

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2004-XI

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-13: 978-3-452-26394-0
2006 ISBN-10: 3-452-26394-0
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.eclhr.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>Prokopovich v. Russia</i> , no. 58255/00, judgment of 18 November 2004 (extracts) | 1 |
| <i>Prokopovitch c. Russie</i> , n° 58255/00, arrêt du 18 novembre 2004 (extraits) | 11 |
| <i>Cumpănă et Mazăre c. Roumanie</i> [GC], n° 33348/96, arrêt du 17 décembre 2004 | 21 |
| <i>Cumpănă and Mazăre v. Romania</i> [GC], no. 33348/96, judgment of 17 December 2004 | 63 |
| <i>Pedersen and Baadsgaard v. Denmark</i> [GC], no. 49017/99, judgment of 17 December 2004 | 105 |
| <i>Pedersen et Baadsgaard c. Danemark</i> [GC], n° 49017/99, arrêt du 17 décembre 2004 | 149 |
| <i>Makaratzis v. Greece</i> [GC], no. 50385/99, judgment of 20 December 2004 | 195 |
| <i>Makaratzis c. Grèce</i> [GC], n° 50385/99, arrêt du 20 décembre 2004 | 247 |
| <i>Schneider c. Allemagne</i> (déc.), n° 44842/98, 14 octobre 2004 | 303 |
| <i>Schneider v. Germany</i> (dec.), no. 44842/98, 14 October 2004 | 311 |
| <i>Falk v. the Netherlands</i> (dec.), no. 66273/01, 19 October 2004 | 319 |
| <i>Falk c. Pays-Bas</i> (déc.), n° 66273/01, 19 octobre 2004 | 331 |
| <i>Norwood v. the United Kingdom</i> (dec.), no. 23131/03, 16 November 2004 | 343 |
| <i>Norwood c. Royaume-Uni</i> (déc.), n° 23131/03, 16 novembre 2004 .. | 351 |

Subject matter/Objet des affaires

Article 2

Use of firearms by police officers in a hot-pursuit operation and adequacy of legal framework protecting the right to life

Makaratzis v. Greece [GC], p. 195

Usage d'armes à feu par des policiers durant une course poursuite et caractère adéquat du cadre juridique protégeant le droit à la vie

Makaratzis c. Grèce [GC], p. 247

Article 6

Article 6 § 2

Imposition of a fine on a registered car owner who had not been the actual driver at the time of the offence

Falk v. the Netherlands (dec.), p. 319

Imposition d'une amende au titulaire de l'immatriculation d'une voiture impliquée dans une infraction, alors que ce n'était pas lui qui la conduisait au moment des faits

Falk c. Pays-Bas (déc.), p. 331

Article 8

Eviction from flat after death of late partner who held tenancy rights to the flat

Prokopovich v. Russia, p. 1

Expulsion d'un appartement à la suite du décès du compagnon détenteur du droit de bail

Prokopovitch c. Russie, p. 11

Article 10

Criminal proceedings resulting in the conviction of television programme producers for having defamed a senior police officer

Pedersen and Baadsgaard v. Denmark [GC], p. 105

Procédure pénale ayant débouché sur la condamnation de producteurs d'émissions télévisées pour diffamation d'un haut fonctionnaire de police

Pedersen et Baadsgaard c. Danemark [GC], p. 149

Proportionality of sanctions imposed on journalists convicted of defamation

Cumpănă and Mazăre v. Romania [GC], p. 63

Proportionnalité des sanctions infligées à des journalistes condamnés pour diffamation

Cumpănă et Mazăre c. Roumanie [GC], p. 21

Article 17

Conviction for publicly displaying signs of hostility towards a religious group

Norwood v. the United Kingdom (dec.), p. 343

Condamnation pour manifestation publique de signes d'hostilité à l'égard d'un groupe religieux

Norwood c. Royaume-Uni (déc.), p. 351

Article 37

Article 37 § 2

Request to restore application to list after striking out

Schneider v. Germany (dec.), p. 311

Demande de réinscription d'une requête rayée du rôle

Schneider c. Allemagne (déc.), p. 303

PROKOPOVICH v. RUSSIA
(Application no. 58255/00)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 18 NOVEMBER 2004¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Eviction from flat after death of partner who held tenancy rights to the flat****Article 8**

Respect for home – Home – Eviction from flat after death of partner who held tenancy rights to the flat

