. In the present case, the error made by the competent authorities was of a formal nature and did not entail a violation of the applicant's rights. The latter could not therefore be considered a victim under the Convention.

40. The applicant observed that in the Italian legal system the judge should apply the law and not create it, the principle of strict legality in the criminal field preventing him from overstepping the bounds resulting from the wording of the relevant provisions. In any case, the starting-point of the special supervision could not depend on the discretion of the prefect or of the police, but should be fixed by the reasoned decisions of the competent judicial bodies.

41. The applicant challenged the existence of the case-law supposedly followed by the Lecce Court of Appeal. In his view, the judgment of 1980 in *Catalano* constituted an isolated decision, concerning a preventive measure which had not been fully implemented because the individual in question had been authorised to move abroad. The judgment of 25 May 2000 dealt with the suspension of the preventive measure by reason of the detention of the person concerned in a prison. The applicant considered that the Court of Cassation's judgment of 16 December 1996 quashing the decision of the Lecce Court of Appeal was not the result of a change in the case-law, but on the contrary a further statement of the correct interpretation of section 11 of Law no. 1423/56.

2. *The Court's assessment*

42. The Court first observes that the order imposing the special supervision by the police was served on the applicant on 3 May 1994 (see paragraph 12 above). However, it was only on 25 July 1995 that the Ostuni police drafted a document setting out the obligations imposed on the applicant (see paragraphs 14-15 above).

43. The Court finds it hard to understand why there should have been a delay of over one year and two months in drafting the actual obligations arising from a decision which was immediately enforceable and concerned a fundamental right, namely the applicant's freedom to come and go as he pleased (see, *mutatis mutandis*, *Raimondo v. Italy*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 281-A, p. 19, § 39).

44. Moreover, it is to be noted that in its judgment of 16 December 1996 the Court of Cassation, making use of its uncontested right to interpret the relevant provisions of domestic law, declared that the special supervision imposed on the applicant had ceased to apply on 2 May 1995 (see paragraph 21 above).

45. It is not the role of the Court to determine whether this interpretation was correct or whether it was foreseeable in view of the relevant domestic precedents (see, *mutatis mutandis*, *Lukanov v. Bulgaria*, judgment of 20 March 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II, p. 543, § 41). For the purposes of the present case, it is sufficient to observe that the Court of Cassation recognised that the applicant had been subject, between 2 May 1995 and 24 July 1996, to a measure affecting his liberty of movement which was time-barred. However, the Court of Cassation did not provide any redress for the damage suffered by the applicant as a consequence of the unlawful prolongation of the special supervision. Moreover, it has not been suggested by the Government that the applicant could have made use of any other domestic remedy to obtain compensation.

46. In the light of the above, the Court concludes that between 2 May 1995 and 24 July 1996 the interference with the applicant's liberty of movement was neither "in accordance with law" nor necessary. There has accordingly been a violation of Article 2 of Protocol No. 4.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

47. The applicant complained that he was disenfranchised for a longer period than was lawful and that, as a result, he had been prevented from voting in the regional council election of 23 April 1995 and the parliamentary election of 21 April 1996. He relied on Article 3 of Protocol No. 1, which reads as follows:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

1. *The parties' submissions*

48. The applicant submitted that his disenfranchisement after 2 May 1995 was unlawful, as it was ordered on the basis of a special police supervision measure which had already expired.

49. In the Government's opinion, the disenfranchisement was lawful in so far as it had to be regarded as the consequence of a lawfully imposed special supervision measure.

2. *The Court's assessment*

(a) **Applicability of Article 3 of Protocol No. 1**

50. The Court should first ascertain whether Article 3 of Protocol No. 1 applies to the elections complained of. In this respect, it observes that Article 3 of Protocol No. 1 guarantees the “choice of the legislature” and that the word “legislature” does not necessarily mean the national parliament: it has to be interpreted in the light of the constitutional structure of the State in question (see *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I). In *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, the 1980 constitutional reform had vested in the Flemish Council sufficient competence and powers to make it, alongside the French Community Council and the Walloon Regional Council, a constituent part of the Belgian “legislature”, in addition to the House of Representatives and the Senate (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, § 53; see also *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, §§ 40-54, ECHR 1999-I, on the application of Article 3 of Protocol No. 1 to the European Parliament; and *X v. Austria*, no. 7008/75, Commission decision of 12 July 1976, Decisions and Reports (DR) 6, pp. 120-21, on the application of Article 3 of Protocol No. 1 to regional parliaments (*Landtage*) in Austria).

51. In the present case, there is no doubt that the national parliament is a legislative body within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1. As regards the regional councils, the Commission left open the question whether these organs might be deemed to be part of the legislature in Italy (see *Luksch v. Italy*, no. 27614/95, Commission decision of 21 May 1997, DR 89-B, pp. 76-78).

52. The Court notes that, under Articles 117 and 121 § 2 of the Constitution, the regional councils are competent to enact, within the territory of the region to which they belong, laws in a number of pivotal

areas in a democratic society, such as administrative planning, local policy, public health, education, town planning and agriculture (see paragraph 35 above). The Court therefore considers that the Constitution vested competence and powers in the regional councils that are wide enough to make them a constituent part of the legislature in addition to the parliament. This has not been contested by the Government.

53. It follows that Article 3 of Protocol No. 1 is applicable both to the parliamentary election of 21 April 1996 and the regional election of 23 April 1995.

(b) Merits of the applicant's complaint

54. The Court points out that implicit in Article 3 of Protocol No. 1 are the subjective rights to vote and to stand for election. Although those rights are important, they are not absolute. Since Article 3 recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for implied limitations. In their internal legal orders, the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3. They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of this provision of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see the following judgments: *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, p. 23, § 52; *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, *Reports* 1997-IV, p. 1233, § 39; *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2384, § 75; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV; and *Sadak and Others v. Turkey (no. 2)*, nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95, § 31, ECHR 2002-IV).

55. The Court observes that persons who are subject to special police supervision are automatically struck off the electoral register (see paragraph 33 above). The prefect notifies the municipality accordingly and the Municipal Electoral Committee removes the name of the person concerned from the electoral register (see paragraph 34 above).

56. In the present case, the order imposing the preventive measure was forwarded for enforcement to the Brindisi prefect on 7 April 1994 (see paragraph 12 above). However, it was only on 10 January 1995 that the Ostuni Municipal Electoral Committee decided to strike the applicant off the electoral register (see paragraph 23 above).

57. The Court accepts that some delay in accomplishing the administrative tasks relating to the enforcement of a domestic court's

decision is often inevitable; however, it must be kept to a minimum (see, *mutatis mutandis*, *Giulia Manzoni v. Italy*, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV, p. 1191, § 25).

58. In the present case, more than nine months elapsed between the date on which the order imposing the preventive measure was forwarded to the prefect and the date on which the applicant was disenfranchised. In the Court's view, such a delay is excessive. No explanation for it has been provided by the Government.

59. Moreover, the delay in issue adversely affected the applicant's ability to vote both in the parliamentary and regional elections. In fact, had the disenfranchisement been applied in due time and for the statutory period of one year, this measure would have ceased before 23 April 1995, the date of the regional election and long before 21 April 1996, the date of the parliamentary elections. In any case, as far as the latter election is concerned, the Court reiterates its finding that the prolongation of the special police supervision after 2 May 1995 was neither in accordance with law nor necessary (see paragraph 46 above). The same applies to a measure which, like the disenfranchisement, was merely an ancillary and automatic consequence of the police supervision.

60. There has therefore been a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

61. 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

62. The applicant alleged that the way in which his liberty of movement had been violated caused him great distress, reducing his social contacts and his ability to work. As a result, the company he had owned and directed since 1985 was unable to make any profit after 1995. He had also been prevented from exercising his normal civic rights and had not been eligible for the assignment of public works. In view of the above, the applicant claimed a lump sum of 50,000 euros (EUR) for both non-pecuniary and pecuniary damage.

63. The Government observed that the interference complained of had lasted from 2 May 1995 until 24 July 1996 and that in 1995 the activity of the applicant's company had not been substantially affected. As far as

1996 was concerned, the applicant had failed to produce any evidence that the alleged loss of profit was a consequence of the preventive measure imposed on him, which had not, as such, prevented him from working. Moreover, the applicant had not shown that he might have had the possibility of obtaining a public works contract. As to the non-pecuniary damage, the Government considered that the finding of a violation constituted in itself sufficient just satisfaction.

64. The Court observes that the obligations imposed on the applicant by the special supervision measure (see paragraph 15 above) did not prevent him from pursuing a professional activity. Moreover, the applicant has failed to show that he had had the possibility of obtaining a public works contract. The Court therefore concludes that there is no causal link between the violations of the Convention and the alleged pecuniary damage, and rejects the applicant's claims in this respect.

65. However, the Court finds that the applicant suffered damage of a non-pecuniary nature. 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 EUR 2,000.

B. Costs and expenses

66. The applicant claimed EUR 9,433.71 for the costs he had incurred at the domestic level and EUR 5,507.06 for the costs and expenses pertaining to the proceedings before the Convention institutions.

67. The Government left the matter to the Court's discretion.

68. The Court observes that, before lodging his application in Strasbourg, the applicant had exhausted the available domestic remedies regarding the question of the violation of his freedom of movement and his right to vote in the elections. The Court therefore accepts that the applicant incurred some expenses in order to obtain redress both in the domestic legal order and at the European level (see, *mutatis mutandis*, *Rojas Morales v. Italy*, no. 39676/98, § 42, 16 November 2000). However, it considers the amounts claimed to be excessive. In this connection, the Court observes that at the admissibility stage one of the applicant's complaints was declared inadmissible. It is therefore appropriate to reimburse only in part the costs and expenses alleged by the applicant (see, *mutatis mutandis*, *Sakkopoulos v. Greece*, no. 61828/00, § 59, 15 January 2004). Having regard to the elements at its disposal and on the basis of an equitable assessment, the Court awards the applicant EUR 3,000 for the costs incurred before the Italian authorities and EUR 2,500 for the costs relating to the European proceedings, and therefore the global sum of EUR 5,500.

C. Default interest

69. 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 2 of Protocol No. 4;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1 by reason of the applicant's inability to vote in the parliamentary election of 21 April 1996 and in the regional council election of 23 April 1995;
3. *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, the following amounts:
 - (i) EUR 2,000 (two thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (ii) EUR 5,500 (five thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (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* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 1 July 2004, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Vincent BERGER
Registrar

Georg RESS
President

VITO SANTE SANTORO c. ITALIE
(Requête n° 36681/97)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 1^{er} JUILLET 2004¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Retard dans l'application d'une mesure de radiation des listes électorales accompagnant automatiquement une mesure de prévention****Article 3 du Protocole n° 1**

Droit de vote – Retard dans l'application d'une mesure de radiation des listes électorales accompagnant automatiquement une mesure de prévention – Choix du corps législatif – Elections législatives – Elections régionales – Attributions et pouvoirs des conseils régionaux

*
* *

En 1994, le tribunal de Brindisi imposa une mesure de prévention au requérant, qui fut placé sous la surveillance de la police pour une durée d'un an. Au vu d'une série de plaintes en matière pénale, le tribunal estima qu'il existait des motifs raisonnables de croire que l'intéressé se livrait habituellement à des activités illicites et était donc « socialement dangereux ». L'ordonnance rendue par le tribunal fut transmise pour exécution au préfet en avril 1994 et signifiée au requérant en mai 1994. L'appel de l'intéressé fut rejeté et l'ordonnance passa en force de chose jugée. En juillet 1995, la police rédigea en présence du requérant un document énonçant les obligations auxquelles il serait soumis. En juillet 1995, le requérant demanda au tribunal de Brindisi de dire que la mesure de prévention était parvenue à son terme en mai 1995, soit un an après la date à laquelle l'ordonnance lui avait été signifiée. Le tribunal observa que la surveillance spéciale ne cessait pas de s'appliquer à l'issue de la période pour laquelle elle avait été imposée, abstraction faite de la date à laquelle elle avait été mise en œuvre; il fallait également que l'ordonnance pertinente fût transmise pour exécution et la mesure en question avait donc commencé à être exécutée lorsque la police avait rédigé le document énonçant les obligations imposées au requérant. La cour d'appel souscrivit à ce raisonnement. Toutefois, la Cour de cassation déclara que l'ordonnance avait cessé de s'appliquer en mai 1995, soit un an après la signification au requérant. Dans l'intervalle, par suite de l'application de la mesure de prévention, le requérant avait été rayé des listes électorales en janvier 1995 et s'était donc trouvé dans l'impossibilité de prendre part aux élections régionales et législatives.

1. Article 2 du Protocole n° 4: la Cour de cassation a reconnu que le requérant avait été soumis à une mesure préjudiciable à sa liberté de circulation qui était caduque, mais n'a décidé d'aucune réparation, et il n'a nullement été suggéré que le requérant aurait pu exercer un autre recours interne en vue d'être

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

indemnisé. Dès lors, l'atteinte à la liberté de circulation du requérant entre mai 1995 et juillet 1996 n'était ni prévue par la loi ni nécessaire.

Conclusion: violation (unanimité).

2. Article 3 du Protocole n° 1: il ne fait aucun doute que le Parlement national est un organe législatif au sens de cette disposition. Quant aux conseils régionaux, ils sont compétents pour édicter des lois sur un certain nombre de questions cruciales, telles que l'organisation des administrations régionales, les politiques locales, la santé publique, l'éducation, l'urbanisme et l'agriculture, et sont donc dotés d'attributions et de pouvoirs suffisamment amples pour constituer des éléments du corps législatif. En l'espèce, l'ordonnance imposant la mesure de prévention fut transmise pour exécution au préfet en avril 1994, mais la décision de rayer le requérant des listes électorales n'a été prise qu'en janvier 1995. Si un certain délai dans l'accomplissement des tâches administratives relatives à l'exécution d'une décision judiciaire est souvent inévitable, le délai de neuf mois en l'espèce est excessif et n'a fait l'objet d'aucune explication. En outre, si la privation des droits civiques avait été appliquée en temps voulu, cette mesure serait parvenue à son terme avant les élections en question.

Conclusion: violation (unanimité).

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

Jurisprudence citée par la Cour

X c. Autriche, n° 7008/75, décision de la Commission du 12 juillet 1976, Décisions et rapports 6

Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113

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

Loukanov c. Bulgarie, arrêt du 20 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II

Luksch c. Italie, n° 27614/95, décision de la Commission du 21 mai 1997, Décisions et rapports 89-A

Giulia Manzoni c. Italie, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV

Gitonas et autres c. Grèce, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV

Ahmed et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

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

Cherepkov c. Russie (déc.), n° 51501/99, CEDH 2000-I

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

Sadak et autres c. Turquie (n° 2), n°s 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, CEDH 2002-IV

En l'affaire Vito Sante Santoro c. Italie,

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

MM. G. RESS, *président*,

I. CABRAL BARRETO,

L. CAFLISCH,

J. HEDIGAN,

M^{mes} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

H.S. GREVE,

M. V. ZAGREBELSKY, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 16 janvier 2003 et
10 juin 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 36681/97) dirigée
contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat,
M. Vito Sante Santoro («le requérant»), avait saisi la Commission
européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 22 mai 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 M^e G. Negro, avocat à Brindisi.
Le gouvernement italien («le Gouvernement») est représenté par
M. I.M. Braguglia, agent, et par M. F. Crisafulli, coagent.

3. Le requérant alléguait en particulier que la mesure préventive de
surveillance spéciale à laquelle il avait été soumis avait porté atteinte à
son droit à la liberté de circulation, et se plaignait d'avoir été privé de
son droit de vote pour les élections législatives et les élections régio-
nales.

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

6. 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 troisième section telle que remaniée (article 52 § 1).

7. Par une décision du 16 janvier 2003, la chambre a déclaré la requête en partie recevable¹.

8. La chambre ayant décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 3 *in fine* du règlement), les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1957 et réside à Ostuni (province de Brindisi).

A. La surveillance spéciale de la police

10. Par une ordonnance du 24 mars 1994, déposée au greffe le 30 mars 1994, le tribunal de Brindisi imposa une mesure de prévention au requérant, qui fut placé sous la surveillance spéciale de la police pour une durée d'un an.

11. Le tribunal constata que l'intéressé était sous le coup de nombreuses accusations pénales. Il releva en particulier qu'en 1991 et 1992 l'intéressé avait fait l'objet de plusieurs plaintes selon lesquelles il se livrait, sous le couvert de son affaire de destruction de voitures et de vente de pièces automobiles, au recel de biens volés. Le 13 mai 1992, la mesure préventive d'avertissement (*avviso sociale*) fut imposée au requérant pour une durée d'un an. Le 13 juin 1992, des poursuites pénales furent engagées contre lui pour complicité de vol et de recel de biens volés; il fut relaxé par un jugement du 2 juillet 1993. Le 5 mai 1993, le requérant fut arrêté avec deux autres personnes à la suite d'une autre plainte à son encontre pour recel de biens volés. Au vu de ces éléments, le tribunal estima qu'il existait des motifs raisonnables de croire que, malgré son casier judiciaire vierge, l'intéressé se livrait habituellement à des activités illicites et était donc « socialement dangereux » au sens de l'article 1 de la loi n° 1423/56 du 27 décembre 1956. Toutefois, le tribunal décida de ne pas le soumettre à une assignation à résidence (*obbligo di soggiorno*).

12. L'ordonnance édictant la mesure de prévention fut transmise pour exécution au préfet de police de Brindisi le 7 avril 1994 et signifiée au requérant le 3 mai 1994.

1. *Note du greffe*: la décision est publiée sous forme d'extraits dans le recueil CEDH 2003-1.

13. L'intéressé fit appel, mais fut débouté par la cour d'appel de Lecce le 29 juillet 1994. L'ordonnance passa en force de chose jugée le 24 septembre 1994 puis fut signifiée à la commune d'Ostuni le 27 septembre 1994.

14. Le 25 juillet 1995, la police d'Ostuni rédigea en présence du requérant le document énonçant les obligations auxquelles il serait soumis (*verbale di sottoposizione agli obblighi*).

15. Le requérant était tenu de :

a) chercher un travail convenable dans les deux mois suivant la signification de l'ordonnance ;

b) ne pas changer de lieu de résidence ;

c) ne pas s'éloigner de sa résidence sans avoir prévenu les autorités chargées de le surveiller ;

d) vivre honnêtement, ne pas prêter à soupçon ;

e) ne pas fréquenter des personnes ayant fait l'objet de condamnations ou soumises à des mesures de prévention ou de sûreté ;

f) ne pas rentrer le soir après 20 heures l'été et après 18 heures l'hiver, et ne pas sortir le matin avant 7 heures, sauf en cas de nécessité dûment prouvée et non sans avoir averti les autorités chargées de le surveiller ;

g) ne détenir ou porter aucune arme ;

h) ne pas fréquenter les cafés et ne pas participer à des réunions publiques ;

i) se présenter au bureau de police compétent chaque dimanche entre 9 heures et 12 heures ;

j) porter toujours sur soi la carte indiquant les obligations spécifiques résultant de la mesure de prévention appliquée à son encontre, ainsi qu'une copie de la décision du tribunal.

16. Le 31 juillet 1995, le requérant saisit le tribunal de Brindisi et lui demanda de dire que la mesure de prévention était parvenue à son terme le 2 mai 1995, soit un an après la date à laquelle l'ordonnance du 24 mars 1994 lui avait été signifiée.

17. Par une ordonnance du 7 octobre 1995, le tribunal de Brindisi estima que si, d'après l'article 11 de la loi n° 1423/56, la période de surveillance spéciale débutait le jour où l'ordonnance pertinente était signifiée à la personne faisant l'objet de la mesure de prévention, cette formalité était nécessaire mais pas suffisante pour déclencher la mise en œuvre de ladite mesure. Pour cela, il fallait également, en vertu de l'article 7 de la même loi, que l'ordonnance pertinente fût transmise pour exécution à l'autorité de police compétente. Le tribunal observa que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, on ne pouvait considérer que la surveillance spéciale cessait de s'appliquer à l'issue de la période pour laquelle elle avait été imposée, abstraction faite de la date à laquelle elle avait été mise en œuvre. En l'espèce, la mesure en question avait commencé à être exécutée le 25 juillet 1995, date à laquelle la police

d'Ostuni avait rédigé le document énonçant les obligations auxquelles serait soumis le requérant. En conséquence, selon le tribunal, la mesure continuait de s'appliquer.

18. Le requérant saisit la cour d'appel de Lecce. Il soutint que la mesure préventive avait automatiquement cessé de s'appliquer le 2 mai 1995 ou, au plus tard, le 28 septembre 1995, soit un an après la date à laquelle l'ordonnance avait été signifiée à la police de Brindisi et à la commune d'Ostuni. Quoi qu'il en soit, le requérant demanda la levée de la mesure, alléguant que rien n'en motivait le maintien.

19. Par une décision du 29 avril 1996, la cour d'appel confirma l'ordonnance du 7 octobre 1995, observant que le cas d'espèce n'entrait pas dans ceux où la loi prévoyait la levée automatique de la mesure de surveillance spéciale. Elle estima que cette mesure ne pouvait cesser automatiquement de s'appliquer à la date indiquée dans l'ordonnance du 24 mars 1994 sans que la date de son exécution ne fût prise en considération. En conséquence, la cour conclut que le point de départ de la mise en œuvre de la mesure de prévention était le jour où les premières dispositions avaient été prises pour l'exécuter. En l'espèce, la date pertinente était le 25 juillet 1995, jour où l'autorité de police compétente avait rédigé le document énonçant les obligations imposées au requérant.

20. L'intéressé se pourvut alors en cassation.

21. Par un arrêt du 16 décembre 1996, déposé au greffe le 6 février 1997, la Cour de cassation déclara que l'ordonnance soumettant le requérant à une mesure de surveillance spéciale avait cessé de s'appliquer le 2 mai 1995. Elle indiqua que l'article 11 de la loi n° 1423/56 prévoyait expressément que la période de surveillance spéciale débutait le jour où la personne concernée recevait signification de l'ordonnance pertinente. En conséquence, contrairement à la cour d'appel, la Cour de cassation estima que le jour où le document énonçant les obligations imposées au requérant avait été rédigé n'était pas celui à retenir pour déterminer la date à laquelle la mesure préventive avait commencé à prendre effet. Elle conclut que la période de surveillance spéciale avait commencé à courir le jour où l'ordonnance pertinente avait été signifiée au requérant – soit le 3 mai 1994.

22. Entre-temps, le 20 septembre 1996, la police d'Ostuni avait informé le tribunal de Brindisi que l'ordonnance imposant la surveillance spéciale au requérant avait cessé de s'appliquer le 24 juillet 1996.

B. La radiation des listes électorales

23. Par suite de l'application au requérant de la mesure de surveillance spéciale, la commission électorale municipale d'Ostuni décida le 10 janvier 1995 de rayer le requérant des listes électorales au motif que

les droits civiques de celui-ci étaient suspendus en vertu de l'article 32 du décret présidentiel n° 223 du 20 mars 1967.

24. Le requérant se trouva donc dans l'impossibilité de prendre part aux élections au conseil régional (*Consiglio Regionale*) tenues le 23 avril 1995.

25. Le 28 juillet 1995, le requérant fut réinscrit sur les listes électorales.

26. Toutefois, dans une attestation délivrée le 22 novembre 1995, le maire d'Ostuni observa que l'intéressé avait été soumis à une autre année de surveillance spéciale en vertu d'une décision prise le 25 juillet 1995 par la police de Brindisi. Le 15 décembre 1995, il déclara que le requérant serait rayé des listes électorales pour un an de plus.

27. Le 12 avril 1996, la commission électorale municipale d'Ostuni refusa au requérant l'autorisation de participer aux élections législatives du 21 avril 1996.

28. Le requérant saisit la cour d'appel de Lecce, alléguant que la mesure de prévention à laquelle il avait été soumis avait cessé de s'appliquer le 2 mai 1995 et qu'en conséquence il n'existait aucune raison de l'empêcher de participer aux élections.

29. Par un arrêt du 18 avril 1996, la cour d'appel de Lecce le débouta au motif que la mesure de radiation ne pouvait être contestée qu'après que la mesure de prévention eut été mise en œuvre dans les faits.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Dispositions concernant les mesures préventives

30. Les mesures de prévention, instituées par la loi n° 1423/56 du 27 décembre 1956, visent à empêcher la commission d'infractions pénales par des individus considérés comme « socialement dangereux ». La loi distingue trois catégories d'individus socialement dangereux : a) ceux qui doivent être regardés, sur la base d'éléments de fait, comme se livrant habituellement à des activités illicites ; b) ceux qui, en raison de leur conduite ou train de vie, doivent passer, sur la base d'éléments de fait, pour tirer leurs ressources habituelles de gains d'origine délictueuse, et c) ceux qui, en raison de leur conduite, doivent passer, sur la base d'éléments de fait, pour commettre des infractions mettant en danger l'intégrité physique ou morale des mineurs, la société, la sûreté ou l'ordre public.

31. L'article 3 de la loi n° 1423/56 prévoit la possibilité de placer un individu socialement dangereux sous la surveillance spéciale de la police. Le tribunal compétent statue en chambre du conseil et par une décision motivée après avoir entendu le ministère public et l'intéressé ; ce dernier

peut présenter des mémoires et se faire assister par un avocat. Le parquet et l'intéressé peuvent interjeter appel et/ou se pourvoir en cassation, sans effet suspensif.

32. Le tribunal qui adopte une mesure de prévention doit en préciser la durée et fixer les règles à observer par la personne en question. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 11 de la loi n° 1423/56, la période de supervision spéciale commence à courir le jour où la personne concernée se voit signifier l'ordonnance pertinente et prend automatiquement fin lorsque la durée prévue dans l'ordonnance est écoulée.

B. Dispositions en matière de radiation des listes électorales

33. L'article 2 du décret présidentiel n° 223 du 20 mars 1967 dispose que ne peuvent exercer le droit de vote notamment les personnes faisant l'objet d'une décision de l'autorité judiciaire ou de police imposant des mesures de prévention à leur encontre.

34. Aux termes de l'article 32 § 1 (3) du même décret, le préfet de police (*questore*) compétent notifie les décisions entraînant la perte des droits civiques à la commune de résidence. La commission électorale municipale procède à la radiation de la personne concernée des listes électorales, même en dehors de la période normale de révision de celles-ci.

C. Article 117 de la Constitution

35. L'article 117 de la Constitution confère aux régions le pouvoir de légiférer. Cette disposition énonce que les régions sont compétentes, notamment, en ce qui concerne l'organisation des administrations régionales, les politiques locales, la santé publique, l'éducation, les musées et bibliothèques locaux, l'urbanisme, le tourisme, la réglementation de la circulation, la navigation, les carrières et les tourbières, la chasse, l'agriculture, les forêts et l'artisanat. L'article 117 dispose également que les régions ont le pouvoir de légiférer relativement à d'autres questions établies par des lois constitutionnelles. Les conseils régionaux adoptent les lois régionales (article 121 § 2 de la Constitution).

EN DROIT

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

36. Le requérant allègue avoir été maintenu illégalement sous la surveillance spéciale de la police après que l'ordonnance du 24 mars 1994

eut cessé de produire ses effets, et ne pas avoir pu solliciter d'indemnisation pour la prolongation indue de la mesure de prévention.

37. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Cour a estimé que ce grief devait être examiné sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4, ainsi libellé :

« 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. »

1. Arguments des parties

38. Pour le Gouvernement, les restrictions imposées au requérant étaient conformes à la loi ; en effet, la cour d'appel de Lecce s'est fondée dans sa décision sur une interprétation des dispositions pertinentes du droit interne conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation. Le Gouvernement renvoie en particulier à un arrêt rendu par cette juridiction le 19 mars 1980 dans l'affaire Catalano, confirmé par un autre arrêt prononcé le 25 mai 2000 par la première chambre de la haute juridiction italienne (n° 3794). Selon ces décisions, la durée d'une mesure de prévention doit être calculée non pas à compter de la signification de l'acte par lequel la mesure est imposée mais à partir du moment où celle-ci a réellement commencé à être appliquée.

39. Le Gouvernement soutient qu'il incombe aux juridictions internes de résoudre les problèmes d'interprétation du droit national. En l'espèce, l'erreur commise par les autorités compétentes était de nature formelle et n'a pas porté atteinte aux droits du requérant. Celui-ci ne saurait donc être considéré comme une victime au regard de la Convention.

40. Le requérant observe que dans l'ordre juridique italien le juge n'est pas une source du droit ; il ne fait que l'appliquer, le principe de stricte légalité en matière pénale l'empêchant d'outrepasser les limites tenant au libellé des dispositions pertinentes. Quoiqu'il en soit, le point de départ de la surveillance spéciale ne saurait dépendre du pouvoir discrétionnaire du préfet ou de la police, mais devrait être fixé par des décisions motivées des organes judiciaires compétents.

41. Le requérant conteste l'existence de la jurisprudence que la cour d'appel de Lecce est censée avoir suivie. Selon lui, l'arrêt rendu en 1980 dans l'affaire Catalano constituait une décision isolée concernant une mesure de prévention qui n'avait pas été pleinement exécutée car l'intéressé avait été autorisé à déménager à l'étranger. L'arrêt du 25 mai 2000 portait sur la suspension de l'exécution de la mesure préventive du fait de la détention de la personne en cause dans un pénitencier. Pour le requérant, l'arrêt de la Cour de cassation du 16 décembre 1996 annulant la décision de la cour d'appel de Lecce n'a pas constitué un revirement de jurisprudence, mais n'a fait au contraire que consacrer une fois de plus la bonne interprétation de l'article 11 de la loi n° 1423/56.

2. *Appréciation de la Cour*

42. La Cour observe tout d'abord que l'ordonnance prescrivant la surveillance spéciale par la police fut signifiée au requérant le 3 mai 1994 (paragraphe 12 ci-dessus). Toutefois, ce n'est que le 25 juillet 1995 que la police d'Ostuni rédigea un document précisant les obligations imposées à l'intéressé (paragraphe 14 et 15 ci-dessus).

43. La Cour discerne mal pourquoi il fallut plus d'un an et deux mois pour rédiger les obligations concrètes découlant d'une décision immédiatement exécutoire et relative à un droit fondamental, la liberté d'aller et venir du requérant (voir, *mutatis mutandis*, *Raimondo c. Italie*, arrêt du 22 février 1994, série A n° 281-A, p. 19, § 39).

44. En outre, il convient de noter que dans son arrêt du 16 décembre 1996, la Cour de cassation, usant de son droit incontesté d'interpréter les dispositions pertinentes du droit interne, déclara que la surveillance spéciale imposée au requérant avait cessé de s'appliquer le 2 mai 1995 (paragraphe 21 ci-dessus).

45. Il n'appartient pas à la Cour de déterminer si cette interprétation était correcte ou si elle était prévisible au vu de la jurisprudence interne pertinente (voir, *mutatis mutandis*, *Loukanov c. Bulgarie*, arrêt du 20 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 543, § 41). Aux fins de la présente espèce, il suffit d'observer que la Cour de cassation a reconnu que le requérant avait été soumis, entre le 2 mai 1995 et le 24 juillet 1996, à une mesure préjudiciable à sa liberté de circulation qui était caduque. Toutefois, la haute juridiction italienne n'a décidé d'aucune réparation du préjudice subi par l'intéressé en conséquence de la prolongation illégale de la surveillance spéciale. En outre, le Gouvernement n'a nullement suggéré que le requérant aurait pu exercer un autre recours interne en vue d'être indemnisé.

46. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut qu'entre le 2 mai 1995 et le 24 juillet 1996 l'atteinte à la liberté de circulation du requérant

n'était ni «prévue par la loi» ni nécessaire. Dès lors, il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

47. Le requérant se plaint d'avoir été privé de ses droits civiques pour une période plus longue que la loi ne le prévoyait, et de n'avoir en conséquence pas pu voter aux élections régionales du 23 avril 1995 et aux élections législatives du 21 avril 1996. Il invoque l'article 3 du Protocole n° 1, qui se lit ainsi :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

1. Arguments des parties

48. Le requérant allègue que la privation de ses droits civiques après le 2 mai 1995 était illégale, puisqu'elle a été ordonnée sur le fondement d'une mesure de surveillance spéciale par la police qui avait déjà cessé de produire ses effets.

49. De l'avis du Gouvernement, la privation de ses droits civiques imposée au requérant était licite en ce qu'il faut y voir la conséquence d'une mesure de surveillance spéciale légalement imposée.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1

50. La Cour doit tout d'abord s'assurer que l'article 3 du Protocole n° 1 s'applique aux élections en cause. A cet égard, elle observe que l'article 3 du Protocole n° 1 garantit le «choix du corps législatif» et que les termes «corps législatif» ne signifient pas nécessairement le Parlement national : il faut les interpréter à la lumière de la structure constitutionnelle de l'Etat en question (*Cherepkov c. Russie* (déc.), n° 51501/99, CEDH 2000-I). Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53), la réforme constitutionnelle de 1980 avait doté le Conseil flamand d'attributions et de pouvoirs assez amples pour l'ériger, avec le Conseil de la communauté française et le Conseil régional wallon, en un élément du «corps législatif» belge en sus de la Chambre des représentants et du Sénat (voir également *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, §§ 40-54, CEDH 1999-I, sur l'application de l'article 3 du Protocole n° 1 au Parlement européen, et

X c. Autriche, n° 7008/75, décision de la Commission du 12 juillet 1976, Décisions et rapports (DR) 6, pp. 120-121, sur l'application de l'article 3 du Protocole n° 1 aux parlements régionaux – *Landtage* – en Autriche).

51. En l'espèce, il ne fait aucun doute que le Parlement national est un organe législatif, au sens de l'article 3 du Protocole n° 1. Quant aux conseils régionaux, la Commission a laissé ouverte la question de savoir si ces organes peuvent être considérés comme un élément du corps législatif en Italie (*Lukisch c. Italie*, n° 27614/95, décision de la Commission du 21 mai 1997, DR 89-A, pp. 76-78).

52. La Cour relève qu'aux termes des articles 117 et 121 § 2 de la Constitution chaque conseil régional est compétent pour édicter, sur le territoire de sa région respective, des lois sur un certain nombre de questions cruciales dans une société démocratique, telles que l'organisation des administrations régionales, les politiques locales, la santé publique, l'éducation, l'urbanisme et l'agriculture (paragraphe 35 ci-dessus). La Cour estime donc que la Constitution a doté les conseils régionaux d'attributions et de pouvoirs suffisamment amples pour les ériger en éléments du corps législatif en sus du Parlement. Le Gouvernement n'en disconvient pas.

53. Il s'ensuit que l'article 3 du Protocole n° 1 est applicable tant aux élections législatives du 21 avril 1996 qu'aux élections régionales du 23 avril 1995.

b) Quant au fond du grief du requérant

54. La Cour souligne que sont implicitement consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 les droits subjectifs de vote et d'éligibilité. Si ces droits sont importants, ils ne sont pas absolus. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des limitations implicites. Dans leurs ordres juridiques internes respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, arrêt précité, p. 23, § 52 ; *Gítonas et autres c. Grèce*, 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1233, § 39 ; *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2384, § 75 ; *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV ; et *Sadak et autres c. Turquie* (n° 2), nos 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, § 31, CEDH 2002-IV).

55. La Cour observe que les personnes soumises à une surveillance spéciale de la police sont automatiquement rayées des listes électorales (paragraphe 33 ci-dessus). Le préfet informe la commune de résidence en conséquence, et la commission électorale compétente procède à la radiation de la personne concernée des listes électorales (paragraphe 34 ci-dessus).

56. En l'espèce, l'ordonnance imposant la mesure de prévention fut transmise pour exécution au préfet de Brindisi le 7 avril 1994 (paragraphe 12 ci-dessus). Toutefois, ce n'est que le 10 janvier 1995 que la commission électorale municipale d'Ostuni décida de rayer le requérant des listes électorales (paragraphe 23 ci-dessus).

57. La Cour admet qu'un certain délai dans l'accomplissement des tâches administratives relatives à l'exécution d'une décision d'une juridiction interne est souvent inévitable, encore qu'il doive être réduit au minimum (voir, *mutatis mutandis*, *Giulia Manzoni c. Italie*, arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1191, § 25).

58. Dans la présente affaire, plus de neuf mois se sont écoulés entre la date à laquelle l'ordonnance imposant la mesure de prévention a été transmise au préfet et le moment où le requérant a été privé de ses droits civiques. De l'avis de la Cour, pareil délai est excessif. Le Gouvernement n'a fourni aucune explication à cet égard.

59. En outre, ce retard a empêché le requérant de voter tant aux élections législatives qu'aux élections régionales. En réalité, si la privation des droits civiques avait été appliquée en temps voulu et pour la période prévue d'un an, cette mesure serait parvenue à son terme avant le 23 avril 1995, date des élections régionales, et bien avant le 21 avril 1996, date des élections législatives. Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne ces dernières élections, la Cour rappelle sa constatation selon laquelle la prolongation de la supervision spéciale par la police au-delà du 2 mai 1995 n'était ni prévue par la loi ni nécessaire (paragraphe 46 ci-dessus). Cela vaut également pour une mesure qui, comme la privation des droits civiques, n'était qu'une conséquence accessoire et automatique de la surveillance policière.

60. Partant, il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

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

61. 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

62. Le requérant se plaint que l'atteinte à sa liberté de circulation lui ait causé un sentiment de grand désespoir et ait limité ses contacts sociaux et sa capacité de travailler. En conséquence, la société dont il était le propriétaire et le dirigeant depuis 1985 a été dans l'impossibilité de réaliser des profits après 1995. De même, l'intéressé n'a pas pu exercer ses droits civiques ordinaires ni répondre à des appels d'offres. Eu égard à ce qui précède, le requérant réclame la somme globale de 50 000 euros (EUR) pour le préjudice tant moral que matériel.

63. Le Gouvernement observe que l'ingérence litigieuse a duré du 2 mai 1995 jusqu'au 24 juillet 1996 et qu'en 1995 l'activité de la société du requérant n'a subi aucune atteinte notable. Quant à l'année 1996, le requérant n'a produit aucun élément prouvant que la perte de gains alléguée était une conséquence de la mesure de prévention qui lui avait été imposée, laquelle ne l'empêchait pas en soi de travailler. En outre, le requérant n'a pas démontré qu'il aurait peut-être eu la possibilité d'obtenir certains marchés publics. Quant au préjudice moral, le Gouvernement estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante.

64. La Cour relève que les obligations imposées au requérant dans le cadre de la mesure de surveillance spéciale (paragraphe 15 ci-dessus) ne l'empêchaient pas d'exercer une activité professionnelle. De plus, l'intéressé n'a pas démontré qu'il a eu la possibilité d'obtenir des marchés publics. Dès lors, la Cour conclut à l'absence de lien de causalité entre les violations de la Convention constatées et le préjudice matériel allégué, et rejette les demandes du requérant à cet égard.

65. La Cour estime en revanche que le requérant a subi un préjudice moral. Eu égard aux circonstances de l'espèce et statuant en équité comme le requiert l'article 41 de la Convention, elle décide d'allouer à l'intéressé une somme de 2 000 EUR.

B. Frais et dépens

66. Le requérant réclame 9 433,71 EUR pour les frais exposés par lui au niveau interne et 5 507,06 EUR pour les frais et dépens relatifs à la procédure devant les organes de la Convention.

67. Le Gouvernement laisse la question à l'appréciation de la Cour.

68. La Cour observe qu'avant d'introduire sa requête à Strasbourg le requérant a épuisé les voies de recours internes dont il disposait concernant la question de l'atteinte à sa liberté de circulation et à son droit de vote dans le cadre des élections. Elle admet en conséquence que le requérant a exposé certains frais afin d'obtenir réparation tant dans l'ordre juridique interne qu'au niveau européen (voir, *mutatis mutandis*, *Rojas Morales*

c. Italie, n° 39676/98, § 42, 16 novembre 2000). Elle estime néanmoins que les montants réclamés sont excessifs. A cet égard, elle relève qu'au stade de la recevabilité l'un des griefs du requérant a été déclaré irrecevable. Dès lors, il y a lieu de ne rembourser qu'en partie les frais et dépens que l'intéressé affirme avoir exposés (voir, *mutatis mutandis*, *Sakkopoulos c. Grèce*, n° 61828/00, § 59, 15 janvier 2004). Eu égard aux éléments dont elle dispose et statuant en équité, la Cour octroie au requérant 3 000 EUR pour les frais exposés devant les autorités italiennes et 2 500 EUR pour ceux afférents à la procédure européenne, soit une somme globale de 5 500 EUR.

C. Intérêts moratoires

69. 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 2 du Protocole n° 4;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à raison de l'impossibilité pour le requérant de voter dans le cadre des élections législatives du 21 avril 1996 et des élections au conseil régional du 23 avril 1995;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter de la date à laquelle le présent arrêt deviendra définitif, conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes:
 - i. 2 000 EUR (deux mille euros) au titre du dommage moral,
 - ii. 5 500 EUR (cinq mille cinq cents euros) au titre des frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ou de taxe sur les sommes susmentionnées;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants 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* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 1^{er} juillet 2004, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président

DECISION ON THE COMPETENCE OF THE COURT
TO GIVE AN ADVISORY OPINION

GRAND CHAMBER

DECISION OF 2 JUNE 2004

SUMMARY¹

Scope of the Court's competence to give an advisory opinion

Article 47

Advisory opinion – Scope of the Court's competence to give an advisory opinion – Request of the Committee of Ministers for an advisory opinion – Coexistence of the CIS Convention on Human Rights and the European Convention on Human Rights – Legal question concerning the interpretation of the Convention – Question the Court might have to consider in consequence of proceedings instituted in accordance with the Convention

Article 48

Advisory jurisdiction of the Court – Scope of the Court's competence to give an advisory opinion

*
* *

In January 2002 the Committee of Ministers of the Council of Europe requested the Court to give an advisory opinion on the coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States (“the CIS”) and the European Convention on Human Rights. The CIS is an organisation of twelve former Soviet republics, including several States Parties to the European Convention on Human Rights. The CIS Convention, which came into force in 1998, foresees the creation of a CIS Commission to monitor compliance with that convention. The request for an advisory opinion referred to Recommendation 1519 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in which the Assembly had recommended that the Committee of Ministers request the Court to give an advisory opinion on the question whether the CIS Commission should be regarded as “another procedure of international investigation or settlement” for the purposes of Article 35 § 2 (b) of the Convention. The Assembly considered that it should not, referring to the weaknesses of the CIS Commission, in particular the lack of independence and impartiality of its members (who are appointed by each State Party as “representatives”) and the nature of its decisions (which take the form of “understandings, conclusions and recommendations”).

Held

Articles 47 and 48: Notwithstanding the Committee of Ministers' reference to the “coexistence” of the two conventions, the Court considered that the request related essentially to the specific question whether the CIS Commission could be

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

regarded as “another procedure of international investigation or settlement” within the meaning of Article 35 § 2 (b) of the Convention. The request therefore related to “a legal question concerning the interpretation of the Convention”. It was necessary, however, to examine whether the Court’s competence was excluded by Article 47 § 2 on the ground that the question raised fell within the scope of the expression “any other question which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in consequence of any such proceedings as could be instituted in accordance with the Convention”. The Court considered that “proceedings” in this context referred to those instituted under Articles 33 and 34 of the Convention, namely inter-State and individual applications, and that the expression “any other question” covered admissibility issues. In that respect, the question whether a matter had already been submitted to “another procedure of international investigation or settlement” was an admissibility issue which had been examined in the context of individual applications in the past, in particular under former Article 27 § 1 (b) by the European Commission of Human Rights, which had in two cases gone beyond simply ascertaining whether the matter had been submitted to another procedure and had carried out a qualitative assessment of the procedure, including the nature of the supervisory body and the effect of its decisions. The Court endorsed that approach and concluded that the question whether a particular procedure fell within the scope of Article 35 § 2 (b) was one which it might have to consider in the future in the context of its examination of the admissibility of an individual application. Its competence to give an advisory opinion on the matter referred to it was therefore excluded in principle. As to the possibility of it having to decide whether the specific procedure of the CIS Commission was “another procedure”, the Court observed that several CIS member States (one of which, Russia, has ratified the CIS Convention) are Parties to the European Convention on Human Rights and that the substantive provisions of the CIS Convention are broadly equivalent to those in the European Convention. It could not therefore be excluded that the Court might have to consider in the context of a future concrete case whether the CIS procedure was “another procedure of international investigation or settlement”. Referring to the *travaux préparatoires*, the Court added that the term “proceedings” mentioned in Article 47 § 2 was not limited to pending cases but included hypothetical cases which might arise in the future.

Conclusion: The request for an advisory opinion did not come within the Court’s advisory competence (unanimously).

Case-law cited by the Court

Council of Civil Service Unions and Others v. the United Kingdom, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports 50

C.W. v. Finland, no. 17230/90, Commission decision of 9 October 1991, unreported
Calcerrada Fornieles and Cabeza Mato v. Spain, no. 17512/90, Commission decision of 6 July 1992, Decisions and Reports 73

Cereceda Martin and Others v. Spain, no. 16358/90, Commission decision of 12 October 1992, Decisions and Reports 73

Pauger v. Austria, no. 16717/90, Commission decision of 9 January 1995, Decisions and Reports 80-A

Pauger v. Austria, no. 24872/94, Commission decision of 9 January 1995, Decisions and Reports 80-A

Lukanov v. Bulgaria, no. 21915/93, Commission decision of 12 January 1995, Decisions and Reports 80-A

Peltonen v. Finland, no. 19583/92, Commission decision of 20 February 1995, Decisions and Reports 80-A

Varnava and Others v. Turkey, nos. 16064-66/90 and 16068-73/90, Commission decision of 14 April 1998, Decisions and Reports 93-A

Yağmurdereli v. Turkey (dec.), no. 29590/96, 13 February 2001

Smirnova v. Russia (dec.), nos. 46133/99 and 48183/99, 3 October 2002

Hartman v. the Czech Republic (dec.), no. 53341/99, 17 December 2002

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

Mr L. WILDHABER, *President*,
Mr C.L. ROZAKIS,
Mr J.-P. COSTA,
Mr G. RESS,
Sir Nicolas BRATZA,
Mr L. CAFLISCH,
Mr R. TÜRMEN,
Mr C. BİRSAN,
Mr V. BUTKEVYCH,
Mrs N. VAJIĆ,
Mr M. PELLONPÄÄ,
Mr A. B. BAKA,
Mr R. MARUSTE,
Mr A. KOVLER,
Mr V. ZAGREBELSKY,
Mrs A. MULARONI,
Mrs E. FURA-SANDSTRÖM, *judges*,

and Mr E. FRIBERGH, *Deputy Registrar*,

Having deliberated in private on 12 May 2004,

Decides as follows:

PROCEDURE

1. By a letter of 9 January 2002 addressed to the President of the Court, the Chairman of the Committee of Ministers of the Council of Europe requested the Court, by virtue of Article 47 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”), to give an advisory opinion on the matter raised in Recommendation 1519 (2001) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, concerning “the coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights”.

2. Pursuant to Rule 84 § 1 of the Rules of Court, the Registrar transmitted a copy of the request to all members of the Court. In accordance with Article 31 (b) of the Convention, the request was allocated to the Grand Chamber of the Court. The composition of the Grand Chamber was determined in accordance with the provisions of Article 27 § 3 of the Convention and Rule 24. The composition of the Grand Chamber was subsequently modified in accordance with the provisions of Rule 24 §§ 2 and 3: on 19 March 2004 Mr Gaukur Jörundsson withdrew from the case and was replaced by Mr V. Zagrebelsky; on 14 April 2004 Mr J. Casadevall

withdrew from the case and was replaced by Mr R. Türmen; on 3 May 2004 Mr L. Loucaides withdrew from the case and was replaced by Mrs E. Fura-Sandström; and on 5 May 2004 Mr E. Levits withdrew from the case and was replaced by Mr R. Maruste.

3. On 21 June 2002 the President consulted the Grand Chamber and by a letter of 16 July 2002 the Registrar informed the Contracting Parties that the Court was prepared to receive their written comments (Rule 84 § 2), which should at that stage be limited to the question whether the request fell within the Court's advisory jurisdiction (see paragraph 21 below). The time-limit for the submission of written comments was set at 7 September 2002 (Rule 85 § 1).

4. Written comments were submitted by the Governments of ten of the Contracting Parties (the Czech Republic, Georgia, Germany, Malta, Moldova, Poland, the Russian Federation, Slovakia, Turkey and Ukraine). Copies of these written comments were transmitted to the Committee of Ministers and to each of the Contracting Parties, as well as to the members of the Court (Rule 85 § 2). They are summarised below (see paragraphs 22-23). A further six Governments indicated that they did not intend to submit written comments.

5. The President of the Court decided that it was not necessary to give the Contracting Parties which had submitted written comments an opportunity to develop them at an oral hearing (Rule 86).

6. A meeting of the Grand Chamber to consider the request in the light of the written comments was scheduled for 9 October 2002. However, the meeting was cancelled in view of indications that the Committee of Ministers might withdraw the request. As no withdrawal request was subsequently made, the President decided that the Court should resume its consideration of the matter.

BACKGROUND TO THE REQUEST

I. The Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States

7. On 8 December 1991 the leaders of the Republic of Belarus, the Russian Federation and Ukraine signed in Minsk the Agreement on Establishment of the Commonwealth of Independent States ("the CIS"). On 21 December 1991 the heads of eleven States signed in Alma-Ata a Protocol to the Agreement, in which they declared that the Azerbaijan Republic, the Republic of Armenia, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Moldova, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan, Turkmenistan, the Republic of

Uzbekistan and Ukraine on a basis of equality established the Commonwealth of Independent States. In December 1993 the commonwealth was joined by Georgia. Thus at present the CIS comprises twelve States which were former Soviet republics. The official language of the CIS is Russian.

8. The Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States (“the CIS Convention”) was opened for signature on 26 May 1995 and came into force on 11 August 1998. It has been ratified by Belarus, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation and Tajikistan.

9. The CIS Convention comprises a preamble and thirty-nine Articles. Articles 1 to 29 set out a number of substantive rights and obligations. In particular, Articles 2 to 13, 19, 20, 22, 25, 26, 27 and 29 are expressed in broadly similar terms to rights and freedoms guaranteed by the European Convention on Human Rights and the Protocols thereto.

10. The CIS Convention also provides for the establishment of a Human Rights Commission of the Commonwealth of Independent States (“the CIS Commission”) to monitor the fulfilment of the human rights obligations entered into by the member States within the framework of that convention.

11. The Regulations on the Human Rights Commission of the Commonwealth of Independent States (“the Regulations”) form an integral part of the CIS Convention. Section I (2) of the Regulations provides that each of the Parties to that convention shall appoint its representative and deputy representative on the CIS Commission. Section III (1) empowers the CIS Commission to examine “individual and collective applications submitted by any person or non-governmental organisation concerning matters connected with human rights violations by any of the Parties and falling within the competence of the Commission”. Section I (10) provides that the decisions of the CIS Commission shall take the form of understandings, conclusions and recommendations (“*фиксируются в виде договоренностей, заключений и рекомендаций в соответствующих документах на русском языке ...*”). According to the information available, the CIS Commission has not yet been set up.

II. The Council of Europe’s consideration of the coexistence of the CIS Convention and the European Convention on Human Rights

12. Concerns over the potential incompatibility between ratification of the CIS Convention and ratification of the European Convention on Human Rights were initially expressed by the Council of Europe in the

context of discussions leading up to Moldova's accession to the Council of Europe in 1995. In response to these concerns, the Secretary General of the Council of Europe requested two eminent experts in human rights law, Professors Antônio Augusto Cançado Trindade and Jochen A. Frowein, to carry out an analysis of the legal implications of States ratifying both conventions (see SG/INF(95)17). The Parliamentary Assembly, when recommending to the Committee of Ministers that Moldova be invited to become a member of the Council of Europe, referred to Moldova's commitment, *inter alia*, "to withhold ratification of the CIS Convention on Human Rights until the implications of the coexistence of that convention and the European Convention on Human Rights, especially as far as the control mechanisms are concerned, have been clarified by the Council of Europe; and furthermore not to ratify the said CIS Convention without the prior agreement of the Council of Europe" (Opinion no. 188 (1995)). Similarly, when recommending that Ukraine be invited to become a member of the Council of Europe in 1995, the Assembly referred to Ukraine's commitment "pending further research on the compatibility of the two legal instruments, not to sign [the CIS Convention]" (Opinion no. 190 (1995)). Finally, when recommending that the Russian Federation, which had already ratified the CIS Convention, be invited to become a member of the Council of Europe, the Assembly referred to the Russian Federation's commitment "to ensure that the application of the CIS Convention on Human Rights does not in any way interfere with the procedure and guarantees of the European Convention on Human Rights" (Opinion no. 193 (1996)). Subsequently, at the request of the Parliamentary Assembly's Committee on Legal Affairs and Human Rights, the European Commission for Democracy through Law ("the Venice Commission") gave its opinion on the legal problems arising from the coexistence of the two conventions (see CDL-INF(1998)007).

13. In May 2001 the Parliamentary Assembly adopted Resolution 1249 (2001) on the coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights, in which it expressed its continuing concern about the compatibility of the two conventions. It considered, in particular, that the CIS Convention "offers less protection than the ECHR [European Convention on Human Rights], both with regard to the scope of its contents, and with regard to the body enforcing it – the CIS Commission cannot offer the guarantees of impartiality and independence offered by the European Court of Human Rights, nor do its recommendations enjoy the same enforceable character as judgments issued by that Court". The Parliamentary Assembly referred to its consistently held view that "no regional human rights mechanism – neither the CIS Convention nor the European Union's Charter of Fundamental Rights and Freedoms – should be allowed to weaken the unique

unified system of human rights protection offered by the ECHR and its European Court of Human Rights ... adherence to the ECHR system of protection should be mandatory and exclusive for members (and prospective members) of the Council of Europe". Reaffirming the "primacy and supremacy" of the European Convention and Court of Human Rights for all member States of the Council of Europe, it recommended member or applicant States not to sign or ratify the CIS Convention or, if they had already ratified it, to issue a legally binding declaration confirming that the procedure set out in the European Convention on Human Rights would not be in any way replaced or weakened through recourse to the procedure set out in the CIS Convention. It further recommended member States of both the CIS and the Council of Europe to keep their citizens informed about the difference in the legal nature of the mechanism of the European Court of Human Rights and the mechanism of the CIS Convention.

14. On the same date the Parliamentary Assembly adopted Recommendation 1519 (2001), which stated, *inter alia*:

"... [T]he Assembly, taking into account the weakness of the CIS Commission as an institution for the protection of human rights (from the point of view of its control mechanism; its political nature; the legal nature of its decisions; the impartiality, independence and competence of its members), and considering that the CIS Commission should not be regarded as 'another procedure of international investigation or settlement' in the sense of Article 35 paragraph 2 (b) of the European Convention on Human Rights, recommends that the Committee of Ministers request that the Court give an advisory opinion on the interpretation of Article 35 paragraph 2 (b) of the European Convention on Human Rights with regard to this specific issue."

15. At the 756th meeting of the Committee of Ministers in June 2001, the Ministers' Deputies decided to accept the advice of the Parliamentary Assembly. By a letter of 9 January 2002 addressed to the President of the Court, the Chairman of the Committee of Ministers requested the Court to give an advisory opinion on the matter raised in Recommendation 1519 (2001).

DECISION OF THE COURT

I. Relevant provisions of the Convention and the Rules of Court

16. The Committee of Ministers has requested the Court to give an advisory opinion on "the coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights". The request was made under Article 47 of the Convention, which provides:

Article 47
Advisory opinions

“1. The Court may, at the request of the Committee of Ministers, give advisory opinions on legal questions concerning the interpretation of the Convention and the Protocols thereto.

2. Such opinions shall not deal with any question relating to the content or scope of the rights or freedoms defined in Section I of the Convention and the Protocols thereto, or with any other question which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in consequence of any such proceedings as could be instituted in accordance with the Convention.

3. Decisions of the Committee of Ministers to request an advisory opinion of the Court shall require a majority vote of the representatives entitled to sit on the Committee.”

17. Articles 48 and 49 of the Convention set out further provisions concerning advisory opinions of the Court:

Article 48
Advisory jurisdiction of the Court

“The Court shall decide whether a request for an advisory opinion submitted by the Committee of Ministers is within its competence as defined in Article 47.”

Article 49
Reasons for advisory opinions

“1. Reasons shall be given for advisory opinions of the Court.

2. If the advisory opinion does not represent, in whole or in part, the unanimous opinion of the judges, any judge shall be entitled to deliver a separate opinion.

3. Advisory opinions of the Court shall be communicated to the Committee of Ministers.”

18. In addition, Rule 87 of the Rules of Court provides:

“If the Court considers that the request for an advisory opinion is not within its consultative competence as defined in Article 47 of the Convention, it shall so declare in a reasoned decision.”

19. The present request relates specifically to Article 35 § 2 of the Convention, the relevant part of which provides:

“The Court shall not deal with any application submitted under Article 34 that

...

(b) is substantially the same as a matter that has already been examined by the Court or has already been submitted to another procedure of international investigation or settlement and contains no relevant new information.”

20. Finally, Article 55 of the Convention, referred to below, provides:

“The High Contracting Parties agree that, except by special agreement, they will not avail themselves of treaties, conventions or declarations in force between them for the

purpose of submitting, by way of petition, a dispute arising out of the interpretation or application of this Convention to a means of settlement other than those provided for in this Convention.”