*
* * *

The applicant lived with her male partner, to whom she was not married, in a flat which the State provided to him. After ten years of living together in the flat, during which time they had jointly furnished it, purchased household items together and shared maintenance expenses, her partner died. A few days after his death, the housing authorities allocated the flat to another person and asked the applicant to vacate the premises immediately. The applicant applied to the courts, requesting to be recognised as a member of her late partner's household. The district court dismissed her civil action, finding that it had not been established that her partner had recognised her right to tenancy of the flat, and also because she had retained formal residence registration at the flat she had previously lived in with her daughter. Although the applicant submitted witness statements by neighbours confirming that she and her partner had maintained a joint household, these were rejected by the court. The applicant unsuccessfully appealed against the judgment.

Held

Article 8: There were convincing, concordant and unrebutted factual circumstances, including witness statements and correspondence received by the applicant, which led the Court to conclude that the applicant had sufficient and continuing links with her late partner's flat for it to be considered her "home" for the purposes of Article 8. Moreover, the Government had not indicated what other premises could have been the applicant's home, despite the finding of the domestic courts that the applicant had retained legal residence in her daughter's flat.

Case-law cited by the Court

Wiggins v. the United Kingdom, no. 7456/76, Commission decision of 8 February 1978, Decisions and Reports 13

Gillow v. the United Kingdom, judgment of 24 November 1986, Series A no. 109

Buckley v. the United Kingdom, judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, and opinion of Commission

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

In the case of Prokopovich v. Russia,

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

Mr C.L. ROZAKIS, *President*,

Mrs F. TULKENS,

Mrs N. VAJIĆ,

Mrs S. BOTOUCHAROVA,

Mr A. KOVLER,

Mr V. ZAGREBELSKY,

Mrs E. STEINER, *judges*,

and Mr S. NIELSEN, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 28 October 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 58255/00) against the Russian Federation lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Russian national, Ms Margarita Semenovna Prokopovich (“the applicant”), on 17 March 2000.

2. The Russian Government (“the Government”) were represented by Mr P. Laptev, Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights.

3. The applicant alleged a violation of Article 8 of the Convention in that she had been evicted from her home in her late partner’s flat without a court order.

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

5. By a decision of 8 January 2004, the Chamber declared the application partly admissible.

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

THE FACTS**I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

7. The applicant was born in 1940 and lives in Vladivostok.

A. The applicant's life with her partner

8. In 1988 the applicant and her partner, Mr Filippov, moved together into a flat provided by Mr Filippov's employer, a State-owned company. The applicant left the flat she had previously lived in to her daughter and her daughter's family.

9. Although the applicant and Mr Filippov never married, they lived together as husband and wife from 1988 onwards. They purchased all the household items for the new flat jointly. Between 1992 and 1995 Mr Filippov supported them financially because the applicant was unemployed. According to the applicant, Mr Filippov's relatives and their neighbours considered them to be a family. Postcards and letters were addressed to "Mr and Mrs Filippov", and the applicant received correspondence at the new address.

10. The applicant retained her residence registration at her old address. She explains that she suffered from an ear ailment and wanted to remain in the care of the same ear specialist. Had she changed her residence registration, she would no longer have been entitled to see the doctor practising in her former neighbourhood.

B. The death of the applicant's partner

11. The applicant and Mr Filippov spent the summer of 1998 in their country cottage. On 18 August 1998 Mr Filippov went back to town for a week.

12. On 24 August 1998 Mr Filippov died, and his body was found by a neighbour. On 26 August 1998 he was buried in the presence of his son and his two sisters, who had been summoned by telegram.

13. The applicant was not notified of her partner's death or funeral. She only learnt about them when she returned to the city late in the day on 26 August 1998.

C. Reallocation of the flat and removal of the applicant's personal effects

14. On 27 August 1998 the applicant received a phone call from the local housing authority (*жилищно-эксплуатационное управление*), requesting an explanation as to why the flat was not empty. The applicant replied that she did not have formal residence registration at the flat, but had lived there for more than ten years. On 1 September 1998 a representative of the housing authority visited the applicant at the flat and drafted a report to the effect that the flat was not empty. The

applicant was not given a copy of the report. The representative advised the applicant to secure her right to use the flat through a court.