II. The written comments of the Governments

21. The Court observes at the outset that, although the Committee of Ministers has been empowered to request the Court to give advisory opinions since the entry into force of Protocol No. 2 to the Convention on 21 September 1970, this is the first time such a request has been submitted to the Court. The Court considers, in the light of Article 48 of the Convention, that it is required to examine, as a preliminary issue, whether it has jurisdiction to give the advisory opinion requested by the Committee of Ministers. The Court notes in that respect that the letter by which the Contracting States were invited to submit written comments specified that any such comments should at that stage be limited to the following question:

“Does the Court have jurisdiction to deal with the Committee of Ministers’ request (Article 48 of the Convention and Rule 87)? In particular, does the request relate to a question which the Court might have to consider in consequence of any such proceedings which could be instituted before it in accordance with the Convention (Article 47 § 2 of the Convention), and more precisely, in the context of the examination of the admissibility of an individual application under Article 35 § 2 of the Convention?”

22. Six of the ten Governments which submitted written comments took the view that the Court did not have jurisdiction to give an advisory opinion on the matter submitted to it. The Governments of the Czech Republic, Germany and Ukraine considered that the issue clearly fell outside the scope of the Court’s advisory jurisdiction because it was covered by the second branch of the exception set out in Article 47 § 2, since it concerned a question “which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in consequence of any such proceedings as could be instituted in accordance with the Convention”, namely whether the procedure of the CIS Commission is “another procedure of international investigation or settlement” for the purposes of Article 35 § 2 (b). The Government of the Russian Federation considered that, while a positive answer to the Court’s second question could serve as an additional argument confirming the lack of jurisdiction, the issue of the coexistence of the two conventions was not in any event a legal question concerning the interpretation of the Convention and Protocols thereto. The Government of Georgia similarly expressed the view that the Court did not have consultative jurisdiction to examine the question of the coexistence of the two conventions, since the Court was not competent “to determine the legal role of other international instruments”. They

also referred to the possibility of the question arising in the context of contentious proceedings. Finally, the Government of Moldova agreed, without specifying any reasons, that the Court did not have jurisdiction.

23. The four other Governments which submitted written comments were of the view that the Court did have jurisdiction to give an advisory opinion on the matter referred to it. The Government of Malta considered that the request did not deal with an issue which might have to be considered by the Court or the Committee of Ministers in consequence of proceedings instituted in accordance with the Convention, since the question was not related to any particular case which had already been lodged with the Court or was being dealt with by the Committee of Ministers. They further considered that the matter concerned the interpretation of Article 55 of the Convention. The Government of Turkey also considered that the Court had jurisdiction, as the request was not related to any specific application. The Governments of Poland and Slovakia were generally favourable to the Court giving an advisory opinion, although they expressed certain reservations in the event that any cases raising the issue were actually pending before the Court. In this connection, the Government of Slovakia indicated that the Court's jurisdiction would not be excluded by Article 47 § 2 if the advisory opinion were "more general than concrete in its substance".

III. The advisory jurisdiction of the Court

24. The Court notes firstly that requests under Article 47 of the Convention may relate only to legal questions concerning the interpretation of the Convention and the Protocols thereto. It considers that, although the request of the Committee of Ministers refers in general terms to the coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights, the Court is not called upon to examine in the abstract whether the CIS system or the CIS Commission are compatible with the Convention or how recourse to them might hinder access to the Court. It is clear from the terms of Parliamentary Assembly Recommendation 1519 (2001), to which it makes specific reference, that the request relates essentially to the concrete question whether the CIS Commission may be regarded as "another procedure of international investigation or settlement" within the meaning of Article 35 § 2 (b) of the Convention. Indeed, the recommendation proposes that the Committee of Ministers request an advisory opinion "on the interpretation of Article 35 paragraph 2 (b) of the European Convention on Human Rights with regard to this specific issue". The Court is therefore satisfied that the request for an advisory opinion concerns a legal question concerning the interpretation of the Convention.

25. The Court must next ascertain whether its jurisdiction to give an advisory opinion is excluded by Article 47 § 2 of the Convention on the ground that the request raises a question relating to the content or scope of the rights or freedoms defined in Section I of the Convention and the Protocols thereto or any other question which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in consequence of any such proceedings as could be instituted in accordance with the Convention. The Court considers it self-evident that the question raised in the request does not relate to the content or scope of the rights or freedoms defined in the Convention and Protocols. However, it finds it necessary to examine whether the question is one which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in connection with proceedings instituted under the Convention.

26. The Court notes that it has been set up to ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the Convention and the Protocols thereto (Article 19 of the Convention) and that, by virtue of Article 32 § 1, its jurisdiction extends to “all matters concerning the interpretation and application of the Convention and the Protocols thereto which are referred to it as provided in Articles 33, 34 and 47”. In the Court’s view, it is clear that the “proceedings” referred to in Article 47 § 2 are those instituted by the introduction of an application under either Article 33 (inter-State cases) or Article 34 (individual applications) of the Convention.

27. The Court further observes that Article 35 of the Convention sets out the conditions for the admissibility of applications lodged under Articles 33 and 34 and that in accordance with paragraph 4 of Article 35 the Court “shall reject any application which it considers inadmissible under this Article”. Consequently, it is part of the Court’s task, in conducting proceedings instituted under the Convention, to examine whether the application falls foul of any of the grounds for inadmissibility and, in particular, with regard to individual applications submitted under Article 34, whether substantially the same matter has already been submitted to another procedure of international investigation or settlement. The Court therefore considers that the phrase “any other question which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in consequence of any such proceedings as could be instituted in accordance with the Convention” includes questions concerning the admissibility of applications lodged under Articles 33 and 34 of the Convention. It observes in this connection that “any other question” can only refer to questions not relating to the content or scope of the rights or freedoms defined in the Convention and Protocols, since the Court’s advisory jurisdiction in that respect is specifically precluded under the first branch of Article 47 § 2.

28. The Court finds support for this approach in the *travaux préparatoires* to Protocol No. 2 to the Convention, from which it transpires that the

intention in conferring advisory jurisdiction on the Court was to complement the Court's existing judicial jurisdiction under former Article 48 of the Convention, that is its competence to examine individual applications or inter-State complaints (which at that time could only be referred to it by a State Party or by the former European Commission of Human Rights – "the Commission"). Thus, a distinction was drawn between matters which fell within the Court's existing jurisdiction, which by virtue of former Article 45 extended to "all cases concerning the interpretation and application of the ... Convention which the High Contracting Parties or the Commission shall refer to it in accordance with Article 48", and other questions concerning the interpretation of the Convention, which could not arise in connection with the examination of such cases. The aim was to confer on the Court "a general jurisdiction to interpret the Convention, which would therefore include matters arising out of the application of the Convention but not resulting from 'contentious proceedings'" (see AS/Jur(11)8, AS/Jur(11)25 rev. and Doc. 1061). The examples which were given of issues which might come within this general jurisdiction concerned primarily procedural points such as the election of judges, the duties of the Secretary General of the Council of Europe under the Convention and the procedure of the Committee of Ministers in exercising its role in the execution of judgments. Furthermore, the commentary on draft Protocol No. 2, prepared in June 1962, stated that the object of the limitations on the Court's jurisdiction to give advisory opinions was "to prevent exercise of the consultative competence of the Court in questions which could come within the Court's primary function, namely, its judicial function" (see CM(62)147 rev.). In that connection, it was added, with specific reference to the reasons for the inclusion of the second branch of the limitations, that "the Court or the Committee of Ministers might, in consequence of the institution of proceedings, have to consider questions other than those concerning the content or scope of rights and freedoms". By way of explanation, it was stated that the intention was to exclude, *inter alia*, "questions of competence or of procedure which might come before one of the bodies provided for by the Convention in consequence of the institution of proceedings". Thus, "the consultative competence of the Court does not extend to questions regarding the conditions of admissibility of applications" (*ibid.*). The Court notes in this connection that, while at that time the Court had ultimate jurisdiction with regard to the interpretation and application of the Convention, including admissibility criteria, admissibility issues fell primarily within the competence of the Commission, whereas the Convention now confers on the Court itself the responsibility of examining the admissibility of applications.

29. The Court observes that the question whether a matter raised in an individual application had already been submitted to another procedure of

international investigation or settlement has in fact been addressed in the context of individual applications on a number of occasions in the past by the Commission in relation to the similar provision which was contained in former Article 27 § 1 (b) of the Convention. In several decisions the Commission concluded that the matter was not “substantially the same” and consequently did not find it necessary to examine whether the other procedure in issue fell within the terms of former Article 27 § 1 (b) (see *Council of Civil Service Unions and Others v. the United Kingdom*, no. 11603/85, Commission decision of 20 January 1987, Decisions and Reports (DR) 50, p. 228, concerning the Committee on Freedom of Association of the International Labour Organisation (applicants not identical); and *Pauger v. Austria*, no. 16717/90, Commission decision of 9 January 1995, DR 80-A, p. 24 (issue not the same), and *Peltonen v. Finland*, no. 19583/92, Commission decision of 20 February 1995, DR 80-A, p. 38 (applicant not the same), both concerning the United Nations Human Rights Committee). In other cases, however, it accepted, albeit implicitly, that the other procedure to which the same matter had been submitted was indeed “another procedure of international investigation or settlement” (see *Calcerrada Fornieles and Cabeza Mato v. Spain*, no. 17512/90, Commission decision of 6 July 1992, DR 73, p. 214, *Pauger v. Austria*, no. 24872/94, Commission decision of 9 January 1995, DR 80-A, p. 170, and *C.W. v. Finland*, no. 17230/90, Commission decision of 9 October 1991, unreported, all concerning the United Nations Human Rights Committee; and *Cereceda Martin and Others v. Spain*, no. 16358/90, Commission decision of 12 October 1992, DR 73, p. 120, concerning the Committee on Freedom of Association of the International Labour Organisation, all of which were declared inadmissible pursuant to Article 27 § 1(b)).

30. More significantly, in two other cases the Commission made it clear that the mere fact that the matter had been submitted to another procedure of international investigation or settlement did not suffice in itself to exclude the Commission’s competence and that a qualitative assessment was also necessary in order to ensure that the procedure fulfilled certain criteria. Thus, in *Lukanov v. Bulgaria* (no. 21915/93, Commission decision of 12 January 1995, DR 80-A, p. 108), the Commission had to consider whether the procedure for examination of the applicant’s situation by the Human Rights Committee of the Inter-Parliamentary Union could be regarded as “another procedure of international investigation or settlement”. In reaching the conclusion that it could not, the Commission expressed the view that the term “another procedure” referred to “judicial or quasi-judicial proceedings similar to those set up by the Convention” and that the term “international investigation or settlement” referred to institutions and procedures set up by States, thus excluding non-governmental bodies, which it considered the Inter-Parliamentary Union to be. Similarly, in *Varnava and*

Others v. Turkey (nos. 16064-66/90 and 16068-73/90, Commission decision of 14 April 1998, DR 93-A, p. 5), which concerned the United Nations Committee on Missing Persons in Cyprus, the Commission not only asserted that the procedures envisaged referred to those instituted by way of a “petition” lodged formally or substantively by the applicant but also took into account the limited nature of the committee’s investigative capacity and the fact that the committee could not attribute responsibility for the deaths of any missing persons. In these cases, therefore, the Commission adopted the approach of ascertaining, in the context of its examination of admissibility, whether a particular procedure fell within the scope of former Article 27 § 1 (b) of the Convention.

31. The Court itself has been called on to examine questions under Article 35 § 2 (b) in only a handful of cases (see *Yağmurdereli v. Turkey* (dec.), no. 29590/96, 13 February 2001, in which the Court noted that since Turkey had not ratified the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, the same matter could not have been submitted to the United Nations Human Rights Committee, and *Smirnova v. Russia* (dec.), nos. 46133/99 and 48183/99, 3 October 2002, in which the Court found that the matter referred to the United Nations Human Rights Committee was not “substantially the same”; see also *Hartman v. the Czech Republic* (dec.), no. 53341/99, 17 December 2002, in which the matter was not addressed, as the complaint was declared inadmissible on another ground, and *Folgerø and Others v. Norway*, no. 15472/02, communicated to the respondent Government on 4 December 2003, both concerning the United Nations Human Rights Committee). Nevertheless, the Court endorses the approach of the Commission and considers that its decisions – in particular, those in *Lukanov* and *Varnava*, cited above – amply demonstrate that, in the context of proceedings instituted under Article 34 of the Convention, an examination of the question whether the same matter has already been submitted to another procedure of international investigation or settlement may be required and that this examination is not limited to a formal verification but extends, where appropriate, to ascertaining whether the nature of the supervisory body, the procedure it follows and the effect of its decisions are such that the Court’s jurisdiction is excluded by Article 35 § 2 (b). Consequently, the question whether a particular procedure comes within the scope of Article 35 § 2 (b) is a question which the Court might have to consider in consequence of proceedings instituted in accordance with the Convention, and its advisory jurisdiction is in principle excluded.

32. Turning to the specific procedure established by the CIS Convention, namely the examination of applications by the CIS Commission, the Court notes that one of the States Parties to the Convention, namely the Russian Federation, has also ratified the CIS Convention, while five further States Parties to the Convention are also member States of the

Commonwealth of Independent States, namely Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. Three of these (Armenia, Georgia and Moldova) have signed the CIS Convention, which has come into force. Moreover, many substantive provisions of that Convention echo those which the Court has the task of interpreting and applying. In these circumstances, the Court considers that it cannot be excluded that the question whether the procedure before the CIS Commission can be regarded as “another procedure of international investigation or settlement” within the meaning of Article 35 § 2 (b) might have to be considered in the future in the context of the Court’s examination of an individual application lodged under Article 34 of the Convention. Moreover, as noted above, this would entail an analysis of, *inter alia*, the independence and impartiality of the CIS Commission, the nature of its proceedings and the effect of its decisions.

33. The Court notes finally that certain of the Governments which submitted written comments considered that the Court was not precluded from giving an advisory opinion as long as the request was not related to any specific application pending before it. In the view of the Court, this approach to the interpretation of Article 47 § 2 does not reflect the wording of that provision, which speaks of “such proceedings as *could* be instituted in accordance with the Convention” (emphasis added) and not to proceedings which have in fact been instituted. Furthermore, the commentary on the draft Protocol No. 2 expressly stated that the proceedings referred to were “past, present, future or merely hypothetical” (see CM(62)147 rev.). The Court considers that the purpose of the provisions excluding its advisory jurisdiction is to avoid the potential situation in which the Court adopts in an advisory opinion a position which might prejudice its later examination of an application brought under Articles 33 or 34 of the Convention and that it is irrelevant that such an application has not and may never be lodged. In this connection, it again refers to the *travaux préparatoires*, in which it was stated that it was necessary “to ensure that the Court shall never be placed in the difficult position of being required, as the result of a request for its opinion, to make a direct or indirect pronouncement on a legal point with which it might subsequently have to deal as a main consideration in some case brought before it” (see CM(61)91). The Court considers therefore that it suffices to exclude its advisory jurisdiction that the legal question submitted to it is one which it might be called upon to address in the future in the exercise of its primary judicial function, that is in the examination of the admissibility or merits of a concrete case.

34. The Court notes finally the view of the Government of Malta that the Court is in effect being called upon to give an interpretation of Article 55 of the Convention and to determine the relationship of

another regional arrangement with the Convention. In that connection, the Court refers to its conclusion above (see paragraph 24) that the request submitted to it by the Committee of Ministers is in fact limited to the more specific question whether the CIS system can be regarded as “another procedure of international investigation or settlement” for the purposes of Article 35 § 2 (b). The Court considers, therefore, that the request does not seek to obtain an advisory opinion on the general issue of the coexistence of the two conventions and that it is consequently not called upon in the context of the present decision to address any issues arising out of Article 55 of the Convention.

35. In conclusion, the Court finds that the request for an advisory opinion relates to a question which the Court might have to consider in consequence of proceedings instituted in accordance with the Convention and that it therefore does not have competence to give an advisory opinion on the matter referred to it.

For these reasons, the Court unanimously

Decides that the request for an advisory opinion is not within its competence as defined in Article 47 of the Convention.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 2 June 2004.

Luzius WILDHABER
President

Erik FRIBERGH
Deputy Registrar

DÉCISION SUR LA COMPÉTENCE DE LA COUR
POUR RENDRE UN AVIS CONSULTATIF

GRANDE CHAMBRE

DÉCISION DU 2 JUIN 2004

SOMMAIRE¹

Portée de la compétence de la Cour pour rendre un avis consultatif

Article 47

Avis consultatif – Portée de la compétence de la Cour pour rendre un avis consultatif – Demande d’avis consultatif présentée par le Comité des Ministres – Coexistence de la Convention des droits de l’homme de la CEI et de la Convention européenne des Droits de l’Homme – Question juridique concernant l’interprétation de la Convention – Question dont la Cour pourrait avoir à connaître par suite de l’introduction d’un recours prévu par la Convention

Article 48

Compétence consultative de la Cour – Portée de la compétence de la Cour pour rendre un avis consultatif

*
* *

En janvier 2002, le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe a demandé à la Cour de rendre un avis consultatif sur la coexistence de la Convention des droits de l’homme et des libertés fondamentales de la Communauté d’Etats indépendants (« la CEI ») et de la Convention européenne des Droits de l’Homme. La CEI est une organisation réunissant douze anciennes républiques soviétiques, dont plusieurs Etats parties à la Convention européenne des Droits de l’Homme. La Convention de la CEI, entrée en vigueur en 1998, prévoit l’instauration d’une commission de la CEI, chargée de veiller au respect de cette convention. La demande d’avis consultatif renvoie à la Recommandation 1519 (2001) de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, dans laquelle celle-ci recommande que le Comité des Ministres demande à la Cour de formuler un avis consultatif sur la question de savoir si la commission de la CEI doit être considérée comme « une autre instance internationale d’enquête ou de règlement » au sens de l’article 35 § 2 b) de la Convention. L’Assemblée estime que la commission ne doit pas être tenue pour telle, eu égard à sa faiblesse, en particulier l’absence d’indépendance et d’impartialité de ses membres (qui sont nommés par chaque Etat partie comme « représentants ») et la nature de ses décisions (qui prennent la forme d’« accords, de conclusions ou de recommandations »).

Articles 47 et 48: bien que la demande du Comité des Ministres vise la « coexistence » des deux conventions, la Cour estime qu’elle a essentiellement pour objet la question concrète de savoir si la commission de la CEI peut être

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

considérée comme « une autre instance internationale d'enquête ou de règlement » au sens de l'article 35 § 2 b) de la Convention. La demande a donc trait « à une question juridique concernant l'interprétation de la Convention ». Toutefois, il y a lieu d'examiner si la compétence de la Cour se trouve exclue par l'article 47 § 2 au motif que la demande soulève une question relevant de l'expression « les autres questions dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention ». La Cour considère que le « recours » mentionné dans ce contexte est celui qui est formé par l'introduction d'une requête en application des articles 33 (affaires inter-étatiques) et 34 (requêtes individuelles) de la Convention, et que les termes « les autres questions » renvoient aux questions de recevabilité. A cet égard, le point de savoir si une requête a déjà été soumise à « une autre instance internationale d'enquête ou de règlement » est un problème de recevabilité qui a déjà été examiné dans le cadre de requêtes individuelles par le passé, en particulier sous l'angle de l'ancien article 27 § 1 b) par la Commission européenne des Droits de l'Homme, laquelle, dans deux affaires, ne s'est pas bornée à vérifier simplement si la requête avait déjà été soumise à une autre instance, mais a procédé à une appréciation qualitative de l'instance, y compris de la nature de l'organe de contrôle et des effets de ses décisions. La Cour souscrit à cette démarche de la Commission et conclut que le problème de savoir si une instance particulière tombe sous le coup de l'article 35 § 2 b) est une question dont la Cour peut avoir à connaître à l'avenir dans le cadre de l'examen de la recevabilité d'une requête individuelle. Sa compétence pour rendre un avis consultatif sur la question dont elle est saisie se trouve donc en principe exclue. Quant à la possibilité qu'elle puisse avoir à se prononcer sur le point de savoir si la procédure particulière devant la commission de la CEI est une procédure devant « une autre instance », la Cour observe que plusieurs Etats membres de la CEI (dont l'un, la Russie, a ratifié la Convention de la CEI) sont parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme et que nombre des dispositions matérielles de la Convention de la CEI reprennent celles de la Convention européenne. On ne saurait donc exclure que la Cour puisse avoir à connaître à l'avenir, dans le cadre de l'examen d'une requête, de la question de savoir si la procédure devant la commission de la CEI peut passer pour une procédure devant « une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ». Renvoyant aux travaux préparatoires, la Cour ajoute que le terme « recours » figurant à l'article 47 § 2 ne se limite pas aux affaires pendantes mais inclut des affaires éventuelles dont elle pourrait avoir à connaître à l'avenir.

Conclusion : la demande d'avis consultatif ne relève pas de la compétence consultative de la Cour (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni, n° 11603/85, décision de la Commission du 20 janvier 1987, Décisions et rapports 50

C.W. c. Finlande, n° 17230/90, décision de la Commission du 9 octobre 1991, non publiée

Calcerrada Fornieles et Cabeza Mato c. Espagne, n° 17512/90, décision de la Commission du 6 juillet 1992, Décisions et rapports 73

Cereceda Martin et autres c. Espagne, n° 16358/90, décision de la Commission du 12 octobre 1992, Décisions et rapports 73
Pauger c. Autriche, n° 16717/90, décision de la Commission du 9 janvier 1995, Décisions et rapports 80-B
Pauger c. Autriche, n° 24872/94, décision de la Commission du 9 janvier 1995, Décisions et rapports 80-B
Loukanov c. Bulgarie, n° 21915/93, décision de la Commission du 12 janvier 1995, Décisions et rapports 80-B
Peltonen c. Finlande, n° 19583/92, décision de la Commission du 20 février 1995, Décisions et rapports 80-B
Varnava et autres c. Turquie, n°s 16064-16066/90 et 16068-16073/90, décision de la Commission du 14 avril 1998, Décisions et rapports 93-B
Yağmurdereli c. Turquie (déc.), n° 29590/96, 13 février 2001
Smirnova c. Russie (déc.), n°s 46133/99 et 48183/99, 3 octobre 2002
Hartman c. République tchèque (déc.), n° 53341/99, 17 décembre 2002

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

G. RESS,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. L. CAFLISCH,

R. TÜRMEN,

C. BİRSAN,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} N. VAJIĆ,

MM. M. PELLONPÄÄ,

A.B. BAKA,

R. MARUSTE,

A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 mai 2004,

Rend la décision que voici :

PROCÉDURE

1. Par une lettre du 9 janvier 2002 adressée au président de la Cour, le président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé à la Cour, en vertu de l'article 47 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), de rendre un avis consultatif sur la question soulevée dans la Recommandation 1519 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe concernant « la coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants et de la Convention européenne des Droits de l'Homme ».

2. En application de l'article 84 § 1 du règlement de la Cour (« le règlement »), le greffier a adressé une copie de la demande à tous les membres de la Cour. La demande a été attribuée à la Grande Chambre de la Cour (article 31 b) de la Convention), dont la composition a été arrêtée conformément aux articles 27 § 3 de la Convention et 24 du règlement. La composition de la Grande Chambre a par la suite été modifiée conformément à l'article 24 §§ 2 et 3 du règlement : M. Gaukur Jörundsson, M. J. Casadevall, M. L. Loucaides et M. E. Levits se sont déportés les 19 mars, 14 avril, 3 et 5 mai 2004, et ont été remplacés respectivement

par M. V. Zagrebelsky, M. R. Türmen, M^{me} E. Fura-Sandström et M. R. Maruste.

3. Le 21 juin 2002, le président a consulté la Grande Chambre et, par une lettre du 16 juillet 2002, le greffier a informé les Parties contractantes que la Cour était disposée à recevoir leurs observations écrites (article 84 § 2 du règlement), lesquelles, à ce stade, devaient se limiter à la question de savoir si la demande relevait de la compétence consultative de la Cour (paragraphe 21 ci-après). La date limite de dépôt des observations écrites a été fixée au 7 septembre 2002 (article 85 § 1 du règlement).

4. Des observations écrites ont été présentées par les Gouvernements de dix Parties contractantes (Allemagne, Fédération de Russie, Géorgie, Malte, Moldova, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Turquie et Ukraine). Des copies de ces observations ont été communiquées au Comité des Ministres, à chacune des Parties contractantes et aux membres de la Cour (article 85 § 2 du règlement). Elles sont résumées ci-après (aux paragraphes 22 et 23). Six autres Gouvernements ont fait part de leur intention de ne pas soumettre d'observations écrites.

5. Le président de la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de permettre aux Parties contractantes qui avaient présenté des observations écrites de les développer oralement lors d'une audience (article 86 du règlement).

6. Une réunion de la Grande Chambre qui devait être consacrée à l'examen de la demande à la lumière des observations écrites était prévue pour le 9 octobre 2002. Toutefois, elle a été annulée, eu égard à des indications selon lesquelles le Comité des Ministres retirerait peut-être sa demande. Aucune demande de retrait n'ayant été formulée par la suite, le président a décidé que la Cour devait reprendre l'examen de la question.

CONTEXTE DE LA DEMANDE

I. La Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'États indépendants

7. Le 8 décembre 1991, les dirigeants de la République du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine signèrent à Minsk l'accord sur la création de la Communauté d'États indépendants («la CEI»). Le 21 décembre 1991, les chefs de onze États signèrent à Alma-Ata un protocole à l'accord, dans lequel ils déclarèrent que les Républiques d'Azerbaïdjan, d'Arménie et du Bélarus, la Fédération de Russie, la République du Kazakhstan, la République kirghize, les Républiques de Moldova, d'Ouzbékistan et du Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine instituaient sur une base d'égalité la Communauté d'États indépendants. En décembre 1993, la Géorgie adhéra à la Communauté. Actuellement,

celle-ci réunit donc douze Etats qui sont d'anciennes républiques soviétiques. La langue officielle de la CEI est le russe.

8. La Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants (« la Convention de la CEI »), ouverte à la signature le 26 mai 1995, est entrée en vigueur le 11 août 1998. Elle a été ratifiée par le Bélarus, la Fédération de Russie, le Kirghizistan et le Tadjikistan.

9. Elle se compose d'un préambule, suivi de trente-neuf articles. Les articles 1 à 29 énoncent un certain nombre de droits et d'obligations matériels. Les articles 2 à 13, 19, 20, 22, 25, 26, 27 et 29 en particulier sont libellés en termes pratiquement analogues à ceux des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses Protocoles protégeant les droits et libertés correspondants.

10. La Convention de la CEI prévoit également l'instauration d'une commission des droits de l'homme de la Communauté d'Etats indépendants (« la commission de la CEI »), chargée de veiller au respect des obligations contractées dans le domaine des droits de l'homme par les Etats membres dans le cadre de cette convention.

11. Le statut de la commission des droits de l'homme de la Communauté d'Etats indépendants (« le statut ») fait partie intégrante de la Convention de la CEI. L'article 2 de la première partie du statut énonce que chaque Partie à cette convention nomme un représentant et un suppléant à la commission de la CEI. L'article 1 de la troisième partie confère à la commission de la CEI le pouvoir d'examiner « les requêtes individuelles et collectives de toute personne ou organisation non gouvernementale concernant des questions liées à des violations des droits de l'homme imputables à l'une des Parties et relevant de la compétence de la commission ». D'après l'article 10 de la première partie du statut, les décisions de la commission de la CEI prennent la forme d'accords, de conclusions ou de recommandations (« *фиксируются в виде договоренностей, заключений и рекомендаций в соответствующих документах на русском языке (...)* »). Selon les informations disponibles, la commission de la CEI n'a pas encore été mise en place.

II. Examen par le Conseil de l'Europe de la coexistence de la Convention de la CEI et de la Convention européenne des Droits de l'Homme

12. C'est dans le cadre des discussions ayant précédé l'adhésion de la Moldova en 1995 que le Conseil de l'Europe a exprimé pour la première fois des préoccupations au sujet de l'incompatibilité qu'il pourrait y avoir entre la ratification de la Convention de la CEI et celle de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Pour répondre à ces préoccupations,

le Secrétaire général du Conseil de l'Europe avait chargé deux éminents experts en droits de l'homme, les professeurs Antônio Augusto Cançado Trindade et Jochen A. Frowein, d'une analyse des conséquences juridiques qu'impliquait la ratification des deux conventions par certains Etats (SG/INF(95)17). L'Assemblée parlementaire, en recommandant au Comité des Ministres d'inviter la Moldova à devenir membre du Conseil de l'Europe, a tenu compte des engagements pris par cet Etat, en particulier celui de « s'abstenir de ratifier la Convention des droits de l'homme de la CEI avant que le Conseil de l'Europe ait pu clarifier les implications de la coexistence de cette convention avec la Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment en ce qui concerne le mécanisme de contrôle; et en outre de ne pas ratifier cette Convention de la CEI sans l'accord préalable du Conseil de l'Europe » (Avis n° 188 (1995)). De même, en recommandant d'inviter l'Ukraine à devenir membre du Conseil de l'Europe en 1995, l'Assemblée a souligné l'engagement de l'Ukraine, « en attendant la conclusion de nouvelles études sur la compatibilité des deux instruments juridiques, de ne pas signer la [Convention de la CEI] » (Avis n° 190 (1995)). Enfin, lorsqu'elle a recommandé d'inviter la Fédération de Russie, qui avait déjà ratifié la Convention de la CEI, à adhérer au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a mentionné l'engagement de la Fédération de Russie « de s'assurer que l'application de la Convention des droits de l'homme de la CEI n'entrave en rien la procédure et les garanties de la Convention européenne des Droits de l'Homme » (Avis n° 193 (1996)). Par la suite, à la demande de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») a rendu un avis sur les problèmes juridiques découlant de la coexistence des deux conventions (CDL-INF(1998)007).

13. En mai 2001, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1249 (2001) sur la coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants et de la Convention européenne des Droits de l'Homme, dans laquelle elle déclare qu'elle reste préoccupée par la question de la compatibilité des deux conventions. Elle considère notamment que la Convention de la CEI « offre moins de protection que la CEDH [la Convention européenne des Droits de l'Homme], s'agissant aussi bien du champ d'application de son contenu que de son organe de contrôle; la commission de la CEI, en effet, n'offre pas les garanties d'impartialité et d'indépendance qu'offre la Cour européenne des Droits de l'Homme, et ses recommandations n'ont pas le même caractère contraignant que les arrêts de la Cour ». Elle déclare qu'elle estime, depuis toujours, qu'« il ne faut laisser aucun mécanisme régional des droits de l'homme – qu'il s'agisse de la Convention de la CEI ou de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – affaiblir le système unifié unique de protection des droits de l'homme

qu'offrent la CEDH et la Cour européenne des Droits de l'Homme. (...) l'adhésion au système de protection de la CEDH devrait revêtir un caractère obligatoire et exclusif pour les membres (et futurs membres) du Conseil de l'Europe». Confirmant «la primauté et la suprématie» de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de sa Cour pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire recommande aux Etats membres et aux Etats candidats de ne pas signer ni ratifier la Convention de la CEI ou, s'ils l'ont déjà ratifiée, de publier une déclaration juridiquement contraignante confirmant que la procédure prévue par la Convention européenne des Droits de l'Homme ne sera aucunement remplacée ou affaiblie par le recours à la procédure énoncée dans la Convention de la CEI. En outre, l'Assemblée recommande aux Etats membres de la CEI et à ceux du Conseil de l'Europe de tenir leurs citoyens informés de la différence entre la nature juridique du mécanisme de la Cour européenne des Droits de l'Homme et celle du mécanisme de la Convention de la CEI.

14. A la même date, l'Assemblée parlementaire a adopté la Recommandation 1519 (2001), qui dit notamment :

« (...) [L]'Assemblée, compte tenu de la faiblesse de la commission de la CEI en tant qu'institution de protection des droits de l'homme (du point de vue de son mécanisme de contrôle; de sa nature politique; de la nature juridique de ses décisions; de l'impartialité, de l'indépendance et de la compétence de ses membres) et estimant que la commission de la CEI ne devrait pas être considérée comme «une autre instance internationale d'enquête ou de règlement» au sens de l'article 35, paragraphe 2 b), de la Convention européenne des Droits de l'Homme, recommande que le Comité des Ministres demande à la Cour de formuler un avis consultatif sur l'interprétation de l'article 35, paragraphe 2 b), de la Convention européenne des Droits de l'Homme en ce qui concerne ce point spécifique.»

15. A la 756^e réunion du Comité des Ministres tenue en juin 2001, les Délégués des Ministres ont décidé de suivre le conseil de l'Assemblée parlementaire. Par une lettre du 9 janvier 2002 adressée au président de la Cour, le président du Comité des Ministres a demandé à la Cour de rendre un avis consultatif sur la question soulevée dans la Recommandation 1519 (2001).

DÉCISION DE LA COUR

I. Les dispositions pertinentes de la Convention et du règlement de la Cour

16. Le Comité des Ministres a invité la Cour à donner un avis consultatif sur «la coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'Etats indépendants et de

la Convention européenne des Droits de l'Homme». Cette demande a été faite en application de l'article 47 de la Convention, lequel dispose :

Article 47
Avis consultatifs

«1. La Cour peut, à la demande du Comité des Ministres, donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles.

2. Ces avis ne peuvent porter ni sur les questions ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés définis au titre I de la Convention et dans les Protocoles ni sur les autres questions dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.

3. La décision du Comité des Ministres de demander un avis à la Cour est prise par un vote à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.»

17. Les articles 48 et 49 de la Convention renferment d'autres dispositions relatives aux avis consultatifs de la Cour :

Article 48
Compétence consultative de la Cour

«La Cour décide si la demande d'avis consultatif présentée par le Comité des Ministres relève de sa compétence telle que définie par l'article 17.»

Article 49
Motivation des avis consultatifs

«1. L'avis de la Cour est motivé.

2. Si l'avis n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

3. L'avis de la Cour est transmis au Comité des Ministres.»

18. En outre, l'article 87 du règlement de la Cour énonce :

«Si la Cour estime que la demande d'avis ne relève pas de sa compétence consultative, telle que celle-ci se trouve définie à l'article 47 de la Convention, elle le constate dans une décision motivée.»

19. La présente demande a expressément trait à l'article 35 § 2 de la Convention, dont le passage pertinent est ainsi libellé :

«2. La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque

(...)

b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux.»

20. Enfin, l'article 55 de la Convention, mentionné ci-après, se lit ainsi :

«Les Hautes Parties contractantes renoncent réciproquement, sauf compromis spécial, à se prévaloir des traités, conventions ou déclarations existant entre elles, en vue de soumettre, par voie de requête, un différend né de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention à un mode de règlement autre que ceux prévus par ladite Convention.»

II. Les observations écrites des Gouvernements

21. La Cour relève d'emblée que si le Comité des Ministres a la faculté de lui demander de donner des avis consultatifs depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 2 à la Convention le 21 septembre 1970, c'est la première fois qu'elle est saisie d'une telle demande. Elle estime, eu égard à l'article 48 de la Convention, qu'elle doit examiner, à titre préliminaire, si elle est compétente pour rendre l'avis consultatif sollicité par le Comité des Ministres. Elle rappelle à ce sujet que la lettre invitant les Etats contractants à soumettre leurs observations écrites précisait que celles-ci devaient, à ce stade, se limiter aux questions suivantes :

«La Cour a-t-elle compétence pour examiner la demande présentée par le Comité des Ministres (articles 48 de la Convention et 87 du règlement)? En particulier, la demande se rapporte-t-elle à une question dont la Cour pourrait avoir à connaître par suite de l'introduction devant elle d'un recours prévu par la Convention (article 47 § 2 de la Convention) et, plus précisément, dans le cadre de l'examen de la recevabilité d'une requête individuelle conformément à l'article 35 § 2 de la Convention?»

22. Sur les dix Gouvernements qui ont présenté des observations écrites, six estiment que la Cour n'est pas compétente pour donner un avis consultatif sur la question dont elle est saisie. Pour les gouvernements allemand, tchèque et ukrainien, la question ne relève manifestement pas de la compétence consultative de la Cour : elle tombe sous le coup du second motif d'exception prévu à l'article 47 § 2, puisqu'il s'agit d'une question «dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention», à savoir si la commission de la CEI est «une autre instance internationale d'enquête ou de règlement» au sens de l'article 35 § 2 b) de la Convention. Le gouvernement russe considère que si une réponse positive à la seconde question de la Cour peut constituer un argument supplémentaire confirmant le défaut de compétence, la question de la coexistence des deux conventions n'est de toute façon pas une question juridique concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles. Le gouvernement géorgien exprime lui aussi l'avis que la Cour n'a pas compétence pour émettre un avis consultatif sur la coexistence des deux conventions, étant donné qu'elle n'est pas compétente «pour se prononcer sur le rôle juridique d'autres instruments internationaux».

Il relève également que la question pourrait surgir dans le cadre d'une procédure contentieuse. Enfin, le gouvernement moldave estime, sans motiver son point de vue, que la Cour n'est pas compétente.

23. Les quatre autres Gouvernements qui ont présenté des observations écrites sont d'avis que la Cour est compétente pour donner un avis consultatif sur la question dont elle est saisie. Pour le gouvernement maltais, la demande ne se rapporte pas à un problème dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention, la question n'ayant pas trait à une affaire particulière déjà introduite devant la Cour ou soumise au Comité des Ministres. Il estime en outre que la question concerne l'interprétation de l'article 55 de la Convention. Le gouvernement turc considère lui aussi que la Cour est compétente, étant donné que la demande ne se rapporte à aucune requête particulière. Les gouvernements polonais et slovaque sont de manière générale favorables à la possibilité pour la Cour de rendre un avis consultatif, mais sont plus réservés quant à l'hypothèse où des affaires soulevant la question seraient en fait pendantes devant la Cour. A cet égard, le gouvernement slovaque précise que la compétence de la Cour ne serait pas exclue par l'article 47 § 2 si, «dans sa teneur, l'avis consultatif se situait plus *in abstracto* qu'*in concreto*».

III. La compétence consultative de la Cour

24. La Cour note tout d'abord que les demandes formulées en vertu de l'article 47 de la Convention ne peuvent porter que sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles. Bien que la demande du Comité des Ministres vise en termes généraux la coexistence de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales de la Communauté d'États indépendants et de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Cour estime n'être pas appelée à examiner dans l'abstrait si le mécanisme ou la commission de la CEI sont compatibles avec la Convention ni comment le recours à l'un ou l'autre pourrait entraver l'accès à la Cour. Il ressort clairement des termes de la Recommandation 1519 (2001) de l'Assemblée parlementaire, à laquelle la demande renvoie expressément, que celle-ci a essentiellement pour objet la question concrète de savoir si la commission de la CEI peut être considérée comme «une autre instance internationale d'enquête ou de règlement» au sens de l'article 35 § 2 b) de la Convention. D'ailleurs, l'Assemblée parlementaire recommande que le Comité des Ministres invite la Cour à formuler un avis consultatif «sur l'interprétation de l'article 35, paragraphe 2 b), de la Convention européenne des Droits de l'Homme en ce qui concerne ce point spécifique». La Cour est donc

convaincue que la demande d'avis consultatif a trait à une question juridique concernant l'interprétation de la Convention.

25. Elle doit ensuite établir si sa compétence pour donner un avis consultatif se trouve exclue par l'article 47 § 2 de la Convention au motif que la demande soulève une question ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés définis au titre I de la Convention et dans les Protocoles ou une autre question dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention. Pour la Cour, il va de soi que la question soulevée dans la demande n'a pas trait au contenu ni à l'étendue des droits et libertés définis dans la Convention et dans les Protocoles. Toutefois, elle estime qu'il y a lieu d'examiner s'il s'agit d'une question dont elle-même ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître dans le cadre d'une procédure engagée au titre de la Convention.

26. La Cour rappelle qu'elle a été instituée pour assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention et de ses Protocoles (article 19 de la Convention) et que, conformément à l'article 32 § 1, sa compétence s'étend à « toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34 et 47 ». Pour la Cour, il est clair que le « recours » mentionné à l'article 47 § 2 est celui qui est formé par l'introduction d'une requête en application de l'article 33 (affaires interétatiques) ou de l'article 34 (requêtes individuelles) de la Convention.

27. La Cour observe en outre que l'article 35 de la Convention énonce les conditions de recevabilité des requêtes introduites en vertu des articles 33 et 34 et que, conformément au paragraphe 4 de l'article 35, elle « rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application [de cet] article ». Par conséquent, la tâche de la Cour consiste également, dans le cadre d'une procédure engagée au titre de la Convention, à examiner si la requête se heurte à l'un des motifs d'irrecevabilité et, en particulier, pour ce qui est des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 34, si elle est essentiellement la même qu'une requête déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. La Cour estime donc que la phrase « les autres questions dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention » inclut les questions concernant la recevabilité de requêtes introduites en vertu des articles 33 et 34 de la Convention. Elle fait remarquer à ce propos que les termes « les autres questions » ne peuvent renvoyer qu'à des questions n'ayant pas trait au contenu ni à l'étendue des droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles, étant donné que la compétence consultative de la Cour à cet égard est expressément exclue par le premier volet de l'article 47 § 2.

28. Pour la Cour, cette thèse trouve appui dans les travaux préparatoires du Protocole n° 2 à la Convention, d'où il ressort qu'en octroyant à la Cour une compétence consultative l'intention était de compléter la compétence judiciaire existante que lui conférait l'ancien article 48 de la Convention, à savoir sa compétence pour examiner des requêtes individuelles ou des requêtes interétatiques (dont, à l'époque, elle ne pouvait être saisie que par une Haute Partie contractante ou par l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme – «la Commission»). Ainsi, une distinction a été établie entre les questions qui relevaient de la compétence existante de la Cour, compétence qui, en vertu de l'ancien article 45, s'étendait à «toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la (...) Convention que les Hautes Parties contractantes ou la Commission lui soumettr[ai]ent], dans les conditions prévues par l'article 48», et d'autres questions concernant l'interprétation de la Convention, qui ne pouvaient être soulevées dans le cadre de l'examen de telles affaires. Le but était de conférer à la Cour «une compétence générale pour interpréter la Convention, compétence qui s'étendrait par conséquent aux questions concernant l'application de la Convention mais ne découlant pas d'une «procédure contentieuse» (AS/Jur(11)8, AS/Jur(11)25 rév. et doc. 1061). Les exemples qui ont été donnés à l'époque de questions pouvant relever de cette compétence générale concernaient principalement des points de procédure, tels que l'élection des juges, les obligations du Secrétaire général du Conseil de l'Europe en vertu de la Convention et la procédure adoptée par le Comité des Ministres dans l'exercice de son rôle dans l'exécution des arrêts. En outre, les commentaires sur le projet de Protocole n° 2, préparés en juin 1962, précisaient que les limitations de la compétence de la Cour de formuler un avis consultatif avaient pour but «d'empêcher que la Cour ne puisse donner des avis sur des questions qui pourraient relever de sa compétence principale, à savoir sa compétence contentieuse» (CM(62)147 rév.). A cet égard il a été ajouté, en particulier quant au second motif d'exclusion, que «la Cour ou le Comité des Ministres [pouvaient] avoir à connaître, par suite de l'introduction d'un recours, d'autres questions que celles ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés». A titre d'explication, il a été indiqué que l'intention était d'exclure notamment «les questions de compétence ou de procédure susceptibles de se poser devant un des organes prévus à la Convention, par suite de l'introduction d'un recours». Par conséquent, «la compétence consultative de la Cour ne s'étend[ait] pas (...) aux questions portant sur les conditions de recevabilité du recours» (*ibidem*). A ce propos, la Cour observe que si à l'époque elle était compétente en dernier ressort quant à l'interprétation et à l'application de la Convention, y compris les critères de recevabilité, les questions de recevabilité relevaient avant tout de la Commission, alors que la Convention confère

désormais à la Cour elle-même la tâche d'examiner la recevabilité des requêtes.

29. La Cour rappelle que la question de savoir si une requête individuelle a déjà été soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement a en fait été abordée par la Commission dans le cadre de requêtes individuelles à de nombreuses occasions par le passé sous l'angle de la disposition similaire qui figurait dans l'ancien article 27 § 1 b) de la Convention. Dans plusieurs décisions, la Commission a conclu que la requête n'était pas « essentiellement la même » et n'a donc pas jugé nécessaire d'examiner si l'autre instance en question relevait de l'autre cas de figure envisagé par l'ancien article 27 § 1 b) (*Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, n° 11603/85, décision de la Commission du 20 janvier 1987, Décisions et rapports (DR) 50, p. 228, concernant le comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail (requérants non les mêmes), *Pauger c. Autriche*, n° 16717/90, décision de la Commission du 9 janvier 1995, DR 80-B, p. 24 (contenu non le même), et *Peltonen c. Finlande*, n° 19583/92, décision de la Commission du 20 février 1995, DR 80-B, p. 38 (requérant non le même), ces deux dernières décisions concernant le Comité des droits de l'homme des Nations unies). Toutefois, dans d'autres affaires, la Commission a reconnu, bien qu'implicitement, que l'autre instance à laquelle la même requête avait été soumise était en fait « une autre instance internationale d'enquête ou de règlement » (*Calcerrada Fornieles et Cabeza Mato c. Espagne*, n° 17512/90, décision de la Commission du 6 juillet 1992, DR 73, p. 214, *Pauger c. Autriche*, n° 24872/94, décision de la Commission du 9 janvier 1995, DR 80-B, p. 170, et *C.W. c. Finlande*, n° 17230/90, décision de la Commission du 9 octobre 1991, non publiée, toutes ces affaires concernant le Comité des droits de l'homme des Nations unies, et *Cereceda Martín et autres c. Espagne*, n° 16358/90, décision de la Commission du 12 octobre 1992, DR 73, p. 120, concernant le comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail; toutes ces requêtes ont été déclarées irrecevables en application de l'article 27 § 1 b)).

30. De manière plus significative, dans deux autres affaires, la Commission a précisé que le seul fait que la requête ait été soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ne suffisait pas en soi pour exclure sa compétence et qu'il fallait procéder à une appréciation qualitative pour vérifier que l'instance en question répondait à certains critères. Ainsi, dans l'affaire *Loukanov c. Bulgarie* (n° 21915/93, décision de la Commission du 12 janvier 1995, DR 80-B, p. 108), la Commission a été appelée à déterminer si le Comité des droits de l'homme de l'Union interparlementaire qui avait examiné la situation du requérant pouvait passer pour « une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ». En concluant par la négative, la Commission a estimé que les termes « autre instance » visaient une « procédure judiciaire

ou quasi-judiciaire analogue à celle qui est prévue par la Convention » et que l'expression « instance internationale d'enquête ou de règlement » désignait des institutions et procédures créées par des Etats, ce qui excluait les organismes non gouvernementaux ; or l'Union interparlementaire était une organisation non gouvernementale. De même, dans l'affaire *Varnava et autres c. Turquie* (n^{os} 16064-16066/90 et 16068-16073/90, décision de la Commission du 14 avril 1998, DR 93-B, p. 5), qui concernait le comité des Nations unies des personnes disparues à Chypre, la Commission a non seulement déclaré que les instances envisagées à l'article 27 § 1 b) étaient des instances saisies d'un différend au moyen d'une « requête » introduite formellement ou matériellement par le requérant, mais a également pris en compte les pouvoirs d'enquête limités de ce comité et le fait qu'il ne pouvait pas déterminer les responsabilités quant au décès des personnes portées disparues. Dans ces affaires, la Commission a donc adopté la démarche consistant à établir, dans le cadre de son examen de la recevabilité, si une instance particulière entrait dans le cadre de l'ancien article 27 § 1 b) de la Convention.

31. La Cour elle-même a été appelée à examiner des questions sous l'angle de l'article 35 § 2 b) dans quelques affaires seulement (*Yağmurdereli c. Turquie* (déc.), n^o 29590/96, 13 février 2001, dans laquelle la Cour a constaté que la Turquie n'avait pas ratifié le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de sorte qu'il n'était pas possible qu'une requête ait été soumise au Comité des droits de l'homme des Nations unies, et *Smirnova c. Russie* (déc.), n^{os} 46133/99 et 48183/99, 3 octobre 2002, dans laquelle la Cour a estimé que la requête soumise au Comité des droits de l'homme des Nations unies n'était pas « essentiellement la même » ; voir aussi *Hartman c. République tchèque* (déc.), n^o 53341/99, 17 décembre 2002, dans laquelle la question n'a pas été abordée, le grief ayant été déclaré irrecevable pour un autre motif, et *Folgerø et autres c. Norvège*, n^o 15472/02, requête communiquée au gouvernement défendeur le 4 décembre 2003, ces deux affaires concernant également le Comité des droits de l'homme des Nations unies). Toutefois, la Cour souscrit à la démarche de la Commission et estime que les décisions de celle-ci – en particulier dans les affaires précitées *Loukanov et Varnava et autres* – démontrent amplement que, dans le cadre d'un recours introduit en vertu de l'article 34 de la Convention, un examen de la question de savoir si la même requête a déjà été soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement peut s'imposer et qu'il ne se limite pas à une vérification formelle mais consiste aussi, le cas échéant, à rechercher si la nature de l'organe de contrôle, la procédure suivie par celui-ci et l'effet de ses décisions sont tels que l'article 35 § 2 b) exclut la compétence de la Cour. Par conséquent, le point de savoir si une instance particulière tombe sous le coup de l'article 35 § 2 b) est une question dont la Cour peut avoir à connaître

par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention, si bien que sa compétence consultative se trouve en principe exclue.

32. Pour en venir à la procédure particulière établie par la Convention de la CEI, à savoir l'examen des requêtes par la commission de la CEI, la Cour relève qu'un des Etats parties à la Convention, à savoir la Fédération de Russie, a aussi ratifié la Convention de la CEI, alors que cinq autres Etats parties à la Convention – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova et Ukraine – sont également membres de la Communauté d'Etats indépendants. Trois d'entre eux (Arménie, Géorgie et Moldova) ont signé la Convention de la CEI. Cet instrument est entré en vigueur. En outre, nombre de ses dispositions matérielles reprennent celles que la Cour a pour tâche d'interpréter et d'appliquer. Cela étant, la Cour estime que l'on ne saurait exclure qu'elle puisse avoir à connaître à l'avenir, dans le cadre de l'examen d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 de la Convention, de la question de savoir si la procédure devant la commission de la CEI peut passer pour une procédure devant «une autre instance internationale d'enquête ou de règlement», au sens de l'article 35 § 2 b). De surcroît, ainsi qu'il a été noté ci-dessus, cet examen entraînerait une analyse, entre autres, de l'indépendance et de l'impartialité de la commission de la CEI, de la nature de sa procédure et des effets de ses décisions.

33. Enfin, la Cour constate que certains des Gouvernements qui ont présenté des observations écrites considèrent qu'elle peut rendre un avis consultatif dès lors que la demande n'a pas trait à une requête particulière pendante devant elle. Pour la Cour, cette façon d'interpréter l'article 47 § 2 ne reflète pas le libellé de cette disposition, qui précise «par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention» et non d'un recours qui a en fait déjà été formé. De plus, les commentaires sur le projet de Protocole n° 2 indiquent expressément que le recours visé est «passé, actuel, futur ou simplement éventuel» (CM(62)147 rév.). La Cour estime que les dispositions excluant sa compétence consultative ont pour but d'éviter une situation dans laquelle elle adopterait dans son avis consultatif une position de nature à préjuger l'examen ultérieur par elle d'une requête introduite en vertu des articles 33 ou 34 de la Convention, le fait qu'une telle requête n'ait pas été introduite ou ne le soit jamais n'étant nullement déterminant. A cet égard, elle renvoie une fois de plus aux travaux préparatoires, dans lesquels il est précisé qu'il importe «que la Cour ne soit jamais mise dans la difficulté d'avoir, en présence d'une demande d'avis, à se prononcer directement ou indirectement sur une question de droit dont elle pourrait éventuellement avoir à connaître à titre principal, à l'occasion d'une affaire susceptible d'être portée devant elle» (CM(61)91). La Cour considère donc qu'il suffit, pour exclure sa compétence consultative, qu'elle soit saisie d'une question juridique dont elle pourrait avoir à connaître à l'avenir dans l'exercice de sa fonction

judiciaire première, à savoir l'examen de la recevabilité ou du fond d'une affaire concrète.

34. Enfin, la Cour relève l'opinion du gouvernement maltais selon laquelle la Cour est en fait appelée à interpréter l'article 55 de la Convention et à examiner le lien entre un autre accord régional et celle-ci. A cet égard, elle renvoie à sa conclusion ci-dessus (paragraphe 24) d'après laquelle la demande que le Comité des Ministres lui a adressée se limite en réalité à la question plus spécifique de savoir si le mécanisme de la CEI peut passer pour «une autre instance internationale d'enquête ou de règlement» au sens de l'article 35 § 2 b). En conséquence, la Cour estime que la demande ne vise pas à l'obtention d'un avis consultatif sur la question générale de la coexistence des deux conventions et qu'elle n'est donc pas appelée, dans le cadre de la présente décision, à aborder des questions découlant de l'article 55 de la Convention.

35. La Cour conclut dès lors que la demande d'avis consultatif porte sur une question dont elle pourrait avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention et qu'elle n'est donc pas compétente pour rendre un avis consultatif sur la question dont elle est saisie.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide que la demande d'avis consultatif ne relève pas de sa compétence telle que définie par l'article 47 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 juin 2004.

Luzius WILDHABER
Président

Erik FRIBERGH
Greffier adjoint

CATALDO c. ITALIE
(Requête n° 45656/99)

PREMIÈRE SECTION¹

DÉCISION DU 3 JUIN 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. C.L. Rozakis, *président*, M. P. Lorenzen, M. G. Bonello, M. A. Kovler, M. V. Zagrebelsky, M^{me} E. Steiner, M. K. Hajiyeu, *juges*, et de M. S. Nielsen, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹

**Victime – caractère adéquat du montant de la réparation accordée par la juridiction interne au titre du préjudice moral
Recours effectif – efficacité d'un recours fondé sur la loi Pinto**

Article 34

Victime – Qualité de « victime » – Caractère adéquat du montant de la réparation accordée par la juridiction interne au titre du préjudice moral – Durée excessive d'une procédure – Reconnaissance d'une violation et versement d'une indemnité en droit interne – Perte de la qualité de victime après exercice du recours Pinto

Article 13

Recours effectif – Efficacité d'un recours fondé sur la loi Pinto

*
* *

Entre 1991 et 1998, le requérant fit l'objet d'investigations pénales préliminaires. En juillet 2001, se plaignant de la durée de cette procédure pénale, il exerça le recours nouvellement ouvert par la loi n° 89 du 24 mars 2001 (« la loi Pinto »), qui a introduit dans le système juridique italien une voie de recours permettant de demander réparation de la durée excessive d'une procédure judiciaire. La cour d'appel saisie estima que la durée de la procédure pénale n'était pas raisonnable. Elle rejeta la demande de réparation du dommage matériel présentée par le requérant ; par ailleurs, elle lui accorda en équité une somme en réparation du dommage moral, et lui alloua une somme pour frais et dépens. Les montants obtenus sont inférieurs à ceux qui avaient été demandés. Le requérant ne forma pas de pourvoi en cassation. Les sommes lui ont été versées. L'intéressé se plaignait de la durée excessive de la procédure pénale et de l'absence de recours effectif pour en faire état, ainsi que de la durée de la procédure Pinto.

1. Article 6 § 1 : la juridiction nationale a reconnu qu'il y avait eu violation de cette disposition en raison de la durée déraisonnable de la procédure pénale, et sa décision constitue un redressement approprié de cette violation. En effet, la Cour européenne confirme que le dommage matériel allégué par le requérant est de nature spéculative, comme l'a estimé le juge national. Quant à l'indemnisation du dommage moral, compte tenu des éléments du dossier et eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, la Cour considère que la somme accordée au requérant par la cour d'appel peut être tenue pour globalement adéquate

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

et de ce fait apte à réparer la violation subie. En bref, la décision judiciaire nationale est conforme à la jurisprudence européenne. Partant, après la décision de la cour d'appel, le requérant ne peut plus se prétendre victime de la violation alléguée en raison de la durée de la procédure pénale.

2. L'article 6 § 1 trouve à s'appliquer à la procédure relative au recours Pinto. En l'espèce, celle-ci a duré deux ans et cinq mois, période couvrant un degré de juridiction et la phase d'exécution de la décision rendue par la cour d'appel. Dans la présente affaire, la Cour estime que cette durée n'est pas suffisamment importante pour conclure à un dépassement du «délai raisonnable»: défaut manifeste de fondement.

3. Article 13: dans la mesure où la Cour a considéré que la décision de la cour d'appel était conforme à sa jurisprudence, elle juge que le recours Pinto, dans les circonstances de l'espèce, remplissait les exigences de l'article 13 de la Convention: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Eckle c. Allemagne, arrêt du 15 juillet 1982, série A n° 51

Comingersoll S.A. c. Portugal [GC], n° 35382/97, CEDH 2000-IV

Wojnowicz c. Pologne, n° 33082/96, 21 septembre 2000

Normann c. Danemark (déc.), n° 44704/98, 14 juin 2001

Jensen c. Danemark (déc.), n° 48470/99, CEDH 2001-X

Jensen et Rasmussen c. Danemark (déc.), n° 52620/99, 20 mars 2003

Scordino c. Italie (déc.), n° 36813/97, CEDH 2003-IV

Pelli c. Italie (déc.), n° 19537/02, 13 novembre 2003

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Guido Antonio Cataldo, est un ressortissant italien né en 1941 et résidant à Bénévent. Il est représenté devant la Cour par M^r S. Ferrara, avocat à Bénévent.