15. On 2 September 1998 the applicant filed a request with the housing authority to be given an occupation certificate (*opdep*) for the flat. Her request was refused because on 1 September 1998 an occupation certificate had already been issued to Mr Valetov, the head of the local police department and hierarchical superior of Mr Filippov's son.

16. On 4 September 1998, on returning to the flat, the applicant found that the door had been forced open and that books and other household items were being loaded onto a lorry. The applicant states that these belongings were removed in the presence of Mr Valetov, Mr Filippov's son, several policemen in civilian clothing and a representative of the housing authority. Once the removal was completed, the applicant was told to vacate the premises immediately. When she refused to comply, she was evicted from the flat by force. The door was replaced and she was not given keys.

D. Court proceedings brought by the applicant

17. On 7 September 1998 the applicant filed a complaint against Mr Valetov with the prosecutor's office of the Sovietskiy District of Vladivostok. She requested a criminal investigation into her forcible eviction and the removal of her possessions. On 14 September 1998 the prosecutor's office informed the applicant that her allegations were unsubstantiated and refused to institute criminal proceedings.

18. On 1 October 1998 the applicant filed a civil action against the Vladivostok City Council and Mr Valetov. She claimed that she should be recognised as a member of her late partner's household and asked for the occupation certificate issued to Mr Valetov to be declared void. The applicant submitted in evidence many witness statements by relatives, neighbours living in the same block of flats and neighbours at the country cottage, as well as personal photographs, letters, postcards and mail receipts.

19. On 27 November 1998 the applicant complained to the Vladivostok City prosecutor's office about the refusal to open a criminal investigation into Mr Valetov's actions. By a letter of 17 December 1998, she was informed that the prosecutor's office had reversed the refusal and ordered the Sovietskiy District prosecutor's office to carry out an inquiry.

20. On 5 January 1999 the Sovietskiy District prosecutor's office reported that an inquiry had not established any indication of a criminal offence. On 7 May 1999, after the applicant had complained again, the Vladivostok City prosecutor's office examined the matter and confirmed this conclusion.

21. On 9 August 1999 the Sovietskiy District Court of Vladivostok dismissed the applicant's civil action, finding as follows:

"Under these circumstances, the Court considers that it has been established in court that [the applicant] lived in the contested flat, which [fact] is corroborated by postcards addressed to Mr Filippov and [the applicant, and] a parcel delivery notice; however, [the applicant's] residence was of a temporary nature.

The Court has established that Mr Filippov, while still alive, did not recognise [the applicant's] tenancy right in respect of the contested flat; [the applicant] did not produce evidence showing that Mr Filippov had recognised her right to tenancy. Besides, it has been established that [the applicant] retained her tenancy right in respect of [her daughter's flat] and that she moved into the contested flat in breach of the procedure established by Article 54 § 1 of the RSFSR Housing Code ...

Furthermore, [the applicant's] assertions concerning the presence of her personal effects (250 items) in the contested flat ... is rebutted by the results of the inquiries carried out by the Sovietskiy District and Vladivostok City prosecutor's offices, as well as by the housing authority's report of 4 September 1998.

Under these circumstances, the Court finds that [the applicant] has not acquired the right to tenancy of [the contested flat] ..."

The court grounded its findings on the statements of Mr Filippov's son and daughter-in-law; however, it rejected a statement by the applicant's daughter on the ground that she was an interested witness. It also determined that the statements by five neighbours produced at the hearing were not sufficient to establish that the applicant and Mr Filippov had maintained a joint household.

22. The applicant appealed against the judgment. In her statement of the grounds of appeal of 17 August 1999, she pointed to a very substantial body of evidence proving her residence in the flat (statements by witnesses, postcards, mail receipts, etc.). She alleged that her late partner's son had conspired with his police superior to acquire the flat, which explained why they had managed to obtain in just two days the decisions of the City Council and of the housing authority, as well as the occupation certificate and residence registration stamp. She complained that she had been evicted by force, contrary to the applicable provisions of the Housing Code.

23. On 6 October 1999 the Civil Division of the Primorskiy Regional Court upheld the decision of 9 August 1999. The Regional Court endorsed the reasoning of the first-instance court.

24. The applicant submitted several requests for supervisory review, all of which were turned down.

25. According to the applicant, the flat was privatised in 1999 and sold to a third party.

...

THE LAW

...

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

31. The applicant complained that her eviction from her late partner's flat had been unlawful. She relied on Article 8 of the Convention, which reads as follows:

"1. Everyone has the right to respect for his ... home ...