Le gouvernement défendeur a été représenté par ses agents successifs, M. U. Leanza et M. I.M. Braguglia respectivement, et ses coagents successifs, M. V. Esposito et M. F. Crisafulli.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. La procédure principale

En 1991, le parquet de Naples inscrivit le nom du requérant sur le registre des personnes faisant l'objet de poursuites pénales (*registro degli indagati*). L'intéressé était soupçonné de faux en écriture publique.

Le 8 juillet 1994, le parquet demanda le renvoi en jugement du requérant et de vingt-neuf autres inculpés. La demande indiquait par erreur le nom de l'intéressé comme étant Vito Antonio au lieu de Guido Antonio.

Le 17 janvier 1995, le juge des investigations préliminaires (ci-après «le GIP») fixa l'audience préliminaire au 30 mars 1995.

Le 3 février 1998, le tribunal releva l'erreur et renvoya le dossier au GIP pour l'audience du 20 avril 1998, ensuite reportée au 27 mai 1998.

Le 27 mai 1998, le GIP nota que le requérant n'avait pas été interrogé et renvoya le dossier au parquet.

Le 15 juillet 1998, le parquet interrogea l'intéressé. L'audience préliminaire fut donc fixée au 3 novembre 1998.

Le 3 novembre 1998, le GIP se déclara incompétent *ratione materiae* et renvoya le dossier au parquet.

Depuis lors, le résultat de la procédure est inconnu, le dossier étant perdu.

2. La procédure fondée sur «la loi Pinto»

Le 18 juin 2001, la Cour informa le requérant de l'entrée en vigueur, le 18 avril 2001, de la loi n° 89 du 24 mars 2001 (ci-après «la loi Pinto»), qui a introduit dans le système juridique italien une voie de recours contre la durée excessive des procédures judiciaires.

Par une lettre du 5 juillet 2001, l'intéressé fit savoir à la Cour qu'il avait déposé une demande d'indemnisation fondée sur la loi Pinto devant la cour d'appel de Rome et sollicita la suspension de l'examen de sa requête par la Cour jusqu'à la fin de cette procédure.

Le 6 juillet 2001, le requérant saisit en effet la cour d'appel de Rome en vertu de la loi Pinto afin de se plaindre de la durée excessive de la procédure décrite ci-dessus.

L'intéressé pria la cour d'appel de dire qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention et de condamner l'Etat italien à la réparation des préjudices matériels et moraux subis ainsi qu'au versement des frais et dépens.

Le requérant demandait notamment 882 843,49 euros (EUR), dont 743 697,93 EUR pour perte de chances, 103 291,38 EUR pour dommage moral, 35 854,17 EUR pour la rétrogradation hiérarchique subie dans son travail, ainsi que 10 329,14 EUR pour frais et dépens.

Par une décision du 15 octobre 2001, déposée au greffe le 6 novembre 2001, la cour d'appel constata le dépassement d'une durée raisonnable. Elle rejeta la demande de réparation du dommage matériel, les prétentions de l'intéressé étant selon elle de nature spéculative; par ailleurs, elle lui accorda en équité 7 230,40 EUR comme réparation du dommage moral, et lui alloua 1 394,43 EUR pour frais et dépens, plus intérêts.

Le 26 novembre 2001, la décision de la cour d'appel devint exécutoire.

Le 3 décembre 2001, le requérant notifia la décision de la cour d'appel à l'administration défenderesse.

Par des lettres datées du 14 février 2002 et du 6 mars 2002, le requérant sollicita le versement des sommes dues.

Le 18 juillet 2002, il mit l'administration en demeure de payer. N'ayant pas reçu l'argent, il assigna l'administration en justice pour l'audience du 20 janvier 2003.

Par une lettre du 31 octobre 2003, le requérant demanda à la Cour de reprendre l'examen de sa requête. Il expliqua que finalement il ne souhaitait pas se pourvoir en cassation contre la décision de la cour d'appel, car il estimait avoir très peu de chances de voir son recours accueilli.

Par une décision du 21 octobre 2003, déposée au greffe le 22 octobre 2003, le juge de l'exécution de Rome ordonna à l'administration de payer les sommes dues.

Le 10 décembre 2003, le requérant obtint le paiement des montants en question.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Le droit et la pratique internes pertinents sont décrits dans la décision *Scordino c. Italie* (n° 36813/97, CEDH 2003-IV).

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant dénonçait à l'origine la durée de la procédure. Après avoir exercé le recours fondé sur la loi Pinto, il se plaint que la cour d'appel ne lui ait pas alloué une réparation suffisante pour ses préjudices.

2. Sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, il critique également la durée excessive de la procédure Pinto.

3. Sur le terrain de l'article 13 de la Convention, il se plaint enfin de l'inefficacité de la loi Pinto.

EN DROIT

1. Le premier grief du requérant porte à l'origine sur l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 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 (...) »

Le Gouvernement réfute la thèse de la durée excessive de la procédure. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi Pinto, il excipa du non-épuisement des voies de recours internes.

Le requérant se plaint que la cour d'appel qu'il avait saisie en vertu de la loi Pinto ne lui ait pas alloué un dédommagement adéquat.

La Cour n'estime pas nécessaire de trancher la question de savoir si l'intéressé aurait dû se pourvoir en cassation contre la décision de la cour d'appel, car en tout état de cause le grief doit être déclaré irrecevable pour les raisons suivantes.

Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que, lorsque les autorités nationales ont constaté une violation et que leur décision constitue un redressement approprié et suffisant de cette violation, la partie concernée ne peut plus se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention. La Cour considère par conséquent que le statut de victime d'un requérant peut dépendre de l'indemnisation qui lui a été accordée au niveau national pour la situation dont celui-ci se plaint devant la Cour (*Normann c. Danemark* (déc.), n° 44704/98, 14 juin 2001 ; *Jensen et Rasmussen c. Danemark* (déc.), n° 52620/99, 20 mars 2003 ; et *Scordino*, précitée), ainsi que du fait que les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, la violation de la Convention. Ce n'est que lorsque ces deux conditions sont remplies que la nature subsidiaire du mécanisme de protection de la Convention empêche un examen par la Cour (*Eckle c. Allemagne*, arrêt du 15 juillet 1982, série A n° 51, p. 32, §§ 69 et suiv. ; *Jensen c. Danemark* (déc.), n° 48470/99, CEDH 2001-X).

Or, compte tenu du fait que la cour d'appel de Rome a reconnu qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour estime que la première condition énoncée par sa jurisprudence, à savoir la reconnaissance par les autorités d'une transgression d'un droit protégé par la Convention, est remplie.

Pour ce qui est de la seconde condition, à savoir un redressement approprié par les autorités de l'infraction subie, la Cour doit examiner si la somme accordée peut être considérée comme adéquate pour réparer le préjudice et la violation alléguée (*Scordino*, précitée).

Quant à l'absence de réparation du dommage matériel, la Cour rappelle que selon sa jurisprudence ce préjudice représente les pertes effectivement subies en conséquence directe de la violation alléguée (voir l'arrêt *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 29, CEDH 2000-IV) et que l'article 60 de son règlement exige que les requérants, lorsqu'ils présentent des demandes de dédommagement, chiffrant et ventilent leurs prétentions en joignant les justificatifs nécessaires.

À la lumière des éléments en sa possession, la Cour estime que les pertes alléguées par l'intéressé n'ont pas été étayées, ni au niveau interne ni devant elle, et qu'il n'y a pas de lien de causalité entre la durée excessive du procès et les attentes professionnelles et financières du requérant. Ses prétentions restent donc de nature spéculative (voir, *mutatis mutandis*, *Wojnowicz c. Pologne*, n° 33082/96, § 74, 21 septembre 2000).

Quant à l'indemnisation du dommage moral, la Cour rappelle que selon sa jurisprudence celui-ci désigne l'état d'angoisse, les désagréments et les incertitudes résultant de la violation alléguée, ainsi que d'autres dommages non matériels (*Comingersoll S.A.*, précité, § 29).

Compte tenu des éléments du dossier et eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, la Cour estime que la somme accordée au requérant peut être considérée comme globalement adéquate et de ce fait apte à réparer la violation subie.

Partant, la Cour juge que la décision de la cour d'appel de Rome est conforme à la jurisprudence européenne.

Il s'ensuit que, après la décision de la cour d'appel, le requérant ne peut plus se prétendre victime d'une violation des dispositions de la Convention, au sens de l'article 34 de la Convention.

Cette partie de la requête est donc manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. Selon le requérant, la durée de la procédure Pinto ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable » prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

La Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer en l'espèce (*Pelli c. Italie* (déc.), n° 19537/02, 13 novembre 2003).

La Cour observe que la période à considérer a débuté le 6 juillet 2001, lorsque le requérant a saisi la cour d'appel de Rome, et s'est terminée, au plus tard, le 10 décembre 2003, lorsqu'il a obtenu le paiement des sommes dues.

Elle a donc duré deux ans et cinq mois, période couvrant un degré de juridiction et la phase d'exécution de la décision rendue.

Compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, la Cour estime que cette durée n'est pas suffisamment importante pour que l'on puisse conclure à une apparence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que le grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Le troisième grief du requérant porte sur l'article 13 de la Convention, qui dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Le requérant estime que le recours Pinto est inefficace tant devant la cour d'appel que devant la Cour de cassation.

Dans la mesure où la Cour a considéré que la décision de la cour d'appel était conforme à sa jurisprudence, elle estime que le recours Pinto, dans les circonstances de l'espèce, remplissait les exigences de l'article 13 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est également manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

CATALDO v. ITALY
(*Application no. 45656/99*)

FIRST SECTION¹

DECISION OF 3 JUNE 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr C.L. Rozakis, *President*, Mr P. Lorenzen, Mr G. Bonello, Mr A. Kovler, Mr V. Zagrebelsky, Mrs E. Steiner, Mr K. Hajiyev, *judges*, and Mr S. Nielsen, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Victim – whether amount of compensation awarded by domestic court was sufficient reparation for non-pecuniary damage**
Effective remedy – effectiveness of a remedy grounded on the Pinto Act**Article 34**

Victim – “Victim status” – Whether amount of compensation awarded by domestic court was sufficient reparation for non-pecuniary damage – Excessive length of proceedings – Acknowledgment of violation and payment of compensation under domestic law – Loss of victim status after recourse to remedy provided for in Pinto Act

Article 13

Effective remedy – Effectiveness of a remedy grounded on the Pinto Act

*
* *

Between 1991 and 1998 the applicant was the subject of a number of preliminary criminal investigations. In July 2001, complaining of the length of the proceedings, he made use of the possibility newly provided for in Law no. 89 of 24 March 2001 (“the Pinto Act”), which introduced into the Italian legal system a remedy whereby compensation could be claimed for excessively lengthy judicial proceedings. The court of appeal dealing with the case ruled that the length of the criminal proceedings had not been reasonable. It refused a compensation claim by the applicant for pecuniary damage, but awarded him, on an equitable basis, compensation for non-pecuniary damage and a sum for costs and expenses. The amounts he obtained were lower than those he had claimed. The applicant did not appeal on points of law. The sums concerned were paid to him. He complained of the excessive length of the criminal proceedings and the lack of an effective remedy whereby he could have obtained redress for it, and of the length of the Pinto proceedings.

Held

(1) Article 6 § 1: The domestic court had acknowledged that there had been a violation of that provision on account of the unreasonable length of the criminal proceedings, and its decision constituted appropriate redress for that violation. The European Court confirmed that the pecuniary damage alleged by the applicant was speculative in nature, as the Italian court had ruled. As for compensation for non-pecuniary damage, regard being had to the information in

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

the file and the particular circumstances of the case, the Court considered that in aggregate the sum awarded to the applicant by the court of appeal could be considered sufficient, and therefore appropriate redress for the violation suffered. In short, the domestic judicial decision was consistent with European case-law. Accordingly, following the decision of the court of appeal, the applicant could no longer claim to be a victim of the violation alleged on account of the length of the criminal proceedings.

(2) Article 6 § 1 was applicable to the proceedings under the Pinto Act. In the present case these had lasted two years and five months, which period included the proceedings at one level of jurisdiction and the time taken to enforce the decision given by the court of appeal. In the present case, the Court considered that this period was not sufficiently lengthy to justify a finding that a “reasonable time” had been exceeded: manifestly ill-founded.

(3) Article 13: In so far as the Court had held that the court of appeal’s decision was consistent with its case-law, it considered that the remedy provided for in the Pinto Act, in the circumstances of the present case, met the requirements of Article 13 of the Convention: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

- Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982, Series A no. 51
Comingersoll S.A. v. Portugal [GC], no. 35382/97, ECHR 2000-IV
Wojnowicz v. Poland, no. 33082/96, 21 September 2000
Normann v. Denmark (dec.), no. 44704/98, 14 June 2001
Jensen v. Denmark (dec.), no. 48470/99, ECHR 2001-X
Jensen and Rasmussen v. Denmark (dec.), no. 52620/99, 20 March 2003
Scordino v. Italy (dec.), no. 36813/97, ECHR 2003-IV
Pelli v. Italy (dec.), no. 19537/02, 13 November 2003

...

THE FACTS

The applicant, Mr Guido Antonio Cataldo, is an Italian national who was born in 1941 and lives in Benevento. He was represented before the Court by Mr S. Ferrara, a lawyer practising in Benevento.

The respondent Government were represented by their Agents, in which capacity Mr U. Leanza was followed by Mr I.M. Braguglia, and by their co-Agents, in which capacity Mr V. Esposito was followed by Mr F. Crisafulli.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

1. *The main proceedings*

In 1991 the Naples public prosecutor's office entered the applicant's name in the register of persons against whom criminal proceedings had been brought (*registro degli indagati*). He was suspected of forgery.

On 8 July 1994 the public prosecutor's office requested that the applicant and twenty-nine other accused be committed for trial. The application erroneously gave his name as Vito Antonio instead of Guido Antonio.

On 17 January 1995 the preliminary investigations judge listed the preliminary hearing for 30 March 1995.

On 3 February 1998 the District Court noted the mistake and sent the case file back to the preliminary investigations judge for a hearing on 20 April 1998, which was later adjourned to 27 May 1998.

On 27 May 1998 the preliminary investigations judge noted that the applicant had not been questioned and sent the file back to the public prosecutor's office.

On 15 July 1998 the prosecuting authorities questioned the applicant. The preliminary hearing was then set down for 3 November 1998.

On 3 November 1998 the preliminary investigations judge ruled that he did not have jurisdiction *ratione materiae* and sent the file back to the public prosecutor's office.

The subsequent course of the proceedings is not known, since the file is untraceable.

2. *The proceedings under the "Pinto Act"*

On 18 June 2001 the Court informed the applicant of the entry into force, on 18 April 2001, of Law no. 89 of 24 March 2001 ("the Pinto Act"), which introduced into the Italian legal system a remedy against the excessive length of judicial proceedings.

In a letter of 5 July 2001, the applicant informed the Court that he had applied to the Rome Court of Appeal for compensation under the Pinto Act and asked the Court to suspend the examination of his application until the end of the related proceedings.

On 6 July 2001 the applicant did indeed submit a claim to the Rome Court of Appeal under the Pinto Act, complaining of the excessive length of the proceedings described above.

He asked it to hold that there had been a violation of Article 6 § 1 of the Convention and to order the Italian State to make good the pecuniary and non-pecuniary damage he had sustained and to pay him costs and expenses.

In particular, the applicant claimed 882,843.49 euros (EUR), made up of EUR 743,697.93 for loss of opportunity, EUR 103,291.38 for non-pecuniary damage, EUR 35,854.17 for the downgrading his employer had imposed on him and EUR 10,329.14 for costs and expenses.

By a decision of 15 October 2001, deposited with the registry on 6 November 2001, the Court of Appeal found that a reasonable time had been exceeded. It refused the application regarding compensation for pecuniary damage, describing the applicant's claims as "speculative", but awarded him, on an equitable basis, EUR 7,230.40 in compensation for non-pecuniary damage and EUR 1,394.43 for costs and expenses, plus interest.

On 26 November 2001 the Court of Appeal's decision became enforceable.

On 3 December 2001 the applicant served the Court of Appeal's decision on the respondent authority.

In letters dated 14 February 2002 and 6 March 2002, the applicant requested payment of the sums due.

On 18 July 2002 he served the respondent authority with a notice to pay. As the money was not forthcoming, he summoned the authority to appear in court on 20 January 2003.

In a letter of 31 October 2003, the applicant asked the Court to resume its examination of his application. He explained that, in the end, he did not intend to appeal on points of law against the Court of Appeal's decision because he considered that he had very little prospect of success.

In a decision of 21 October 2003, deposited with the registry on 22 October 2003, the Rome judge responsible for supervising the execution of judgments ordered the respondent authority to pay the sums due.

On 10 December 2003 the applicant obtained payment of the amounts in question.

B. Relevant domestic law and practice

The relevant domestic law and practice are described in *Scordino v. Italy* ((dec.), no. 36813/97, ECHR 2003-IV).

COMPLAINTS

1. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, the applicant originally complained of the length of the proceedings. After making use of the remedy provided for in the Pinto Act, he complained that the Court of Appeal had not awarded him sufficient reparation for the damage he had suffered.

2. Relying on Article 6 § 1 of the Convention, he also criticised the excessive length of the Pinto proceedings.

3. Lastly, under Article 13 of the Convention, he complained that the Pinto Act did not afford an effective remedy.

THE LAW

1. The applicant's first complaint originally concerned 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 Government contested the complaint regarding the excessive length of the proceedings. Following the entry into force of the Pinto Act they pleaded non-exhaustion of domestic remedies.

After applying to the Court of Appeal under the Pinto Act, the applicant submitted that that court had not awarded him sufficient compensation.

The Court does not consider it necessary to determine whether the applicant should have appealed on points of law against the Court of Appeal's decision because the complaint must in any event be declared inadmissible for the following reasons.

It is the Court's settled case-law that where the national authorities have found a violation and their decision constitutes appropriate and sufficient redress, the party concerned can no longer claim to be a victim within the meaning of Article 34 of the Convention. The Court accordingly considers that an applicant's status as a victim may depend on the

compensation awarded at domestic level on the basis of the facts about which he or she complains before the Court (see *Normann v. Denmark* (dec.), no. 44704/98, 14 June 2001; *Jensen and Rasmussen v. Denmark* (dec.), no. 52620/99, 20 March 2003; and *Scordino*, cited above) and on whether the domestic authorities have acknowledged, either expressly or in substance, the breach of the Convention. Only when those two conditions are satisfied does the subsidiary nature of the protective mechanism of the Convention preclude examination of an application by the Court (see *Eckle v. Germany*, judgment of 15 July 1982, Series A no. 51, p. 32, §§ 69 et seq., and *Jensen v. Denmark* (dec.), no. 48470/99, ECHR 2001-X).

Bearing in mind the fact that the Rome Court of Appeal acknowledged that there had been a violation of Article 6 § 1 of the Convention, the Court considers that the first condition laid down in its case-law, namely acknowledgment by the authorities of the infringement of a right protected by the Convention, has been satisfied.

As regards the second condition, namely appropriate redress from the authorities for the wrong suffered, the Court must determine whether the sum awarded can be considered sufficient to make good the alleged damage and breach (see *Scordino*, cited above).

With regard to the refusal of the claim in respect of pecuniary damage, the Court reiterates that according to its case-law such damage corresponds to losses actually incurred as a direct result of the alleged violation (see *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], no. 35382/97, § 29, ECHR 2000-IV) and that Rule 60 of the Rules of Court requires applicants submitting requests for just satisfaction to quantify and itemise their claims, submitting at the same time the relevant supporting documents or vouchers.

In the light of the information in its possession, the Court considers that the losses alleged by the applicant have not been substantiated, either at domestic level or in the proceedings before it, and that there is no causal link between the excessive length of the trial and the applicant's professional and financial expectations. His claims therefore remain speculative (see, *mutatis mutandis*, *Wojnowicz v. Poland*, no. 33082/96, § 74, 21 September 2000).

As regards compensation for non-pecuniary damage, the Court observes that according to its case-law that term refers to the anxiety, inconvenience and uncertainty caused by the alleged violation, and other non-pecuniary loss (see *Comingersoll S.A.*, cited above, § 29).

In the light of the material in the file and having regard to the particular circumstances of the case, the Court considers that in aggregate the sum awarded to the applicant can be considered sufficient and therefore appropriate redress for the violation suffered.

The Court therefore considers that the Rome Court of Appeal's decision was consistent with European case-law.

Accordingly, following the Court of Appeal's decision, the applicant can no longer claim to be the victim of a violation of the Convention's provisions, within the meaning of Article 34 thereof.

This part of the application is therefore manifestly ill-founded and must be rejected, pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

2. In the applicant's submission, the length of the Pinto proceedings did not meet the "reasonable time" requirement in Article 6 § 1 of the Convention, which provides:

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

The Court observes that Article 6 § 1 of the Convention is applicable in the instant case (see *Pelli v. Italy* (dec.), no. 19537/02, 13 November 2003).

The Court notes that the period to be considered began on 6 July 2001, when the applicant applied to the Rome Court of Appeal, and ended, at the latest, on 10 December 2003, when he obtained payment of the sums due.

It therefore lasted two years and five months, which period included the proceedings at one level of jurisdiction and the time taken to enforce the decision given.

Having regard to the particular circumstances of the case, the Court considers that this period was not sufficiently lengthy to justify a finding that there is an appearance of a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

3. The applicant's third complaint relates to Article 13 of the Convention, which provides:

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

The applicant submitted that the remedy provided for in the Pinto Act was not effective either in the Court of Appeal or in the Court of Cassation.

In so far as the Court has held that the Court of Appeal's decision was consistent with its case-law, it considers that the remedy provided for in the Pinto Act, in the circumstances of the present case, met the requirements of Article 13 of the Convention.

It follows that this part of the application is likewise manifestly ill-founded and must be rejected, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

ÇİFTÇİ c. TURQUIE
(Requête n° 71860/01)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 17 JUIN 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. I. Cabral Barreto, M. R. Türmen, M. J. Hedigan, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M^{me} H.S. Greve, M. K. Traja, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Age minimum requis pour suivre des cours coraniques****Article 2 du Protocole n° 1**

Instruction – Age minimum requis pour suivre des cours coraniques – Législation en matière d'éducation religieuse – Protection des mineurs – Absence d'endoctrinement

*
* *

Le requérant souhaitait que son fils, scolarisé, suivît des cours sur le Coran et son interprétation. La législation nationale prévoit des cours de religion dès l'enseignement primaire, mais impose aux élèves d'avoir terminé l'école primaire pour suivre les cours coraniques. A l'époque, cette condition n'était pas remplie par le fils du requérant qui n'avait pas atteint l'âge de douze ans, âge qui correspondait à celui où un enfant finissait normalement l'école primaire. La demande de dérogation sollicitée par le requérant fut rejetée.

Article 2 du Protocole n° 1: le droit à l'instruction appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Cependant, la Convention interdit aux Etats contractants de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents. La réglementation en matière d'éducation peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus. Vu la spécificité du domaine d'éducation dans le cas d'espèce, une grande latitude doit être laissée aux autorités compétentes quant au meilleur emploi des ressources. La Cour est d'avis que l'obligation d'être titulaire du certificat d'études primaires pour s'inscrire aux cours coraniques vise l'acquisition par les mineurs désireux de suivre une formation religieuse sur le Coran d'une certaine «maturité» par le biais de l'éducation élémentaire offerte dans les écoles primaires. En tant que telle, cette exigence légale ne constitue pas une tentative d'endoctrinement visant à empêcher l'instruction religieuse. Cette condition préalable vise en fait à restreindre l'exercice d'un éventuel endoctrinement des mineurs à un âge où ils se posent beaucoup de questions, tout en étant facilement influençables par des cours coraniques: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» (fond), arrêt du 23 juillet 1968, série A n° 6

Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 23

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

Campbell et Cosans c. Royaume-Uni, arrêt du 25 février 1982, série A n° 48
Jiménez Alonso et Jiménez Merino c. Espagne (déc.), n° 51188/99, CEDH 2000-VI
Dahlab c. Suisse (déc.), n° 42393/98, CEDH 2001-V

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Abdullah Çiftçi, est un ressortissant turc né en 1955 et résidant à Ankara. Il est représenté devant la Cour par M^e H. Solhan, avocat à Ankara.

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.

Par une lettre du 26 juillet 2000 adressée à la Direction des services religieux («la direction»), le requérant se plaignit de la législation interne qui imposait une condition d'âge minimum de douze ans pour suivre des cours coraniques (à l'époque des faits, cet âge correspondait à celui où un enfant terminait normalement l'école primaire). Son fils ne remplissant pas cette condition, le requérant demanda une dérogation pour l'inscrire à ces cours de religion. Dans cette lettre, le requérant invoqua par ailleurs les articles 9 et 14 de la Convention.

Par une lettre du 1^{er} août 2000, la direction répondit que, selon l'article 3 de la loi n° 4415, il fallait être titulaire du certificat d'études primaires pour s'inscrire à ces formations et rejeta la demande du requérant.

B. Le droit interne pertinent

L'article 3 de la loi n° 4415 qui complète la loi n° 633 portant sur la création et les fonctions de la Direction des services religieux dispose :

«La Direction des services religieux offre la possibilité de suivre des cours coraniques à ceux qui sont désireux d'apprendre le Coran et son interprétation, et d'acquérir des connaissances religieuses, en dehors des cours obligatoires de religion dispensés dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire, à condition qu'ils soient titulaires du certificat d'études primaires. (...)»

GRIEF

Invoquant l'article 9 de la Convention combiné avec l'article 14, le requérant se plaint du refus des autorités nationales de lui accorder la permission d'inscrire son fils à un cours coranique.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ce que les autorités nationales ne lui ont pas permis d'inscrire son fils à des cours coraniques, au motif que celui-ci n'était pas titulaire du certificat d'études primaires. Il dénonce une violation de l'article 9 de la Convention combiné avec l'article 14.

La Cour propose d'examiner ce grief sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques. »

La Cour ne juge pas nécessaire d'étendre son analyse à la question de l'épuisement des voies de recours internes dans la mesure où elle estime que la requête est irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

Elle rappelle sa jurisprudence établie selon laquelle le droit à l'instruction appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat (*Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 février 1982, série A n° 48, p. 19, § 41). Cependant, la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 interdit aux Etats contractants de poursuivre un but d'endoctrinement qui puisse être considéré comme ne respectant pas les convictions religieuses et philosophiques des parents. C'est là que se situe la limite à ne pas dépasser (*Kjeldsen, Busk Madsen, Pedersen c. Danemark*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 23, pp. 26-27, § 53).

En l'espèce, la restriction litigieuse est la condition selon laquelle il faut être titulaire du certificat d'études primaires pour s'inscrire aux cours coraniques. La Cour rappelle que la réglementation en matière d'éducation peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus (*Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique »* (fond), arrêt du 23 juillet 1968, série A n° 6, p. 32, § 5). Vu la spécificité du domaine d'éducation dans le cas d'espèce, une grande latitude doit être laissée aux autorités compétentes quant au meilleur emploi des mêmes ressources.

De l'avis de la Cour, la restriction en question vise l'acquisition par les mineurs désireux de suivre une formation religieuse dans des cours coraniques d'une certaine « maturité » par le biais de l'éducation offerte dans les écoles primaires. En tant que telle, elle ne constitue pas une tentative d'endoctrinement visant à empêcher l'instruction religieuse : elle ne touche pas au droit des parents d'éclairer et de conseiller leurs enfants, d'exercer envers eux leurs fonctions naturelles d'éducateurs, de les orienter dans une direction conforme à leurs propres convictions religieuses ou philosophiques (voir, *mutatis mutandis*, *Jiménez Alonso et Jiménez Merino c. Espagne* (déc.), n° 51188/99, CEDH 2000-VI). En outre,

les mineurs qui ne remplissent pas la condition requise par la législation interne peuvent parfaitement suivre des cours de religion dans leurs écoles primaires relevant de l'éducation nationale. La Cour estime que, loin de constituer une tentative d'endoctrinement, la condition posée par le législateur vise en fait à restreindre l'exercice d'un éventuel endoctrinement des mineurs, à un âge où ils se posent beaucoup de questions, tout en étant facilement influençables par des cours coraniques (comparer avec *Dahlab c. Suisse* (déc.), n° 42393/98, CEDH 2001-V).

En conséquence, la condition imposée par le législateur, à savoir être titulaire du certificat d'études primaires pour suivre des cours coraniques, ne porte pas atteinte au droit à l'instruction du fils du requérant.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

ÇİFTÇİ v. TURKEY
(Application no. 71860/01)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 17 JUNE 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr I. Cabral Barreto, Mr R. Türmen, Mr J. Hedigan, Mrs M. Tsatsa-Nikolovska, Mrs H.S. Greve, Mr K. Traja, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Minimum age requirement for attending Koranic study classes****Article 2 of Protocol No. 1**

Education – Minimum age requirement for attending Koranic study classes – Legislation on religious education – Protection of minors – Absence of indoctrination

*
* * *

The applicant wished his son, a school pupil, to attend classes on the Koran and its interpretation. The national legislation provided for religious education lessons from primary school onwards but required pupils to have completed their primary education in order to be able to attend Koranic study classes. The applicant's son did not satisfy that requirement at the time, being under the normal primary school leaving age of twelve. A request by the applicant for dispensation was refused.

Held

Article 2 of Protocol No. 1: The right to education by its very nature called for regulation by the State. However, the Convention forbade the Contracting States to pursue an aim of indoctrination that might be regarded as not respecting parents' religious and philosophical convictions. Regulation in the field of education could vary in time and in place according to the needs and resources of the community and of individuals. Regard being had to the specific aspect of education to which the present case related, the relevant authorities should be left considerable discretion as to the best use of such resources. The Court considered that the requirement to have obtained the primary school leaving certificate in order to enrol in Koranic study classes was intended to ensure that children who wished to receive religious instruction in the Koran had attained a certain "maturity" through the elementary education provided at primary school. As such, that statutory requirement did not constitute an attempt at indoctrination aimed at preventing religious education. It was a precondition that in fact sought to limit the possible indoctrination of minors at an age when they wondered about many things and, moreover, when they might be easily influenced by Koranic study classes: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (merits), judgment of 23 July 1968, Series A no. 6

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

Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23

Campbell and Cosans v. the United Kingdom, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48

Jiménez Alonso and Jiménez Merino v. Spain (dec.), no. 51188/99, ECHR 2000-VI

Dahlab v. Switzerland (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V

...

THE FACTS

The applicant, Mr Abdullah Çiftçi, is a Turkish national who was born in 1955 and lives in Ankara. He was represented before the Court by Mr H. Solhan, a lawyer practising in Ankara.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicant, may be summarised as follows.

In a letter of 26 July 2000 to the Religious Affairs Department (“the Department”), the applicant complained that under domestic legislation, anyone attending Koranic study classes had to be at least 12 years old (at the material time that was the normal primary school leaving age). As his son did not satisfy that requirement, the applicant requested dispensation to enrol him in religious study classes of that kind. In his letter the applicant also referred to Articles 9 and 14 of the Convention.

In a letter of 1 August 2000, the Department replied that section 3 of Law no. 4415 required students enrolling in such classes to have obtained the primary school leaving certificate and refused the applicant’s request.

B. Relevant domestic law

Section 3 of Law no. 4415, supplementing the Religious Affairs Department (Establishment and Functions) Act (Law no. 633), provides:

“The Religious Affairs Department shall afford those wishing to learn about the Koran and its interpretation and to increase their knowledge of religion the opportunity to attend Koranic study classes, outside the compulsory religious education lessons at primary and secondary schools, provided that they have obtained the primary school leaving certificate. ...”

COMPLAINT

Relying on Article 9 of the Convention taken in conjunction with Article 14, the applicant complained of the national authorities’ refusal to grant him permission to enrol his son in Koranic study classes.

THE LAW

The applicant complained that the national authorities had not allowed him to enrol his son in Koranic study classes on the ground that he had not

obtained the primary school leaving certificate. He alleged a violation of Article 9 of the Convention taken in conjunction with Article 14.

The Court proposes to examine this complaint under Article 2 of Protocol No. 1, which provides:

“No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.”

The Court does not consider it necessary to extend its examination to the question whether domestic remedies have been exhausted, seeing that the application should be declared inadmissible as being manifestly ill-founded.

It reiterates its settled case-law to the effect that the right to education by its very nature calls for regulation by the State (see *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, p. 19, § 41). However, the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 forbids the Contracting States to pursue an aim of indoctrination that might be regarded as not respecting parents’ religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded (see *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 26-27, § 53).

The restriction in issue in the instant case is the requirement to have obtained the primary school leaving certificate in order to enrol in Koranic study classes. The Court reiterates that regulation in the field of education may vary in time and in place according to the needs and resources of the community and of individuals (see *Case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”* (merits), judgment of 23 July 1968, Series A no. 6, p. 32, § 5). Regard being had to the specific aspect of education to which the present case relates, the relevant authorities must be left considerable discretion as to the best use of such resources.

In the Court’s view, the restriction in question is intended to ensure that children who wish to receive religious instruction in Koranic study classes have attained a certain “maturity” through the education provided at primary school. As such, it does not constitute an attempt at indoctrination aimed at preventing religious instruction: it does not affect the right of parents to enlighten and advise their children, to exercise with regard to their children natural parental functions as educators, or to guide their children on a path in line with the parents’ own religious or philosophical convictions (see, *mutatis mutandis*, *Jiménez Alonso and Jiménez Merino v. Spain* (dec.), no. 51188/99, ECHR 2000-VI). In addition, children who do not satisfy the requirement laid down in domestic legislation may perfectly well attend religious education lessons

in State primary schools. The Court considers that, far from amounting to an attempt at indoctrination, that statutory requirement is in fact designed to limit the possible indoctrination of minors at an age when they wonder about many things and, moreover, when they may be easily influenced by Koranic study classes (compare with *Dahlab v. Switzerland* (dec.), no. 42393/98, ECHR 2001-V).

Consequently, the statutory requirement whereby those attending Koranic study classes must have obtained the primary school leaving certificate does not infringe the applicant's son's right to education.

It follows that the application is manifestly ill-founded and must be rejected pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

HARABIN v. SLOVAKIA
(Application no. 62584/00)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 29 JUNE 2004²

1. 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, Mr J. Borrego Borrego, *judge*, and Mrs F. Elens-Passos, *Deputy Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Attempted dismissal of President of Supreme Court, allegedly on account of his views****Article 10**

Freedom of expression – Attempted dismissal of President of Supreme Court, allegedly on account of his views – Limited duration of any chilling effect – Limited reliance on views as ground for proposed dismissal

*
* *
*

In 1998 the applicant was elected President of the Supreme Court. In 2000 the government initiated a procedure to revoke his appointment, on the basis of a proposal by the Minister of Justice, according to which the applicant, through his statements, attitudes and decisions, had cast doubt on the trustworthiness of the Supreme Court. The Minister's report referred to the applicant's conduct, as well as to the views he had expressed regarding the amendment of several laws on the judiciary and a draft amendment of the Constitution. It concluded that the applicant's actions and behaviour showed that he did not meet the professional and moral requirements for holding the post. The applicant's petition to the Constitutional Court was dismissed. The government's revocation motion was, however, defeated and the applicant held the post of President of the Supreme Court until his term of office expired.

Held

Article 10: As the disputed measure essentially related to the applicant's ability properly to exercise the function of President of the Supreme Court, it concerned the holding of a public post linked to the administration of justice, which is not a right secured by the Convention, and the Court was not required to determine whether the allegations against the applicant were well-founded. Even assuming that the government's initiative to remove the applicant from office had had a chilling effect on the exercise of his freedom of expression, it had been of limited duration, as the revocation motion had been defeated. While the Minister's report also referred to the applicant's views, the documents before the Court did not indicate that the proposal to remove the applicant was exclusively or preponderantly prompted by those views: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Wille v. Ierchtenstein [GC], no. 28396/95, ECHR 1999-VII
Marónek v. Slovakia (dec.), no. 32686/96, 27 April 2000

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

Feldek v. Slovakia (dec.), no. 29032/95, 15 June 2000
Thlimmenos v. Greece [GC], no. 34369/97, ECHR 2000-IV
Nemec and Others v. Slovakia (dec.), no. 48672/99, 18 January 2001
Stafford v. the United Kingdom [GC], no. 46295/99, ECHR 2002-IV
Kleyn and Others v. the Netherlands [GC], nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, ECHR 2003-VI

...

THE FACTS

The applicant, Mr Štefan Harabin, is a Slovakian national who was born in 1957 and lives in Bratislava. He was represented before the Court by Mrs E. Ealíková, a lawyer practising in Bratislava. The respondent Government were represented by their Agent, Mr P. Vršanský, succeeded by Mr P. Kresák as from 1 April 2003.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 11 February 1998 the National Council of the Slovak Republic elected the applicant President of the Supreme Court for a five-year period.

On 16 August 2000 the government adopted a resolution under which it initiated the revocation of the applicant's appointment. The background to the resolution was a proposal by the Minister of Justice putting forward the following grounds for the applicant's removal from office.

According to the proposal, the applicant, through his statements, attitudes and decisions, had on several occasions cast doubt on the trustworthiness of the Supreme Court and the judiciary as a whole.

Firstly, the applicant had failed to initiate disciplinary proceedings to dismiss J.Š. from his appointment as a judge. J.Š. was then the Vice-President of the Supreme Court and had forcibly entered premises belonging to the Ministry of Justice and used force against a high-ranking official of that Ministry in June 1999. According to the Minister's proposal, the applicant's behaviour in the matter had not been appropriate.

Secondly, the applicant had initiated, in September 1999, the amendment of several laws concerning the judiciary. Those proposals clearly exceeded the legitimate interest in ensuring that the Supreme Court should have its own chapter in the State budget. If they had been approved, the President of the Supreme Court would have had the exclusive right to determine the number of judges of the Supreme Court and to decide on the assignment or transfer of judges to it. This initiative had been strongly criticised in a declaration adopted by the Council of the Association of Judges of Slovakia in October 1999, according to which the proposal went against the principle of transparency in staff matters and created the danger of making decision-making on judges' careers much less objective. The Minister's report concluded that the applicant had sought to obtain more power rather than strengthen the self-administration of judges.

Thirdly, the applicant had only taken into account the views expressed by organs of self-administration of judges where it served his interests. Thus the applicant had not accepted the transfer of a judge to the Supreme Court despite the fact that it had been recommended by the Council of Judges of the Slovak Republic. On the other hand, the applicant had proposed to assign temporarily to the Supreme Court a district court judge who clearly failed to meet the professional and moral requirements for holding a post at the Supreme Court. The Minister's report concluded that the applicant had failed to apply correct professional and ethical criteria when proposing to fill posts at the Supreme Court.

Fourthly, the applicant had not acted in a correct manner when presenting his views on a draft amendment to the Constitution. In particular, in a letter addressed to a representative of the European Commission, the applicant had stated that, in the opinion of almost all judges of the ordinary courts, the draft amendment to the Constitution was contrary to the principle of the separation of powers and permitted interference with the independence of judges. That was contrary to the views expressed by the Council of Judges of the Slovak Republic, by the Association of Judges of Slovakia and by the National Association of Female Judges of Slovakia, those being organisations which represented a majority of judges. Furthermore, the applicant had incorrectly alleged that the whole judiciary, including the Supreme Court, would be ruled by a member of the government if the Judicial Council were to be established in accordance with the draft amendment to the Constitution, whereas under the amendment the Judicial Council was to be composed of nine judges elected by judges and of another nine members, of whom three were to be appointed by Parliament, three by the President of Slovakia and three by the government.

The applicant's comments on the draft amendment were "noteworthy" in that they showed that he did not understand the purpose of an amnesty in a democratic State. The report also stated that the applicant's comments showed that the real reason for his disagreement with the draft amendment to the Constitution was the point concerning the removal of the President of the Supreme Court.

Lastly, several cases taken up by the media had impaired the trustworthiness of the judiciary. For example, a representative of the Supreme Court was suspected of having forged an official document concerning the use of a building in which the Supreme Court had its seat. The applicant had not been able to show that the suspicion was unsubstantiated and had frequently changed his explanation of the relevant facts. Furthermore, the applicant had failed to initiate disciplinary proceedings against a Supreme Court judge who had received treatment free of charge in a spa. He had also acted inappropriately in the context of judicial proceedings in that he had informed the media, on his own initiative, about a Supreme Court decision and commented upon it prior to its delivery to the parties.

The Minister's report concluded that the applicant's actions and behaviour showed that he did not meet the professional and moral requirements for holding the post of President of the Supreme Court. In the performance of his duties, the applicant had attached greater importance to his material status and the strengthening of his powers than to the professional and ethical problems of the judiciary.

The applicant filed a petition with the Constitutional Court under Article 130 § 3 of the Constitution. With reference to the government's proposal, he alleged a violation of his right to freedom of expression as guaranteed by Article 26 § 1 and also a violation of Article 30 §§ 1 and 4 of the Constitution.

On 10 October 2000 the Constitutional Court dismissed the applicant's petition as being manifestly ill-founded. The decision stated that the government's proposal to revoke the applicant's appointment as President of the Supreme Court did not amount to a violation of any of his constitutional rights. The Constitutional Court pointed out, in particular, that there was no right under the Constitution to hold the post to which the applicant had been elected. Furthermore, there was no indication that the applicant's right to freedom of expression or his other constitutional rights had been violated as a result of the proposal to remove him from the post since that proposal did not, as such, directly affect the applicant's rights or his interests protected by law.

On 19 December 2000 the motion that the applicant's appointment be revoked was defeated by sixty-two votes to sixty, with fifteen abstentions, in the National Council of the Slovak Republic.

Following the entry into force on 1 July 2001 of a constitutional amendment, the post of President of the Supreme Court was to be filled in accordance with Article 145 § 3 of the Constitution. The applicant was a successful candidate for that post in an election held by the Judicial Council on 20 December 2001. Subsequently, the Constitutional Court invalidated the election on the ground that the other candidate had been at a disadvantage *vis-à-vis* the applicant. As the subsequent elections did not result in the appointment of the President of the Supreme Court pursuant to Article 145 § 3 of the Constitution, the applicant held the post of President of the Supreme Court until February 2003 when the term for which he had been appointed expired. Since then he has performed the duties of a Supreme Court judge.

B. Relevant domestic law

1. The Constitution

The following provisions of the Constitution, as in force at the material time, are relevant in the present case.

Article 26 § 1 guarantees freedom of expression and the right to information. Paragraph 2 of Article 26 guarantees everyone the right to express his or her views orally, in writing, through the press, pictures or by other means, and to freely seek, receive and impart ideas and information. Paragraph 3 prohibits censorship. Under paragraph 4, freedom of expression and the right to seek and impart information may be restricted by law where it is necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others, in the interest of State security or public order or for the protection of public health and morals.

Under Article 30 § 1, citizens have the right to participate in the administration of public affairs either directly or by electing their representatives. Paragraph 4 of Article 30 entitles citizens to have access to public posts on equal terms.

Under the terms of Article 145 § 1, as in force until 30 June 2001, judges were elected by the National Council of the Slovak Republic on the government's proposal for a four-year period. After the expiry of that period the National Council elected judges, on the government's proposal, for an indefinite period.

Paragraph 2 of Article 145, as in force until 30 June 2001, provided that the President and Vice-Presidents of the Supreme Court were to be elected by the National Council from the judges of the Supreme Court for a five-year period. Such posts could not be held by the same persons for more than two consecutive periods of five years.

In accordance with Article 147 § 1, as in force until 30 June 2001, the appointment of a judge could be revoked by the National Council of the Slovak Republic either after his or her final conviction for an intentional criminal offence or where he or she had committed a disciplinary offence which was incompatible with the office of a judge. Paragraph 3 of Article 147, as in force until 30 June 2001, provided that, prior to revoking the appointment of a judge, the National Council had to ask the competent disciplinary court for an opinion.

Following an amendment to the Constitution, the following relevant provisions came into force on 1 July 2001.

Article 141a § 1 provides for the establishment of the Judicial Council, composed of the President of the Supreme Court, eight judges elected by the judges who may revoke their appointment, and another nine members, three of whom are appointed by Parliament, three by the President of the Slovak Republic and three by the government. Under paragraph 4 (c) of Article 141a, the Judicial Council has the right to propose to the President of Slovakia the names of persons to be appointed to the posts of President and Vice-President of the Supreme Court and to call for their removal from office.

Under the terms of Article 145 § 3, the President and Vice-President of the Supreme Court are appointed by the President of the Slovak Republic,

upon the proposal of the Judicial Council, from among the judges of the Supreme Court for a five-year period. Prior to the expiry of that period the President of the Slovak Republic can revoke the appointments to the posts of President and Vice-President of the Supreme Court for any of the reasons laid down in Article 147 of the Constitution.

2. *The State Administration of Courts Act (Law no. 80/1992)*

Law no. 80/1992 governs, *inter alia*, the State administration of courts, which consists in setting up the necessary conditions for the proper administration of justice without interfering with the independence of the judiciary.

Under section 8(1), the central authority charged with State administration of justice is the Ministry of Justice. Subsection (2) of section 8 provides that the other authorities in charge of State administration of Justice are the President and the Vice-President of the Supreme Court and the presidents and vice-presidents of regional and district courts.

Under the terms of section 9(2), State administration of the Supreme Court is carried out by the Ministry of Justice through the President of the Supreme Court.

Section 12(1)(d) provides that the Ministry of Justice organises, directs and controls the State administration of courts by their Presidents.

In accordance with section 13(1), the President of the Supreme Court carries out the State administration of that court in that he or she (a) ensures the functioning of the Supreme Court in terms of personnel and organisation, being responsible in particular for filling the expert and other posts with duly qualified staff and for dealing with personnel matters relating to judges and the other staff of the court, (b) ensures the functioning of the Supreme Court from an economic, material and financial point of view, and (c) attends to the professional training of judges and other staff members of the Supreme Court.

Under subsection (2) of section 13, the President of the Supreme Court also ensures that the dignity of judicial proceedings is respected, that the rules of judicial ethics are complied with and that proceedings before the Supreme Court are conducted without undue delays.

Subsection (3) of section 13 entitles the President of the Supreme Court to initiate complaints in the interest of the law in the cases provided for by law.

3. *The Civil Code*

Under Article 11, any natural person has the right to protection of his or her personality, in particular of his or her life and health, civil and human dignity, privacy, name and personal characteristics.

In accordance with Article 13 § 1, any natural person has the right to request that unjustified infringement of his or her personal rights should be stopped and the consequences of such infringement eliminated, and to obtain appropriate satisfaction.

Article 13 § 2 provides that in cases where the satisfaction obtained under Article 13 § 1 is insufficient, in particular because a person's dignity and position in society has been considerably diminished, the injured person is entitled to compensation for non-pecuniary damage. According to Article 13 § 3, when determining the amount of such compensation the courts have to take into account the seriousness of the prejudice suffered by the person concerned and also the circumstances under which the violation of that person's rights occurred.

COMPLAINTS

1. Under Article 10 of the Convention, the applicant complained that his right to freedom of expression had been infringed in that he was to be punished by revocation of his appointment as President of the Supreme Court for the views he had expressed on the separation of powers and the guarantees of the independence of the judiciary in Slovakia.

2. The applicant alleged a violation of Article 14 of the Convention in that, unlike other judges, he could be removed from office without a finding by a court that he had committed a criminal or disciplinary offence.

THE LAW

1. The applicant complained that his right to freedom of expression had been infringed in that the government had sought the termination of his appointment as President of the Supreme Court. He relied on Article 10 of the Convention, the relevant parts of which provide as follows:

"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, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

The Government contended that the applicant had not exhausted domestic remedies, as in his constitutional petition he had explicitly relied on only the first paragraph of Article 26 of the Constitution. As a result, the Constitutional Court was not required to examine whether the other provisions of Article 26 had been respected. In addition, the arguments the applicant had raised in the proceedings before the Constitutional Court were not the same as those on which he later relied in his application to the Court. The applicant could also have sought redress by means of an action for protection of his personal rights pursuant to Article 11 et seq. of the Civil Code.

The Government further contended that the applicant could not claim to be the victim of a violation of his rights under Article 10 of the Convention as Parliament had not accepted the government's proposal concerning his removal from office and he had continued to occupy his post until the expiry of the term for which he had been appointed. During that period, the applicant had been free to express his views and had actually availed himself of that right both in Slovakia and abroad on many occasions.

As to the merits, the Government argued that there had been no interference with the applicant's right to freedom of expression. They pointed out, with reference to the reasons put forward in the Minister's report, that the background to the initiative to revoke the applicant's appointment had been his failure to properly carry out his functions as an official charged with State administration of the Supreme Court and to meet the moral and professional requirements of the post he had held.

The applicant maintained that the only remedy he had had at his disposal was a petition to the Constitutional Court. The latter had looked into the merits of his complaint of an infringement of his right to freedom of expression. Domestic remedies had therefore been exhausted.

As to the merits, the applicant contended that the arguments put forward by the Government were unsubstantiated and aimed at discrediting him. He pointed out, in particular, that he had been the successful candidate for the post of President of the Supreme Court in the election held by the newly established Judicial Council on 20 December 2001. He denied the allegation that the Supreme Court staff had forged a public document and argued that Supreme Court judge J.Š. had neither acted contrary to the law nor committed any disciplinary offences. As President of the Supreme Court, the applicant considered himself entitled to participate in the selection of judges who were to be transferred to that court.

The applicant also argued, with reference to his comments on the draft amendment to the Constitution, that the government had intended to punish him for his views concerning the position of the judiciary. Those

views were compatible with the views of other judges and had been upheld at international meetings and conferences which the applicant attended. Finally, the applicant pointed out that the government could have initiated disciplinary proceedings against him if it considered that he did not meet the professional and moral requirements for holding the post. The fact that it had failed to do so showed, in the applicant's view, that the purpose of the government's initiative had been to punish him for his views.

As regards the remedy under Article 11 et seq. of the Civil Code, the Court notes that its purpose would have been to redress any negative consequences the government's proposal to remove the applicant from office might have had on his personal rights. It was not, however, designed to protect the applicant's freedom of expression as such. The conclusion that an action under Article 11 et seq. of the Civil Code was not a remedy the applicant was required to make use of is supported also by the fact that the Constitutional Court dealt with the applicant's petition and did not reject it for the applicant's failure to exhaust other available remedies or on the ground that the case fell within the jurisdiction of the ordinary courts. The Court further notes that the Constitutional Court looked into the merits of the applicant's complaint of an infringement of his right to freedom of expression and that, at the relevant time, it lacked the power to provide redress to successful parties in proceedings under Article 130 § 3 of the Constitution (see *Nemec and Others v. Slovakia* (dec.), no. 48672/99, 18 January 2001, with further reference; *Marônek v. Slovakia* (dec.), no. 32686/96, 27 April 2000; and *Feldek v. Slovakia* (dec.), no. 29032/95, 15 June 2000).

In these circumstances, the Government's objection relating to non-exhaustion of domestic remedies cannot be upheld.

The Court does not consider it necessary to determine whether the applicant can claim to be a victim, within the meaning of Article 34 of the Convention, as this part of the application is in any event inadmissible for the reasons set out below.

Turning to the complaint raised by the applicant, the Court observes that the status the applicant enjoyed as President of the Supreme Court did not deprive him of the protection of Article 10 of the Convention. Moreover, having regard in particular to the growing importance attached to the separation of powers (see *Kleyn and Others v. the Netherlands* [GC], nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, § 193, ECHR 2003-VI, and *Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, § 78, ECHR 2002-IV) and the importance of safeguarding the independence of the judiciary, any interference with the freedom of expression of a judge in a position such as the applicant's calls for close scrutiny on the part of the Court. However, in order to determine whether this provision was infringed it must first be ascertained whether the disputed measure amounted to an interference

with the exercise of the applicant's freedom of expression – in the form of a “formality, condition, restriction or penalty” – or whether it lay within the sphere of the right of access to or employment in the civil service, a right not secured in the Convention. In order to answer this question, the scope of the measure must be determined by putting it in the context of the facts of the case and of the relevant legislation (see *Wille v. Liechtenstein* [GC], no. 28396/95, §§ 42 and 43, ECHR 1999-VII, with further references).

In examining whether there was an interference with the applicant's right to freedom of expression, the report submitted by the Minister of Justice should be at the centre of the Court's attention as it expressed the reasons for the applicant's proposed dismissal, and it was on the basis of this report that the government adopted its resolution to propose that the National Council revoke the applicant's appointment.

According to that report, the applicant's actions and behaviour showed that he did not meet the professional and moral requirements for holding the post of President of the Supreme Court. In support of this conclusion reference was made to:

- (i) the applicant's failure to initiate the dismissal of a Supreme Court judge who had attacked an official of the Ministry of Justice;
- (ii) his alleged attempts to obtain the exclusive right to determine the number of judges of the Supreme Court and the assignment or transfer of judges to that court, an initiative which was criticised by an association of judges;
- (iii) his alleged failure to apply correct professional and ethical criteria when proposing to fill the posts at the Supreme Court;
- (iv) his statement that his views on the draft amendment to the Constitution were supported by almost all judges, which was contrary to the position of several associations representing the majority of judges;
- (v) his allegedly incorrect allegation that the whole judiciary, including the Supreme Court, would be ruled by a member of the government if the Judicial Council were to be established in accordance with the draft amendment to the Constitution and the arguments he put forward in that context which allegedly showed that he did not understand the purpose of an amnesty in a democratic State; and
- (vi) his indirect involvement or his failure to act in an appropriate manner in several cases taken up by the media which allegedly impaired the trustworthiness of the judiciary.

In view of the above, the Court considers that the disputed measure essentially related to the applicant's ability properly to exercise the function of President of the Supreme Court, that is, to the appraisal of his professional competence and personal qualities in the context of his activities and attitudes relating to State administration of the Supreme Court. In this context it should be noted that, under section 8(1) of the

State Administration of Courts Act, the central authority charged with State administration of courts is the Ministry of Justice and that, pursuant to section 9(2) of that Act, State administration of the Supreme Court is carried out by the Ministry of Justice through the President of the Supreme Court.

The measure complained of therefore concerned, as such, the holding of a public post linked to State administration of justice, a right not secured by the Convention. The Court is therefore not required to determine whether the arguments put forward in the Minister's report were well-founded.

It is true that the Minister's report also referred to the views the applicant had expressed on the draft amendment to the Constitution and which the report described as "noteworthy" in that they showed that the applicant had not understood the purpose of an amnesty in a democratic State. However, the documents before the Court do not indicate that the proposal to remove the applicant from office was exclusively or preponderantly prompted by those views. Even assuming that the government's initiative had a chilling effect on the exercise by the applicant of his freedom of expression, it was limited in duration, since on 19 December 2000 the National Council of the Slovak Republic rejected the motion that the applicant's appointment be revoked.

Considering the scope of the measure in issue in the context of the facts of the case and the relevant law, the Court concludes that there was no interference with the exercise of the applicant's right to freedom of expression, as secured by Article 10 § 1.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

2. The applicant complained that he had been discriminated against in that, unlike other judges, he could be removed from office for the views he had expressed and without a finding by a court that he had committed a criminal or disciplinary offence. He alleged a violation of Article 14 of the Convention, which provides:

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

The Court reiterates that the right under Article 14 not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification (see *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV).

In the present case, the applicant ran the risk of being removed from office as President of the Supreme Court. However, his possible dismissal

from that post was not capable of affecting his position as a judge to which he had been earlier elected and from which he could only be removed, like other judges, in the cases provided for by law. Accordingly, the applicant cannot be said to have been treated differently from persons in an analogous situation.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

HARABIN c. SLOVAQUIE

(Requête n° 62584/00)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 29 JUIN 2004²

1. Siégeant en une chambre composé de Sir Nicolas Bratza, *président*, M. M. Pellonpää, M^{me} V. Strážnická, M. R. Maruste, M. S. Pavlovschi, M. L. Garlicki, M. J. Borrego Borrego, *juges*, et de M^{me} F. Elens-Passos, *greffière adjointe de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Tentative de révocation du président de la Cour suprême, prétendument en raison de ses opinions****Article 10**

Liberté d'expression – Tentative de révocation du président de la Cour suprême, prétendument en raison de ses opinions – Effet dissuasif limité dans le temps – Opinions ne constituant pas le seul motif de la proposition de révocation

*
* * *

En 1998, le requérant fut élu président de la Cour suprême. En 2000, le gouvernement engagea une procédure de révocation de l'intéressé, sur la base d'une proposition du ministre de la Justice selon laquelle le requérant, par ses dires, son comportement et ses décisions, avait jeté le discrédit sur la Cour suprême. Le rapport du ministre mentionnait en outre les vues que le requérant avait exprimées sur la modification de plusieurs lois concernant le pouvoir judiciaire et sur un projet de modification de la Constitution. Le rapport concluait que les actes et le comportement du requérant montraient que celui-ci ne remplissait pas les exigences professionnelles et morales liées à son poste. La Cour constitutionnelle rejeta le recours du requérant. Toutefois, la proposition de révocation de l'intéressé présentée par le gouvernement fut rejetée. Le requérant occupa les fonctions de président de la Cour suprême jusqu'à l'expiration de son mandat.