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

...

B. The Court's assessment

1. Whether the flat in question was the applicant's "home" within the meaning of Article 8 of the Convention

35. The Government disputed that the applicant's right to respect for her home was in issue because her residence in the contested flat had not been legally established.

36. The Court reiterates the Convention institutions' case-law that the concept of "home" within the meaning of Article 8 is not limited to those which are lawfully occupied or which have been lawfully established. "Home" is an autonomous concept that does not depend on classification under domestic law. Whether or not a particular habitation constitutes a "home" which attracts the protection of Article 8 § 1 will depend on the factual circumstances, namely, the existence of sufficient and continuous links with a specific place (see the following authorities: *Buckley v. the United Kingdom*, judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, pp. 1287-88, §§ 52-54, and opinion of the Commission, p. 1308, § 63; *Gillow v. the United Kingdom*, judgment of 24 November 1986, Series A no. 109, p. 19, § 46; and *Wiggins v. the United Kingdom*, no. 7456/76, Commission decision of 8 February 1978, *Decisions and Reports* 13, p. 40).

37. According to the applicant, she had established the contested flat as her home in 1988, when she had moved in with her partner. She produced receipts and other financial documents showing that they had purchased furniture and household items together and that they had jointly borne housing charges and maintenance expenses. It also appears

that the applicant received letters and postcards sent to her and to her partner at the mailing address of the contested flat. Statements by several witnesses, the accuracy of which the Court has no cause to doubt, indicate that the applicant had been frequently seen in and around Mr Filippov's flat. Moreover, the domestic courts established that the applicant had in fact lived in the contested flat (see paragraph 21 above). The Government did not dispute that the flat in issue was the applicant's actual place of residence. Having regard to the coexistence of the convincing, concordant and unrebutted factual circumstances outlined above, the Court finds that the applicant had sufficient and continuing links with Mr Filippov's flat for it to be considered her "home" for the purposes of Article 8 of the Convention.

38. Furthermore, the Court is satisfied that the applicant had not established any other home elsewhere. Although the Government refused to consider Mr Filippov's flat as the applicant's "home", they omitted to indicate what other premises could have been her "home". Indeed, it notes that, although the domestic courts based their findings on the fact that the applicant had retained the legal right to take up residence in her daughter's flat, they did not maintain that that flat was the applicant's actual home.

39. Therefore the Court concludes that Mr Filippov's flat was the applicant's home for the purposes of Article 8 of the Convention.

...

PROKOPOVITCH c. RUSSIE
(Requête n° 58255/00)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 18 NOVEMBRE 2004¹

1. Traduction ; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Expulsion d'un appartement à la suite du décès du compagnon détenteur du droit de bail****Article 8**

Respect du domicile – Domicile – Expulsion d'un appartement à la suite du décès du compagnon détenteur du droit de bail

*
* *

La requérante vivait avec son compagnon, auquel elle n'était pas mariée, dans un appartement que l'État avait fourni à celui-ci. Après dix années de vie commune dans l'appartement, au cours desquelles ils avaient acheté le mobilier et les articles ménagers ensemble et partagé les frais d'entretien, le compagnon décéda. Quelques jours après le décès, le service du logement attribua l'appartement à une autre personne et pria la requérante de libérer les lieux immédiatement. L'intéressée saisit la justice en demandant à être reconnue comme membre du ménage de son défunt compagnon. Le tribunal de district rejeta son action civile aux motifs qu'il n'avait pas été établi que le compagnon eût reconnu le droit de bail de la requérante sur l'appartement et que par ailleurs celle-ci avait conservé comme lieu de résidence officiellement enregistré l'appartement dans lequel elle avait auparavant vécu avec sa fille. La requérante produisit les témoignages de voisins confirmant qu'elle et son partenaire avaient constitué un même foyer mais le tribunal écarta ces éléments de preuve. Elle fit appel du jugement, en vain.

Article 8 : compte tenu d'un ensemble d'éléments convaincants, concordants et non réfutés, parmi lesquels des déclarations de témoins et des lettres reçues par la requérante, la Cour estime que celle-ci entretenait avec l'appartement de son défunt compagnon des liens continus et suffisants pour que ce logement soit considéré comme son « domicile » au sens de l'article 8. Par ailleurs, le Gouvernement, bien que les juridictions nationales eussent jugé que l'intéressée résidait toujours officiellement dans l'appartement de sa fille, n'a pas indiqué quel autre lieu aurait pu être le domicile de la requérante.