Article 10: étant donné qu'elle touchait essentiellement à la capacité du requérant à exercer convenablement la fonction de président de la Cour suprême, la mesure litigieuse ressortissait au domaine de l'exercice d'une fonction publique liée à l'administration de la justice, ce qui ne constitue pas un droit garanti par la Convention. La Cour n'est donc pas tenue de se prononcer sur le bien-fondé des arguments avancés contre le requérant. A supposer même que la proposition du gouvernement de révoquer le requérant ait eu un effet dissuasif sur l'exercice par l'intéressé de sa liberté d'expression, cet effet fut limité dans le temps, puisque la proposition a été rejetée. Si le rapport du ministre évoquait également les vues du requérant, les documents en la possession de la Cour n'indiquent pas que la proposition de démettre l'intéressé de ses fonctions ait été exclusivement ou surtout motivée par ces vues: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Wille c. Liechtenstein [GC], n° 28396/95, CEDH 1999-VII
Marônek c. Slovaquie (déc.), n° 32686/96, 27 avril 2000

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

Feldek c. Slovaquie (déc.), n° 29032/95, 15 juin 2000

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

Nemec et autres c. Slovaquie (déc.), n° 48672/99, 18 janvier 2001

Stafford c. Royaume-Uni [GC], n° 46295/99, CEDH 2002-IV

Kleyn et autres c. Pays-Bas [GC], n°s 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, CEDH 2003-VI

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Štefan Harabin, est un ressortissant slovaque né en 1957 et résidant à Bratislava. Il a été représenté devant la Cour par M^{re} E. Ealíková, avocate au barreau de Bratislava. Le gouvernement défendeur a été représenté par son agent, d'abord M. P. Vršanský, puis, à partir du 1^{er} avril 2003, M. P. Kresák.

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 11 février 1998, le Conseil national de la République slovaque élit le requérant président de la Cour suprême pour un mandat de cinq ans.

Le 16 août 2000, le gouvernement adopta une résolution en vertu de laquelle il engagea une procédure de révocation du requérant. Cette résolution avait pour origine une proposition du ministre de la Justice dans laquelle les motifs suivants étaient invoqués à l'appui de cette mesure.

D'après cette proposition, par ses dires, son comportement et ses décisions, le requérant avait à plusieurs reprises jeté le discrédit sur la Cour suprême et le pouvoir judiciaire dans son ensemble.

Premièrement, il n'avait pas engagé de procédure disciplinaire en vue de démettre J.Š. de ses fonctions de juge. Celui-ci, qui était vice-président de la Cour suprême, avait pénétré de force dans des locaux appartenant au ministère de la Justice et avait eu un comportement violent envers un haut fonctionnaire de ce ministère en juin 1999. La proposition du ministre laissait entendre que le requérant n'avait pas agi de façon appropriée dans cette affaire.

Deuxièmement, en septembre 1999, l'intéressé avait lancé un processus de modification de plusieurs lois concernant le pouvoir judiciaire. Les propositions soumises allaient manifestement au-delà de l'intérêt légitime qu'il y avait à ce qu'un titre distinct du budget de l'Etat fût consacré à la Cour suprême. Si ces propositions avaient été approuvées, le président de la Cour suprême aurait eu le droit exclusif de fixer le nombre des juges de la Cour suprême et de décider de leur nomination ou mutation. Le Conseil du syndicat des magistrats de Slovaquie avait vivement critiqué cette initiative dans une déclaration adoptée en octobre 1999, selon laquelle la proposition était contraire au principe de la transparence dans

les questions de personnel et risquait d'amoindrir l'objectivité de la prise de décision concernant la carrière des juges. Le rapport du ministre concluait que le requérant avait cherché à accroître ses pouvoirs et non à renforcer l'autogestion des juges.

Troisièmement, le requérant avait tenu compte des vues exprimées par des organes d'autogestion des juges uniquement lorsqu'elles servaient ses intérêts. Ainsi, il avait refusé la mutation d'un juge à la Cour suprême, malgré une recommandation du Conseil de la magistrature de la République slovaque. En revanche, il avait proposé d'affecter temporairement à la juridiction suprême un juge d'un tribunal de district qui ne remplissait manifestement pas les exigences professionnelles et éthiques de telles fonctions. Le rapport du ministre concluait que le requérant n'avait pas appliqué des critères professionnels et éthiques corrects lorsqu'il avait proposé de pourvoir des postes à la Cour suprême.

Quatrièmement, l'intéressé n'avait pas agi convenablement en présentant son point de vue sur un projet de modification de la Constitution. En particulier, dans une lettre adressée à un représentant de la Commission européenne, il avait déclaré que presque tous les juges des juridictions ordinaires étaient d'avis que le projet de modification de la Constitution méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs et compromettait l'indépendance des juges, alors que le Conseil de la magistrature de la République slovaque, le Syndicat des magistrats de Slovaquie et l'Association nationale des femmes magistrats de Slovaquie, qui représentaient la majorité des magistrats, avaient en fait émis un point de vue contraire. En outre, le requérant avait allégué à tort que l'ensemble du pouvoir judiciaire, y compris la Cour suprême, serait dirigé par un membre du gouvernement si le Conseil judiciaire était constitué conformément au projet de modification de la Constitution, alors qu'en vertu de la proposition ce conseil devait être composé de neuf magistrats élus par leurs pairs et de neuf autres membres, dont trois devaient être désignés par le Parlement, trois par le président de la République et trois par le gouvernement.

Les observations du requérant sur le projet de modification méritaient d'être relevées dans la mesure où elles montraient qu'il ne comprenait pas le but d'une amnistie dans un Etat démocratique. Le rapport précisait également qu'il ressortait des commentaires de l'intéressé que la véritable raison du désaccord de celui-ci avec le projet de modification de la Constitution résidait dans le point concernant la révocation du président de la Cour suprême.

Cinquièmement, plusieurs affaires rapportées par les médias avaient amoindri la crédibilité du pouvoir judiciaire. A titre d'exemple, un représentant de la Cour suprême était soupçonné d'avoir falsifié un document officiel concernant l'utilisation d'un bâtiment où siégeait la Cour

suprême. Le requérant n'avait pas été en mesure de démontrer que les soupçons n'étaient pas fondés et avait à maintes reprises modifié son explication des faits pertinents. En outre, il n'avait pas engagé de procédure disciplinaire contre un juge de la Cour suprême qui avait été traité gratuitement dans un établissement thermal. L'intéressé avait également pris une initiative malencontreuse dans le cadre d'une procédure judiciaire, en ce qu'il avait informé les médias, de son propre chef, d'une décision de la Cour suprême et l'avait commentée avant qu'elle ne fût signifiée aux parties.

Le rapport du ministre concluait que les actes et le comportement du requérant montraient que celui-ci ne remplissait pas les exigences professionnelles et morales liées au poste de président de la Cour suprême. Dans l'exercice de ses fonctions, le requérant privilégiait sa situation matérielle et le renforcement de ses pouvoirs, et non les problèmes professionnels et éthiques du pouvoir judiciaire.

L'intéressé saisit la Cour constitutionnelle en vertu de l'article 130 § 3 de la Constitution. Quant à la proposition du gouvernement, il alléguait une atteinte à son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 26 § 1 et la violation de l'article 30 §§ 1 et 4 de la Constitution.

Le 10 octobre 2000, la Cour constitutionnelle rejeta le recours pour défaut manifeste de fondement. Elle précisa, dans sa décision, que la proposition du gouvernement de relever le requérant de ses fonctions de président de la Cour suprême n'emportait violation d'aucun des droits constitutionnels de l'intéressé. Elle souligna en particulier que la Constitution ne garantissait aucun droit à exercer les fonctions auxquelles le requérant avait été élu. En outre, rien n'indiquait que la proposition de révocation eût violé le droit de celui-ci à la liberté d'expression ou un autre de ses droits constitutionnels étant donné qu'elle ne portait pas en soi directement atteinte aux droits du requérant ou à ses intérêts protégés par la loi.

Le 19 décembre 2000, le Conseil national de la République slovaque rejeta par soixante-deux voix contre soixante, avec quinze abstentions, la proposition de révocation du requérant.

Après l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2001, d'une modification de la Constitution, le poste de président de la Cour suprême devait être pourvu conformément à l'article 145 § 3 de la Constitution. Le 20 décembre 2001, le requérant remporta les élections à ce poste organisées par le Conseil judiciaire. Par la suite, la Cour constitutionnelle invalida l'élection au motif que l'autre candidat avait été désavantagé par rapport au requérant. Les élections ultérieures n'ayant pas abouti à la nomination du président de la Cour suprême conformément à l'article 145 § 3 de la Constitution, le requérant occupa les fonctions de président de cette juridiction jusqu'à l'expiration de son mandat, en février 2003. Depuis lors, il est juge à la Cour suprême.

B. Le droit interne pertinent

1. La Constitution

Les dispositions suivantes de la Constitution sont pertinentes en l'espèce.

L'article 26 consacre en son paragraphe 1 la liberté d'expression et le droit à l'information. En son paragraphe 2 il garantit à toute personne le droit d'exprimer ses opinions oralement, par écrit, par voie de presse et par l'image, ou par tout autre moyen, et de rechercher, de recevoir et de communiquer librement des idées et des informations. Le paragraphe 3 interdit la censure. En vertu du paragraphe 4, la liberté d'expression et le droit de rechercher et de communiquer des informations peuvent faire l'objet de restrictions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits et libertés d'autrui, à la sécurité de l'Etat ou à l'ordre public ou à la protection de la santé publique ou de la morale.

Selon le paragraphe 1 de l'article 30, les citoyens ont le droit de participer à la gestion des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants élus. Le paragraphe 4 de ce même article prévoit l'accès des citoyens, dans des conditions d'égalité, à des fonctions publiques.

Les dispositions suivantes de la Constitution, qui furent en vigueur jusqu'au 30 juin 2001, sont pertinentes en l'espèce.

Aux termes de l'article 145 § 1, les juges étaient élus pour un mandat de quatre ans par le Conseil national de la République slovaque, sur proposition du gouvernement. A l'expiration de ce mandat, le Conseil national élisait les juges pour une durée indéterminée, sur proposition du gouvernement.

Le paragraphe 2 de l'article 145 énonçait que le président et les vice-présidents de la Cour suprême étaient élus par le Conseil national parmi les juges de la Cour suprême pour un mandat de cinq ans. Une même personne ne pouvait exercer ces fonctions pour plus de deux mandats consécutifs de cinq ans.

En vertu de l'article 147 § 1, un juge pouvait être relevé de ses fonctions par le Conseil national de la République slovaque, soit à la suite de sa condamnation définitive pour une infraction commise intentionnellement, soit à la suite d'une infraction disciplinaire incompatible avec l'exercice de sa fonction. Le paragraphe 3 de cette disposition énonçait qu'avant de révoquer un juge, le Conseil national devait recueillir l'avis de la juridiction disciplinaire compétente.

Les dispositions suivantes de la Constitution, qui prirent effet le 1^{er} juillet 2001 après la modification du texte, sont pertinentes en l'espèce.

L'article 141 a) § 1 prévoit la création du Conseil judiciaire, composé du président de la Cour suprême, de huit magistrats élus par leurs pairs et pouvant être révoqués par eux, et de neuf autres membres, trois étant désignés par le Parlement, trois par le président de la République slovaque et trois par le gouvernement. En vertu du paragraphe 4 c) de l'article 141 a), le Conseil judiciaire est habilité à proposer au président de la République slovaque les noms des personnes à nommer aux fonctions de président et vice-président de la Cour suprême et à demander leur révocation.

Aux termes de l'article 145 § 3, le président et le vice-président de la Cour suprême sont nommés pour un mandat de cinq ans par le président de la République slovaque, sur proposition du Conseil judiciaire, parmi les juges de la Cour suprême. Le président de la République peut révoquer le président et le vice-président de la Cour suprême avant l'expiration de leur mandat pour tout motif prévu par l'article 147 de la Constitution.

2. La loi n° 80/1992 sur l'administration de la justice par l'Etat

La loi n° 80/1992 régit notamment l'administration de la justice par l'Etat, qui consiste à créer les conditions requises pour un bon fonctionnement de la justice, sans porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 8, l'autorité centrale chargée de l'administration de la justice est le ministère de la Justice. Le paragraphe 2 énonce que les autres autorités chargées de l'administration de la justice sont le président et le vice-président de la Cour suprême et les présidents et vice-présidents des tribunaux régionaux et de district.

D'après l'article 9 § 2, le ministère de la Justice administre la Cour suprême par l'intermédiaire du président de celle-ci.

L'article 12 § 1 d) dispose que le ministère de la Justice organise, dirige et contrôle l'administration des cours et tribunaux confiée à leurs présidents respectifs.

En vertu de l'article 13 § 1, le président de la Cour suprême administre cette juridiction : a) responsable du personnel et de l'organisation, il est appelé notamment à pourvoir les postes spécialisés et autres en y affectant des personnes dûment qualifiées et à traiter les questions de personnel concernant les juges et autres agents de la juridiction, b) il est chargé des questions économiques, matérielles et financières, et c) il organise la formation professionnelle des juges et autres membres du personnel de la juridiction suprême.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 13, le président de la Cour suprême veille également à la dignité de la procédure judiciaire, au respect des règles de l'éthique judiciaire et à la conduite de la procédure devant la Cour suprême sans retards excessifs.

Le paragraphe 3 de ce même article autorise le président de la Cour suprême à former des pourvois dans l'intérêt de la loi dans les cas prévus par la loi.

3. *Le code civil*

En vertu de l'article 11, toute personne physique a droit à la protection de sa personnalité, en particulier de sa vie et de sa santé, de sa dignité civile et humaine, de sa vie privée, de son nom et de ses caractéristiques personnelles.

Selon l'article 13 § 1, toute personne physique est en droit de demander qu'il soit mis un terme à une ingérence injustifiée dans ses droits individuels et que les conséquences de cette ingérence soient effacées, et d'obtenir une juste réparation.

L'article 13 § 2 dispose que, lorsque la satisfaction obtenue au titre de l'article 13 § 1 est insuffisante, notamment parce que la dignité et la position sociale d'une personne ont subi une atteinte considérable, la personne lésée a droit à des dommages-intérêts pour préjudice moral. Selon l'article 13 § 3, lorsqu'elles fixent le montant d'une telle réparation, les juridictions doivent tenir compte de la gravité du préjudice souffert par la personne concernée ainsi que des circonstances dans lesquelles la violation des droits en cause a eu lieu.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant dénonce une violation de son droit à la liberté d'expression, car il était envisagé de le relever de ses fonctions de président de la Cour suprême, à titre de sanction pour les vues qu'il avait exprimées sur la séparation des pouvoirs et sur les garanties de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Slovaquie.

2. Il allègue la violation de l'article 14 de la Convention en ce que, contrairement aux autres juges, il pouvait être révoqué sans qu'un tribunal l'eût reconnu coupable d'une infraction pénale ou disciplinaire.

EN DROIT

1. Le requérant dénonce une violation de son droit à la liberté d'expression, le gouvernement ayant cherché à le relever de ses fonctions de président de la Cour suprême. Il invoque l'article 10 de la Convention, dont le passage pertinent est ainsi libellé :

«1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques (...)

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

Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes puisqu'il n'a expressément invoqué dans son recours constitutionnel que le premier paragraphe de l'article 26 de la Constitution. La Cour constitutionnelle n'était donc pas tenue d'examiner si les autres dispositions de cet article avaient été respectées. En outre, le requérant avait soulevé dans la procédure devant cette juridiction des arguments différents de ceux qu'il a par la suite invoqués dans sa requête à la Cour. L'intéressé aurait également pu demander réparation dans le cadre d'une action pour la protection de ses droits individuels prévue par les articles 11 et suivants du code civil.

Par ailleurs, d'après le Gouvernement, le requérant ne saurait se prétendre victime d'une violation de ses droits garantis par l'article 10 de la Convention, le Parlement n'ayant pas accepté la proposition du gouvernement de révoquer l'intéressé, qui a continué à exercer ses fonctions jusqu'à l'expiration du mandat pour lequel il avait été nommé. Durant cette période, le requérant a eu la liberté d'exprimer ses vues et s'est en fait prévalu de ce droit à maintes occasions, aussi bien en Slovaquie qu'à l'étranger.

Quant au fond, le Gouvernement considère qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression. Invoquant les motifs avancés dans le rapport du ministre, il souligne que l'initiative de révoquer l'intéressé tenait au fait que celui-ci ne s'était pas acquitté correctement de ses fonctions consistant à administrer la Cour suprême et ne remplissait pas les exigences éthiques et professionnelles du poste qu'il occupait.

Le requérant soutient qu'il avait pour seul recours de saisir la Cour constitutionnelle. Cette juridiction s'est penchée sur le fond de son grief tiré de l'atteinte à son droit à la liberté d'expression. Les voies de recours internes ont donc été épuisées.

Sur le fond, le requérant fait valoir que les arguments avancés par le Gouvernement ne sont pas étayés et visent à jeter le discrédit sur sa personne. Il souligne en particulier qu'il a été élu le 20 décembre 2001 aux fonctions de président de la Cour suprême dans le cadre des élections organisées par le Conseil judiciaire nouvellement constitué. Il conteste l'allégation selon laquelle le personnel de la Cour suprême avait falsifié un document officiel et soutient que le juge J.Š. de cette juridiction n'avait pas contrevenu à la loi ni commis d'infractions disciplinaires. En sa qualité de

président de la Cour suprême, le requérant s'estimait autorisé à participer au choix des juges devant être mutés à cette juridiction.

S'agissant de ses observations sur le projet de modification de la Constitution, le requérant fait valoir en outre que le gouvernement entendait le punir pour avoir exprimé son opinion au sujet de la position du pouvoir judiciaire. Ces vues cadraient avec celles d'autres juges et avaient été approuvées lors de réunions et conférences internationales auxquelles il avait participé. Enfin, le gouvernement aurait pu engager une procédure disciplinaire contre l'intéressé s'il avait estimé que celui-ci ne répondait pas aux exigences professionnelles et éthiques de ses fonctions. Le gouvernement ne l'a pas fait, ce qui montre selon le requérant que le but de la proposition était de le sanctionner pour ses opinions.

En ce qui concerne le recours prévu par les articles 11 et suivants du code civil, la Cour constate qu'il aurait eu pour effet de redresser toute conséquence néfaste que la proposition du gouvernement de mettre fin aux fonctions du requérant aurait pu avoir sur les droits individuels de celui-ci. Le recours n'avait toutefois pas pour but de protéger la liberté d'expression du requérant en tant que telle. La conclusion selon laquelle l'action prévue par les articles 11 et suivants du code civil n'est pas un recours que l'intéressé soit tenu d'exercer se trouve également étayée par le fait que la Cour constitutionnelle a connu de la demande du requérant et ne l'a pas rejetée pour non-épuisement des autres voies de recours ou au motif que l'affaire relevait de la compétence des juridictions ordinaires. La Cour constate en outre que la Cour constitutionnelle a examiné le fond du grief du requérant concernant l'atteinte à son droit à la liberté d'expression et que la juridiction constitutionnelle n'avait pas, à l'époque des faits, le pouvoir d'accorder une réparation à une partie ayant obtenu gain de cause dans une procédure conduite en application de l'article 130 § 3 de la Constitution (*Nemec et autres c. Slovaquie* (déc.), n° 48672/99, 18 janvier 2001, avec d'autres références, *Marônek c. Slovaquie* (déc.), n° 32686/96, 27 avril 2000, et *Feldek c. Slovaquie* (déc.), n° 29032/95, 15 juin 2000).

Dès lors, l'exception du Gouvernement relative au non-épuisement des voies de recours internes ne saurait être retenue.

La Cour estime qu'il n'y a pas lieu de rechercher si le requérant peut se prétendre victime, au sens de l'article 34 de la Convention, puisque cette partie de la requête est de toute manière irrecevable pour les raisons suivantes.

En ce qui concerne le grief formulé par le requérant, la Cour observe que la qualité de président de la Cour suprême ne prive pas l'intéressé de la protection de l'article 10. En outre, eu égard en particulier à l'importance croissante accordée à la séparation des pouvoirs (*Kleyn et autres c. Pays-Bas* [GC], n°s 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, § 193, CEDH 2003-VI; *Stafford c. Royaume-Uni* [GC], n° 46295/99, § 78, CEDH

2002-IV) et à celle accordée à la sauvegarde de l'indépendance du pouvoir judiciaire, toute atteinte à la liberté d'expression d'un magistrat dans la situation du requérant appelle un examen attentif de la part de la Cour. Toutefois, pour savoir si cette disposition a été méconnue, il faut d'abord rechercher si la mesure litigieuse constituait une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression – telle qu'une « formalité, condition, restriction ou sanction » – ou si elle se situait dans le champ du droit d'accès à la fonction publique, non garanti, lui, par la Convention. Pour répondre, il y a lieu de préciser la portée de la mesure en replaçant cette dernière dans le contexte des faits de la cause et de la législation pertinente (*Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, CEDH 1999-VII – §§ 42 et 43, avec d'autres références).

S'agissant de rechercher s'il y a eu une ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression, la Cour estime qu'il lui faut axer son examen sur le rapport soumis par le ministre de la Justice, étant donné que ce document exposait les motifs de la proposition de révocation et que c'est sur cette base que le gouvernement a adopté sa résolution proposant au Conseil national de démettre l'intéressé de ses fonctions.

D'après ce rapport, les actes et le comportement du requérant montraient qu'il ne répondait pas aux exigences professionnelles et éthiques des fonctions de président de la Cour suprême. Les arguments suivants étaient invoqués à l'appui de cette conclusion.

i. Le requérant n'aurait pris aucune mesure pour faire renvoyer un juge de la Cour suprême qui avait attaqué un fonctionnaire du ministère de la Justice.

ii. Il aurait tenté d'obtenir le droit exclusif de fixer le nombre de juges de la Cour suprême et de décider des affectations ou mutations de juges à cette juridiction, initiative qui avait été critiquée par un syndicat de magistrats.

iii. Il n'aurait pas appliqué des critères professionnels et éthiques corrects dans ses propositions de nomination à des postes à la Cour suprême.

iv. Il aurait déclaré que presque tous les juges approuvaient son avis sur le projet de modification de la Constitution, alors que plusieurs syndicats représentant la majorité des magistrats avaient émis un point de vue contraire.

v. Il avait allégué, prétendument à tort, que l'ensemble du pouvoir judiciaire, y compris la Cour suprême, serait régi par un membre du gouvernement si le Conseil judiciaire était constitué selon les modalités prévues dans le projet de modification de la Constitution et les arguments qu'il avait invoqués à ce propos démontraient, d'après les conclusions du rapport, qu'il ne comprenait pas le but d'une amnistie dans un Etat démocratique.

vi. Il avait été indirectement impliqué dans plusieurs affaires médiatisées, qui avaient prétendument jeté le discrédit sur le pouvoir judiciaire, ou n'avait pas agi de façon appropriée à ces occasions.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la mesure litigieuse touchait essentiellement à la capacité du requérant à exercer convenablement la fonction de président de la Cour suprême, c'est-à-dire à l'appréciation de ses compétences professionnelles et de ses qualités personnelles dans le cadre de ses activités et comportements concernant l'administration de la Cour suprême. A cet égard, il y a lieu de noter que l'article 8 § 1 de la loi sur l'administration de la justice par l'Etat énonce que l'autorité centrale chargée de l'administration de la justice est le ministère de la Justice et que l'article 9 § 2 dispose que le ministère de la Justice administre la Cour suprême par l'intermédiaire du président de celle-ci.

La mesure litigieuse ressortissait donc, en tant que telle, au domaine de l'exercice d'une fonction publique liée à l'administration de la justice, ce qui ne constitue pas un droit garanti par la Convention. La Cour n'est donc pas tenue de se prononcer sur le bien-fondé des arguments avancés dans le rapport du ministre.

Il est vrai que ce rapport évoquait également les vues que le requérant avait exprimées sur le projet de modification de la Constitution et précisait qu'elles « méritaient d'être relevées » en ce qu'elles montraient que l'intéressé n'avait pas compris le but d'une amnistie dans un Etat démocratique. Toutefois, les documents en la possession de la Cour n'indiquent pas que la proposition de démettre le requérant de ses fonctions ait été exclusivement ou surtout motivée par ces vues. A supposer même que la proposition du gouvernement ait eu un effet dissuasif sur l'exercice par le requérant de sa liberté d'expression, cet effet fut limité dans le temps, puisque, le 19 décembre 2000, le Conseil national de la République slovaque a rejeté la proposition tendant à la révocation de l'intéressé.

Compte tenu de la portée de la mesure litigieuse au regard des faits de l'espèce et du droit pertinent, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression tel que le garantit l'article 10 § 1.

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.

2. Le requérant se dit victime d'une discrimination en ce que, contrairement aux autres juges, il pouvait être révoqué en raison des vues qu'il avait exprimées et sans qu'un tribunal ne l'eût reconnu coupable d'une infraction pénale ou disciplinaire. Il allègue la violation de l'article 14 de la Convention, lequel énonce :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale

ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

La Cour rappelle qu'il y a violation du droit garanti par l'article 14 à ne pas faire l'objet d'une discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la Convention lorsque les Etats font subir sans justification objective et raisonnable un traitement différent à des personnes se trouvant dans des situations analogues (*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV).

En l'espèce, le requérant risquait d'être relevé de ses fonctions de président de la Cour suprême. Toutefois, son renvoi éventuel n'était pas de nature à affecter sa situation en tant que juge, office auquel il avait été élu précédemment et duquel il pouvait être démis, comme d'autres juges, dans les cas prévus par la loi. Dès lors, on ne saurait considérer que l'intéressé a été traité différemment de personnes se trouvant dans une situation analogue.

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.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

BOŠKOSKI
v. "THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA"
(Application no. 11676/04)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 2 SEPTEMBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr G. Ress, *President*, Mr I. Cabral Barreto, Mr R. Türmen, Mr J. Hedigan, Mrs M. Tsatsa-Nikolovska, Mrs H.S. Greve, Mr K. Traja, *judges*, and Mr M. Villiger, *Deputy-Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Refusal of application to stand as candidate in presidential election****Article 3 of Protocol No. 1**

Right to stand for election – Choice of the legislature – Legislature – Refusal of application to stand as candidate in presidential election – Examination of powers attached to office of President

*
* * *

The applicant applied to be listed as an independent candidate in the presidential election of 2004. The State Electoral Commission ("the SEC") rejected his application on the ground that he had not continuously resided in the country for at least ten of the fifteen years preceding the election, as required by the Constitution. The SEC found that the period between 1991 and 1999, during which the applicant had fixed his residence in Croatia, were to be counted as "foreign" residence. Thus, the applicant had only resided in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" for seven years and just over nine months out of the fifteen required. The applicant challenged the rejection of his candidacy before the Supreme Court, which dismissed his claim, finding that the SEC had correctly assessed the overall length of domestic residence. The Constitutional Court rejected the applicant's petition, as the right to stand for election was not among the rights which could be brought before it.

Held

Article 3 of Protocol No. 1: The application of this provision, which guarantees the "choice of the legislature", to presidential elections is not excluded. However, in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" the President does not have the power to initiate or adopt legislation and is not vested with wide powers of censure over the principal institutions responsible for doing so, but enjoys only a limited discretion to suspend provisionally the promulgation of statutes. Furthermore, the President does not have an unlimited discretion to dissolve Parliament or to appoint or dismiss the government. Consequently, the powers of the head of State are not such that the office forms part of the "legislature" within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1: incompatible *ratione materiae*.

Case-law cited by the Court

Mathieu-Mohin and Clefayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113
Habsburg-Lothringen v. Austria, no. 15344/89, Commission decision of 14 December 1989, Decisions and Reports 64

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

Baskauskaite v. Lithuania, no. 41090/98, Commission decision of 21 October 1998, unreported

Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I

...

THE FACTS

The applicant, Mr Ljube Boškoski, was born in 1960 in Tetovo in "the former Yugoslav Republic of Macedonia". He has dual nationality: Macedonian and Croatian. His current place of residence is unknown. He is represented before the Court by Mr J. Arsov, a lawyer practising in Skopje.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicant, may be summarised as follows.

On 24 March 2004 the applicant applied to the State Electoral Commission (*Државна Изборна Комисија* – "the SEC") to be listed as an independent candidate in the presidential election to be held in "the former Yugoslav Republic of Macedonia". For that purpose he had enclosed 10,000 signatures of citizens supporting his candidacy.