Jurisprudence citée par la Cour

Wiggins c. Royaume-Uni, n° 7456/76, décision de la Commission du 8 février 1978, Décisions et rapports 13

Gillow c. Royaume-Uni, arrêt du 24 novembre 1986, série A n° 109

Buckley c. Royaume-Uni, arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, et avis de la Commission

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

En l'affaire Prokopovitch c. Russie,

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{mes} F. TULKENS,

N. VAJIĆ,

S. BOTOUGHAROVA,

MM. A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} E. STEINER, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 28 octobre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 58255/00) dirigée contre la Fédération de Russie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Margarita Semenovna Prokopovitch («la requérante»), a saisi la Cour le 17 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le gouvernement russe («le Gouvernement») est représenté par M. P. Laptev, représentant de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

3. La requérante voit une violation de l'article 8 de la Convention dans le fait qu'elle a été expulsée de son domicile, l'appartement de son défunt compagnon, en l'absence de toute décision de justice.

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

5. Par une décision du 8 janvier 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

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

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

7. La requérante est née en 1940 et réside à Vladivostok.

A. La vie de la requérante avec son compagnon

8. En 1988, la requérante et son compagnon, M. Filippov, s'installèrent ensemble dans un appartement fourni par l'employeur de M. Filippov, une entreprise d'Etat. M^{me} Prokopovitch laissa l'appartement dans lequel elle vivait auparavant à sa fille et à la famille de celle-ci.

9. Même si la requérante et M. Filippov ne se marièrent jamais, ils vécurent maritalement à partir de 1988. Ils achetèrent tout le mobilier et les articles ménagers du nouvel appartement ensemble. De 1992 à 1995, M. Filippov entretint le ménage car M^{me} Prokopovitch était au chômage. Selon cette dernière, leurs voisins et les proches de M. Filippov les considéraient comme une famille. Les cartes postales et les lettres étaient adressées à «M. et M^{me} Filippov», et la requérante recevait du courrier à la nouvelle adresse.

10. L'ancienne adresse de M^{me} Prokopovitch demeura son lieu de résidence officiellement enregistré. La requérante explique qu'elle souffrait d'une affection de l'oreille et voulait continuer à être suivie par le même spécialiste. Si elle avait changé de lieu de résidence officiel, elle n'aurait plus eu la possibilité de se rendre chez le médecin qui exerçait dans son ancien quartier.

B. Décès du compagnon de la requérante

11. La requérante et M. Filippov passèrent l'été de 1998 dans leur résidence secondaire. Le 18 août 1998, M. Filippov retourna en ville pour une semaine.

12. Le 24 août 1998, il décéda. C'est un voisin qui trouva le corps. Le 26 août 1998, le défunt fut enterré en présence de son fils et de ses deux sœurs, informés du décès par télégramme.

13. La requérante ne fut informée ni de la mort de son compagnon ni des obsèques. Elle n'en eut connaissance qu'en retournant en ville tard dans la journée du 26 août 1998.

C. Réattribution de l'appartement et enlèvement des biens de la requérante

14. Le 27 août 1998, la requérante reçut un appel téléphonique du service local du logement (*жилищно-эксплуатационное управление*), qui lui demanda pourquoi l'appartement n'était pas vide. La requérante expliqua que l'appartement n'était pas son lieu de résidence officiellement enregistré mais qu'elle y vivait depuis plus de dix ans. Le 1^{er} septembre 1998, un représentant du service du logement rendit visite à la requérante à l'appartement et rédigea un rapport – dont la requérante

n'eut pas copie – dans lequel il constatait que l'appartement n'était pas vide. Le représentant conseilla à M^{me} Prokopovitch de se faire reconnaître par un tribunal le droit d'occuper l'appartement.

15. Le 2 septembre 1998, la requérante pria le service du logement de lui délivrer un certificat d'occupation (*opðep*) de l'appartement. Sa demande fut repoussée au motif que, le 1^{er} septembre 1998, un tel certificat avait déjà été remis à M. Valetov, chef de la police locale et supérieur hiérarchique du fils de M. Filippov.