On 25 March 2004 the SEC rejected his application on the ground that he did not satisfy the requirement laid down in Article 80 § 5 of the Constitution for the granting of candidacy in presidential elections. In particular, the applicant had not continuously resided in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" for at least ten of the previous fifteen years, calculated backwards from the day of the election. The SEC found that the applicant had cancelled his residence in Skopje and registered a new one in Rovinj in Croatia on 14 September 1987, and that he had continued residing in Croatia until 25 January 1999 (on which date he re-registered his residence in Skopje). Whereas the period of residence of the applicant in Croatia between 14 April 1989 and 17 November 1991 was taken as domestic by the SEC pursuant to Article 132 of the Constitution (on the latter date "the former Yugoslav Republic of Macedonia" enacted its Constitution), his residence in Croatia between 17 November 1991 and 25 January 1999 was deemed foreign and was not taken into account. The SEC counted that in the previous fifteen years the applicant had resided in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" for only seven years, nine months and twenty-two days.

On 26 March 2004 the applicant challenged the rejection of his candidacy before the Supreme Court (*Врховен Суд НА РМ*), alleging that the SEC had miscalculated the overall length of his residence in "the former Yugoslav Republic of Macedonia" by incorrectly (restrictively) applying Article 132 of the Constitution. According to him, the period of residence in Croatia following 17 November 1991 should have been

deemed domestic. In the first place, neither the Constitution nor the Law on the implementation of the Constitution (*Уставен закон за имплементација на Уставот на РМ*), nor any other statute provided for a time-limit on the application of Article 132 of the Constitution (which was a transitional provision). Secondly, neither Article 132 of the Constitution nor any other provision of the Constitution or the relevant statutes specified that the qualifying period of residence in the other republics of the former socialistic Yugoslavia would be restricted to the date before the Constitution was enacted or to any other date. Since neither the Constitution nor the statutes regulated the manner and duration of the application of Article 132 of the Constitution, the applicant argued that the said provision should have been applied by the SEC in accordance with the human rights conventions and the 1978 and 1982 Vienna conventions on the succession of States, that is, leniently, not restrictively. He maintained that he could not be blamed for having left "the former Yugoslav Republic of Macedonia" in 1987 and for staying in Croatia for a certain period of time following the disintegration of Yugoslavia, which he had done for economic reasons. Finally, the applicant alleged that he had been discriminated against in comparison to other candidates of the 1994 and 1999 presidential elections, namely, Mr K. Gligorov in 1994 and Mr V. Tupurkovski in 1999, whose candidacies had been upheld by prior compositions of the SEC. He considered that the SEC had not applied Article 132 of the Constitution in those cases in the same manner as in his. The applicant requested the Supreme Court to order the SEC to produce and disclose its decisions on the candidacies of Mr K. Gligorov and Mr V. Tupurkovski.

On 27 March 2004 the Supreme Court dismissed the applicant's challenge, finding that the overall length of his domestic residence had been correctly assessed by the SEC. It held that "the former Yugoslav Republic of Macedonia" had declared its independence with the adoption of the Constitution on 17 November 1991, so that Article 132 could only be applied for the period prior to that date. It did not reply directly to the allegations or arguments of the applicant.

On 29 March 2004 the applicant petitioned the Constitutional Court (*Уставен Суд на РМ*) to annul the decisions of the Supreme Court and the SEC on the basis of Article 50 § 1 and Article 110 § 3 of the Constitution, describing the petition as a request for the protection of an electoral right (*барање за заштита на избирачко право*). Before the Constitutional Court, the applicant repeated the same allegations and arguments as before the Supreme Court, claiming that his right to stand for election guaranteed by Article 23 of the Constitution and Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention had been violated. He also complained that he had not received a reasoned answer to his arguments from the Supreme Court.

On the same date the applicant brought an almost identical application before the Supreme Court, requesting it to adopt a common position on its decision of 27 March 2004 (and to annul it) in a joint session of its three Chambers.

On 31 March 2004 the Constitutional Court rejected the applicant's petition as being incompatible *ratione materiae* with the Constitution. It held that the right to stand for election was not among the individual rights and freedoms envisaged by Article 110 § 3 of the Constitution, the violation of which could be challenged before the Constitutional Court by way of an individual petition. According to the Constitutional Court, the SEC and the Supreme Court had exclusive competence to protect the right in issue pursuant to Article 10-c of the Law on the election of the President of the Republic. In addition, the Constitutional Court held that it had no competence to review the complaint under Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. It reached its decision without a hearing.

It is not clear whether the Supreme Court acted on the applicant's request for adoption of a common position and for annulment of its decision of 27 March 2004. Be that as it may, the applicant was unable to stand as a candidate in the election, which took place on 14 and 28 April 2004.

B. Relevant domestic law

1. Relevant provisions of the Constitution defining the powers of the President of the Republic.

Article 79 of the Constitution (*Устав на Република Македонија*) stipulates that the President of the Republic is Commander-in-Chief of the armed forces of "the former Yugoslav Republic of Macedonia".

Article 84 lists the discretionary powers of the head of State. The President of the Republic has discretion to: (1) nominate an appropriate person to form the government; (2) appoint and dismiss by decree ambassadors and other diplomatic representatives of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" abroad; (3) accept the credentials and letters of recall of foreign diplomatic representatives; (4) propose two judges to sit on the Constitutional Court; (5) propose two members of the Republic's Judicial Council; (6) appoint three members to the Security Council of "the former Yugoslav Republic of Macedonia"; (7) propose the members of the Council for Inter-Ethnic Relations; (8) appoint and dismiss other holders of public office determined by the Constitution and the law; (9) award decorations and honours; (10) grant pardons; and (11) perform other duties determined by the Constitution.

Article 90 § 1 provides that the President of the Republic shall, within ten days of the formation of the Assembly, entrust the forming of the government to a candidate from the party or parties having a majority of seats in the Assembly.

Article 75 §§ 1 and 2 stipulate that statutes are declared by decrees (promulgations), signed by both the President of the Assembly and the President of the Republic.

Article 75 § 3 provides that the President of the Republic may refuse to sign the decree declaring a statute in force. His right to veto such declarations is only provisional, as the same provision stipulates that, should the Assembly readopt the statute by a majority vote of the total number of its representatives, the President of the Republic is bound to sign the decree.

Article 75 § 4 provides that the President may not refuse the promulgation of statutes for the adoption of which the Constitution requires a two-thirds majority vote of the total number of the representatives of the Assembly.

2. *Exercise of other constitutional powers*

Article 63 §§ 1, 3 and 4 of the Constitution provide, *inter alia*, that the representatives of the Assembly are elected for a term of four years and that a new election is to be held within the last ninety days of the term of the current Assembly. The term of office of the representatives may be extended only during a state of war or an emergency.

Article 63 § 7 stipulates that the Assembly shall be dissolved if more than half of the total number of its representatives vote for such dissolution.

Article 71 § 1 provides that the right to propose the adoption of a statute is vested in every representative of the Assembly, the government and any group of at least 10,000 voters.

Article 71 § 2 specifies that initiative for adopting a law may be submitted to the authorised instances by any citizen, group of citizens, institution or association.

Article 90 § 3 stipulates that the government is elected by the Assembly on the proposal of the person nominated by the President of the Republic, and on the basis of the programme, by a majority vote of the total number of representatives of the Assembly.

Article 92 provides, *inter alia*, that the government and each of its members are accountable to the Assembly, which may take a vote of no confidence in the government.

Article 93 provides, *inter alia*, that the government has the right to tender its own resignation.

COMPLAINTS

1. The applicant complained under Article 3 of Protocol No. 1 that his right to stand as a candidate in the presidential election had been violated. In particular, he alleged that the SEC and the Supreme Court had come to the incorrect and unfair conclusion that he did not satisfy the ten-year domestic residence requirement. These authorities, he alleged, had unfairly and arbitrarily applied Article 132 of the Constitution to his case. He asserted that their decisions were politically inspired.

2. In addition, without however relying on any provision of the Convention, the applicant complained that he had not obtained a reasoned decision from the Supreme Court answering his arguments and allegations; that the Constitutional Court had violated his right of access to a court by rejecting his request for protection of his electoral rights; and that the Constitutional Court had not held a hearing before reaching its decision.

THE LAW

1. Under Article 3 of Protocol No. 1, the applicant complained that he had been prevented from standing as a candidate in the 2004 election of the President of "the former Yugoslav Republic of Macedonia".

Article 3 of Protocol No. 1 provides:

"The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature."

The Court reiterates that Article 3 of Protocol No. 1 guarantees the "choice of the legislature" and that the word "legislature" does not necessarily mean the national parliament. That word has to be interpreted in the light of the constitutional structure of the State in question (see, *mutatis mutandis*, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, p. 23, § 53, and *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 40, ECHR 1999-I).

In two previous cases the Commission has held that the powers of the head of State could not as such be construed as a "legislature" within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1 (see *Baskauskaitė v. Lithuania*, no. 41090/98, Commission decision of 21 October 1998, unreported, and *Habsburg-Lothringen v. Austria*, no. 15344/89, Commission decision of 14 December 1989, Decisions and Reports 64, p. 211).

The Court does not exclude, however, the possibility of applying Article 3 of Protocol No. 1 to presidential elections. It reiterates that this provision enshrines a characteristic of an "effective political democracy", for the ensuring of which regard must not solely be had to the strictly

legislative powers which a body has, but also to that body's role in the overall legislative process (see *Matthews*, cited above, §§ 42 and 49). Should it be established that the office of head of State had been vested with the power to initiate and adopt legislation, or that it enjoyed wide powers over the passage of legislation or the power of censure over the principal legislation-setting bodies, then it could arguably be construed as the "legislature" within the meaning of Article 3 of Protocol No 1.

In the present case the Court finds no indication that the powers of the Head of State do form part of the "legislature" of the respondent State.

Firstly, it observes that the President of the Republic does not have the power to initiate legislation or the power to adopt it (see Article 71 §§ 1 and 2 and Article 84 of the Constitution).

Secondly, the President of the Republic has not been vested with wide powers over the passage of legislation or the power of censure over the principal institutions responsible for initiating and adopting legislation.

Thus, the President of the Republic has not been vested by law or in practice with a right of absolute veto over the legislation adopted by the national Assembly. Under the Constitution, the President enjoys only a limited discretion provisionally to suspend the promulgation of statutes passed by the Assembly (see Article 75 § 3 of the Constitution). Furthermore, the President has not been vested by law or in practice with an unlimited discretion to dissolve the national Assembly. The Assembly dissolves upon its own initiative (Article 63 § 7 of the Constitution) or upon the end of the term of office (Article 63 §§ 1, 3 and 4 of the Constitution read together). Finally, the President has not been vested by law or in practice with an unlimited discretion to appoint or dismiss the government or its members, without the Assembly having the final say on the matter. The Court notes that, apart from having been vested with the discretion to nominate the appropriate person to form the government (Article 90 § 3 of the Constitution), the President has no other powers over that principal initiator of legislation. It observes that the Assembly is the body which appoints or dismisses the government or its members (Articles 90 § 3, 92 and 93 of the Constitution).

It follows that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3.

2. In substance, the applicant also complained under Article 6 of the Convention that the Supreme Court did not reach a reasoned decision and did not reply to his arguments, and that the Constitutional Court denied his right of access to a court and did not hold a hearing.

The relevant part of Article 6 provides:

"1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. ..."

The Court observes that the object of the proceedings in issue was the determination of the applicant's political rights, in particular, his right to stand in the presidential election. It notes that proceedings concerning electoral disputes fall outside the scope of Article 6 of the Convention, in so far as they concern the exercise of political rights and do not, therefore, have any bearing on "civil rights and obligations" within the meaning of Article 6 § 1 (see, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch v. France*, judgment of 21 October 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, p. 2223, § 50, and *Cheminade v. France* (dec.), no. 31599/96, ECHR 1999-II).

It follows that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

BOŠKOSKI c. «EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE»
(Requête n° 11676/04)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 2 SEPTEMBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. G. Ress, *président*, M. I. Cabral Barreto, M. R. Türmen, M. J. Hedigan, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M^{me} H.S. Greve, M. K. Traja, *juges*, et de M. M. Villiger, *greffier adjoint de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Refus d'une candidature à une élection présidentielle****Article 3 du Protocole n° 1**

Droit de se présenter à une élection – Choix du corps législatif – Corps législatif – Refus d'une candidature à une élection présidentielle – Examen des pouvoirs liés à la fonction présidentielle

*
* *

Le requérant voulut se faire inscrire comme candidat indépendant à l'élection présidentielle de 2004. La commission électorale nationale le débouta de sa demande au motif que, contrairement à ce qu'exigeait la Constitution, il n'avait pas résidé continûment dans le pays pendant dix au moins des quinze dernières années. Elle estima que la période de 1991 à 1999 passée par l'intéressé en Croatie devait être considérée comme une période de résidence à l'étranger. Elle ne la prit donc pas en compte et calcula qu'au cours des quinze dernières années le requérant avait résidé dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» pendant seulement sept ans et un peu plus de neuf mois. Le requérant attaqua la décision devant la Cour suprême, qui, considérant que la commission électorale nationale avait correctement calculé la durée totale de sa résidence sur le territoire national, le débouta de son recours. L'intéressé s'adressa ensuite à la Cour constitutionnelle, qui rejeta sa requête au motif que le droit de se présenter à des élections ne faisait pas partie de ceux dont la violation pouvait être dénoncée devant elle.

Article 3 du Protocole n° 1 : la Cour n'exclut pas la possibilité d'appliquer cet article, qui garantit le «choix du corps législatif», à des élections présidentielles. Toutefois, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» le président de la République n'a pas l'initiative législative ni le pouvoir d'adopter des lois, et il ne dispose pas de pouvoirs importants en matière de censure des principaux organes auxquels appartiennent ces deux prérogatives. La Constitution ne lui reconnaît que le pouvoir restreint de suspendre provisoirement la promulgation des lois. En outre, le président n'a pas un pouvoir illimité de dissoudre l'Assemblée nationale, de nommer le gouvernement ou de mettre fin aux fonctions de celui-ci. Dès lors, ses pouvoirs ne sont pas tels qu'il doive être réputé faire partie du «corps législatif» de l'Etat, au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 : incompatibilité *ratione materiae*.

Jurisprudence citée par la Cour

Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113
Habsburg-Lothringen c. Autriche, n° 15344/89, décision de la Commission du 14 décembre 1989, Décisions et rapports 64

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

Baskauskaite c. Lituanie, n° 41090/98, décision de la Commission du 21 octobre 1998,
non publiée

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

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Ljube Boškosi, est né en 1960 à Tetovo, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Il a les nationalités macédonienne et croate. On ignore où il réside actuellement. Il est représenté devant la Cour par M^r J. Arsov, avocat à Skopje.

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 24 mars 2004, le requérant invita la commission électorale nationale (*Државна Изборна Комисија*) à l'inscrire comme candidat indépendant à l'élection présidentielle qui devait avoir lieu dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Il avait rassemblé 10 000 signatures de citoyens à l'appui de sa candidature.

Le 25 mars 2004, la commission le débouta de sa demande au motif qu'il ne répondait pas à la condition d'éligibilité à la fonction de président de la République énoncée à l'article 80 § 5 de la Constitution, dans la mesure où, au jour des élections, il n'aurait pas résidé continûment sur le territoire de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» pendant dix au moins des quinze dernières années. Elle constata que le 14 septembre 1987 le requérant avait informé les autorités qu'il ne résidait plus à Skopje et s'était inscrit comme résident à Rovinj, en Croatie. Il était alors demeuré dans ce pays jusqu'au 25 janvier 1999, date à laquelle il s'était réinscrit comme résident à Skopje. La commission, faisant application de l'article 132 de la Constitution, admit que la période du 14 avril 1989 au 17 novembre 1991 (date de la promulgation de la Constitution de «l'ex-République yougoslave de Macédoine») pendant laquelle le requérant avait résidé en Croatie avait valeur de période de résidence sur le territoire national. Par contre, elle estima que la période du 17 novembre 1991 au 25 janvier 1999 passée par l'intéressé en Croatie devait être considérée comme une période de résidence à l'étranger. Elle ne la prit donc pas en compte et calcula qu'au cours des quinze dernières années le requérant avait résidé dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» pendant seulement sept ans, neuf mois et vingt-deux jours.

Le 26 mars 2004, le requérant attaqua la décision devant la Cour suprême (*Врховен Суд НА РМ*). Il soutenait que, du fait d'une interprétation erronée (restrictive) de l'article 132 de la Constitution, la commission électorale nationale avait mal calculé la durée totale de sa résidence dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Selon lui, la

période pendant laquelle il avait résidé en Croatie après le 17 novembre 1991 aurait dû être considérée comme une période de résidence sur le territoire national. Tout d'abord, ni la Constitution, ni la loi prise pour son application (*Уставен закон за имплементација на Уставот на РМ*), ni une quelconque autre loi ne prévoyaient de délai au-delà duquel l'article 132 de la Constitution, qui était une disposition transitoire, devait cesser de s'appliquer. Ensuite, ni l'article 132, ni les autres dispositions de la Constitution, ni les lois pertinentes ne précisaient que la période de résidence dans les autres républiques de la République socialiste fédérative de Yougoslavie à prendre en compte devait être limitée à la période antérieure à la promulgation de la Constitution ou à quelque autre période que ce fût. Dans la mesure où ni la Constitution ni les lois ne réglementaient les modalités ou la durée d'application de l'article 132, le requérant estimait que, conformément aux conventions relatives aux droits de l'homme et aux conventions de Vienne de 1978 et de 1983 sur la succession d'États, la commission électorale nationale aurait dû donner de la disposition en cause une interprétation large et non pas restrictive. Il soutenait que l'on ne pouvait pas lui reprocher d'avoir quitté «l'ex-République yougoslave de Macédoine» pour la Croatie en 1987 et d'être resté dans ce pays un certain temps après l'éclatement de la Yougoslavie, d'autant qu'il était parti pour des raisons économiques. Enfin, il alléguait avoir été victime d'une discrimination par rapport à certains des candidats aux élections présidentielles de 1994 et de 1999, à savoir M. K. Gligorov et M. V. Tupurkovski respectivement, dont les candidatures avaient été acceptées par la commission électorale nationale telle qu'elle était composée à l'époque. Il estimait que la commission n'avait pas appliqué l'article 132 de la Constitution de la même manière dans leurs cas que dans le sien. Il demandait à la Cour suprême d'ordonner à la commission de lui communiquer et de rendre public le texte de ses décisions concernant les candidatures de MM. Gligorov et Tupurkovski.

Le 27 mars 2004, la Cour suprême le débouta de sa demande, considérant que la commission électorale nationale avait correctement calculé la durée totale de sa résidence sur le territoire national. Elle expliqua qu'en se dotant d'une Constitution le 17 novembre 1991 «l'ex-République yougoslave de Macédoine» avait déclaré son indépendance, de sorte que l'article 132 ne pouvait être appliqué que pour la période antérieure à cette date. Elle ne répondit pas directement aux allégations et arguments du requérant.

Le 29 mars 2004, le requérant saisit la Cour constitutionnelle (*Уставен Суд на РМ*) d'un recours dans lequel il demandait l'annulation des décisions de la Cour suprême et de la commission électorale nationale sur la base de l'article 50 § 1 et de l'article 110 § 3 de la Constitution. Qualifiant son recours de demande de protection d'un droit électoral

(*барање за заштита на изборачко право*), il réitérait les allégations et arguments qu'il avait formulés devant la Cour suprême et plaidait la violation de son droit de se présenter à l'élection, garanti par l'article 23 de la Constitution et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Il se plaignait également de ne pas avoir obtenu de la Cour suprême une réponse motivée à ses arguments.

Le même jour, le requérant adressa une requête quasiment identique à la Cour suprême : il lui demandait d'adopter lors d'une session conjointe de ses trois chambres une position commune sur sa décision du 27 mars 2004 et d'annuler celle-ci.

Le 31 mars 2004, la Cour constitutionnelle rejeta la requête pour incompatibilité *ratione materiae* avec la Constitution. Elle expliqua que le droit de se présenter à des élections ne faisait pas partie des droits et libertés individuels énoncés à l'article 110 § 3 de la Constitution, dont la violation pouvait être contestée devant elle par la voie d'un recours individuel. Elle précisa que la commission électorale nationale et la Cour suprême étaient seules compétentes, en vertu de l'article 10-e de la loi sur l'élection du président de la République, pour protéger le droit en cause, ajoutant qu'elle-même n'était pas compétente pour examiner le grief tiré de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle rendit sa décision sans tenir d'audience.

On ne sait pas au juste si la Cour suprême a donné suite à la demande d'adoption d'une position commune et d'annulation de la décision du 27 mars 2004 dont le requérant l'avait saisie. Toujours est-il que l'intéressé n'a pas pu se présenter aux élections, qui ont eu lieu les 14 et 28 avril 2004.

B. Le droit interne pertinent

1. Dispositions de la Constitution définissant les pouvoirs du président de la République

L'article 79 de la Constitution (*Устав на Република Македонија*) dispose que le président de la République est le commandant en chef des forces armées de «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

L'article 84 énumère les pouvoirs discrétionnaires du chef de l'Etat. Il énonce que le président de la République : 1) désigne la personne chargée de former le gouvernement ; 2) nomme et révoque par décret les ambassadeurs et autres représentants diplomatiques de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» à l'étranger ; 3) accepte les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques étrangers ; 4) propose deux candidats pour siéger en qualité de juges à la Cour constitutionnelle ; 5) propose deux candidats pour siéger au Conseil de la magistrature de

la République; 6) nomme trois membres du Conseil de sécurité de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»; 7) propose des candidats pour siéger au Conseil chargé des relations interethniques; 8) nomme et révoque d'autres titulaires de fonctions publiques définies par la Constitution et la loi; 9) décerne les décorations et distinctions; 10) statue sur les demandes de grâce; et 11) s'acquitte d'autres fonctions définies par la Constitution.

L'article 90 § 1 prévoit que le président de la République doit, dans les dix jours à compter de la formation de l'Assemblée, confier la formation du gouvernement à un candidat appartenant au(x) parti(s) majoritaire(s) en sièges au sein de l'Assemblée.

Aux termes de l'article 75 §§ 1 et 2, les lois sont promulguées par décret signé par le président de l'Assemblée et par le président de la République.

En vertu de l'article 75 § 3, le président de la République peut refuser de signer un décret de promulgation d'une loi. Son droit de veto en la matière n'est que provisoire, car la même disposition prévoit que dans le cas où l'Assemblée adopte à nouveau la loi par un vote à la majorité de l'ensemble de ses représentants le président de la République est tenu de signer le décret.

L'article 75 § 4 énonce que le président de la République n'a pas le droit de refuser de promulguer les lois qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des deux tiers de l'ensemble des représentants de l'Assemblée.

2. Dispositions de la Constitution relatives à l'exercice d'autres pouvoirs constitutionnels

En vertu de l'article 63 §§ 1, 3 et 4 de la Constitution, les représentants de l'Assemblée sont élus pour un mandat de quatre ans et de nouvelles élections doivent être organisées dans les quatre-vingt-dix derniers jours du mandat de l'Assemblée en place. Le mandat des représentants ne peut être prorogé qu'en cas de guerre ou d'urgence.

L'article 63 § 7 prévoit que l'Assemblée doit être dissoute lorsque plus de la moitié de l'ensemble de ses représentants se prononcent pour la dissolution.

L'article 71 § 1 dispose que le droit de proposer un projet de loi est reconnu à tout représentant de l'Assemblée, au gouvernement et à tout groupe d'au moins 10 000 électeurs.

L'article 71 § 2 précise que tout citoyen, tout groupe de citoyens et toute institution ou association peuvent inviter les organes compétents à prendre l'initiative de proposer l'adoption d'une loi.

L'article 90 § 3 énonce que le gouvernement est élu par l'Assemblée sur la proposition de la personne désignée par le président de la République et

sur la base de son programme, par un vote à la majorité de l'ensemble des représentants de l'Assemblée.

L'article 92 précise notamment que le gouvernement et chacun de ses membres sont responsables devant l'Assemblée, qui peut adopter une motion de censure contre le gouvernement.

L'article 93 dispose, entre autres, que le gouvernement a le droit de remettre sa démission.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'une violation de son droit de se porter candidat à l'élection présidentielle. Il allègue en particulier que c'est de manière erronée et injuste que la commission électorale nationale et la Cour suprême ont conclu qu'il ne répondait pas à la règle exigeant dix ans de résidence sur le territoire national. Il estime que ces autorités ont appliqué l'article 132 de la Constitution de façon injuste et arbitraire, et affirme que leurs décisions s'expliquent en fait par des motivations politiques.

2. En outre, mais sans invoquer ici une disposition particulière de la Convention, le requérant reproche à la Cour suprême de n'avoir pas rendu de décision motivée sur ses arguments et allégations et à la Cour constitutionnelle d'avoir méconnu son droit d'accès à un tribunal en rejetant sa demande de protection de ses droits électoraux et d'avoir statué sans tenir d'audience.

EN DROIT

1. Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant se plaint de n'avoir pu se porter candidat à l'élection du président de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» en 2004.

Aux termes de l'article 3 du Protocole n° 1,

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

La Cour rappelle que cet article garantit le «choix du corps législatif» et que les mots «corps législatif» ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national; il échet de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause (voir, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 23, § 53, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I).

Dans deux affaires antérieures, la Commission avait déclaré que les prérogatives du chef de l'Etat ne pouvaient, en tant que telles, amener à

voir en celui-ci un «corps législatif» au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Baskauskaitė c. Lituanie*, n° 41090/98, décision de la Commission du 21 octobre 1998, non publiée, et *Habsburg-Lothringen c. Autriche*, n° 15344/89, décision de la Commission du 14 décembre 1989, Décisions et rapports 64, p. 211).

Cependant, la Cour n'exclut pas la possibilité d'appliquer l'article 3 du Protocole n° 1 à des élections présidentielles. Elle rappelle que cette disposition consacre un principe caractéristique d'un «régime politique véritablement démocratique», pour lequel elle doit avoir égard non seulement aux pouvoirs strictement législatifs d'un organe donné, mais également au rôle joué par celui-ci dans l'ensemble du processus législatif (*Matthews*, précité, §§ 42 et 49). S'il était établi que les fonctions du chef de l'Etat concerné comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs, on pourrait alors soutenir que le chef de l'Etat est un «corps législatif» au sens de l'article 3 du Protocole n° 1.

Or la Cour ne relève aucun élément qui lui permettrait de dire que les pouvoirs du chef de l'Etat en question sont tels que celui-ci doit être réputé faire partie du «corps législatif» de l'Etat.

Premièrement, le président de la République n'a pas l'initiative législative ni le pouvoir d'adopter des lois (voir l'article 71 §§ 1 et 2 et l'article 84 de la Constitution).

Deuxièmement, le président de la République ne dispose pas de pouvoirs importants en matière de contrôle de l'adoption des textes législatifs, et il n'a pas le droit de censurer les principaux organes auxquels appartient l'initiative législative et l'adoption des lois.

Ainsi, le président de la République ne possède, ni dans la loi ni dans la pratique, un droit de veto absolu sur la législation adoptée par l'Assemblée nationale. La Constitution ne lui reconnaît que le pouvoir restreint de suspendre provisoirement la promulgation des lois adoptées par l'Assemblée (voir l'article 75 § 3 de la Constitution). En outre, ni le droit ni la pratique ne lui donnent un pouvoir illimité de dissoudre l'Assemblée nationale, qui se dissout de sa propre initiative (article 63 § 7 de la Constitution) ou à l'expiration de son mandat (article 63 §§ 1, 3 et 4 combinés de la Constitution). Enfin, ni le droit ni la pratique ne donnent au président un pouvoir illimité en matière d'investiture et de censure du gouvernement ou de ses membres, puisque c'est l'Assemblée qui a le dernier mot à cet égard. La Cour relève que, mis à part son pouvoir de désigner la personne chargée de former le gouvernement (article 90 § 3 de la Constitution), le président n'a aucun pouvoir sur cet organe, principal détenteur de l'initiative législative. Elle note que c'est l'Assemblée qui nomme le gouvernement ou ses membres et qui met fin à leurs fonctions (articles 90 § 3, 92 et 93 de la Constitution).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci.

2. Le requérant reproche par ailleurs à la Cour suprême de n'avoir pas rendu de décision motivée et de n'avoir pas répondu à ses arguments, et à la Cour constitutionnelle de l'avoir privé de l'accès à un tribunal et de n'avoir pas tenu d'audience.

L'article 6 de la Convention, ainsi invoqué en substance, dispose en sa partie pertinente :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...) »

La Cour relève que la procédure en cause portait sur les droits politiques du requérant, en particulier son droit de se présenter à l'élection présidentielle. Elle observe que les procédures concernant le contentieux électoral échappent au champ d'application de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où elles concernent l'exercice de droits de caractère politique et ne portent donc pas sur des « droits et obligations de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Pierre-Bloch c. France*, arrêt du 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, p. 2223, § 50, et *Cheminade c. France* (déc.), n° 31599/96, CEDH 1999-II).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.