16. Le 4 septembre 1998, en rentrant à l'appartement, la requérante trouva la porte forcée et des individus en train de charger des livres et autres objets dans un camion. Elle affirme que les biens furent enlevés en présence de M. Valetov, du fils de M. Filippov, de plusieurs policiers en civil et d'un représentant du service du logement. Une fois l'enlèvement terminé, la requérante reçut l'ordre de quitter les lieux immédiatement. Comme elle refusait d'obtempérer, elle fut expulsée de l'appartement par la force. La porte fut remplacée et la requérante ne reçut pas les clés.

D. La procédure introduite par la requérante

17. Le 7 septembre 1998, la requérante déposa une plainte contre M. Valetov auprès du procureur du district Sovietski de Vladivostok. Elle demandait une enquête pénale sur son expulsion de force et sur l'enlèvement de ses biens. Le 14 septembre 1998, le procureur l'informa que, ses allégations étant dépourvues de fondement, il refusait d'engager des poursuites pénales.

18. Le 1^{er} octobre 1998, la requérante intenta une action civile contre le conseil municipal de Vladivostok et M. Valetov. Elle prétendait devoir être reconnue comme membre du ménage de son défunt compagnon et priait le tribunal d'annuler le certificat d'occupation remis à M. Valetov. Elle fournit comme preuves de nombreuses déclarations de proches, de voisins de l'immeuble et de voisins de la résidence secondaire, ainsi que des photographies, des lettres, des cartes postales et des accusés de réception.

19. Le 27 novembre 1998, la requérante se plaignit auprès du procureur de la ville de Vladivostok du refus d'ouvrir une enquête pénale sur les agissements de M. Valetov. Par une lettre du 17 décembre 1998, elle fut informée que le procureur de la ville était revenu sur le refus opposé par le procureur de district et ordonnait à celui-ci d'ouvrir une enquête.

20. Le 5 janvier 1999, le procureur du district Sovietski indiqua qu'il ressortait de l'enquête qu'aucune infraction pénale n'avait été commise. Le 7 mai 1999, à la suite d'une nouvelle plainte de la requérante, le procureur de la ville de Vladivostok confirma cette conclusion après examen du dossier.

21. Le 9 août 1999, le tribunal du district Sovietski de Vladivostok rejeta l'action civile de la requérante en expliquant ce qui suit :

« Dès lors, le tribunal considère qu'il est établi en justice que [la requérante] vivait dans l'appartement litigieux, ce que confirment les cartes postales adressées à M. Filippov et à [M^{me} Prokopovitch] ainsi qu'un avis de dépôt de colis; toutefois, la résidence [de celle-ci] n'y était que temporaire.

Le tribunal constate que, de son vivant, M. Filippov n'a pas reconnu le droit de bail [de la requérante] sur l'appartement litigieux; [celle-ci] n'a présenté aucun élément de preuve qui démontrerait le contraire. Par ailleurs, il est établi que [la requérante] a conservé son droit de bail sur [l'appartement de sa fille] et qu'elle a emménagé dans l'appartement litigieux sans respecter la procédure décrite à l'article 54 § 1 du code du logement de la Fédération de Russie (...)

De plus, l'allégation [de la requérante] selon laquelle ses effets personnels (250 objets) se trouvaient dans l'appartement (...) est démentie par les résultats des enquêtes menées par les procureurs du district Sovietski et de la ville de Vladivostok, ainsi que par le rapport du service du logement du 4 septembre 1998.

Au vu de ce qui précède, le tribunal estime que [la requérante] ne détient pas de droit de bail sur [l'appartement litigieux] (...) »

Le tribunal fondait ses conclusions sur les dépositions du fils et de la belle-fille de M. Filippov. Il avait en revanche écarté une déposition de la fille de la requérante au motif qu'elle était intéressée à l'issue de l'instance, et jugé que les dépositions de cinq voisins à l'audience ne suffisaient pas à établir que la requérante et M. Filippov constituaient un seul et même foyer.

22. La requérante interjeta appel. Dans l'exposé de ses moyens d'appel, daté du 17 août 1999, elle fit valoir un ensemble très important d'éléments de preuve démontrant qu'elle vivait dans l'appartement (déclarations de témoins, cartes postales, accusés de réception, etc.). Elle soutenait que le fils de son défunt compagnon s'était arrangé avec son supérieur de la police pour avoir l'appartement, ce qui expliquait pourquoi ils étaient parvenus à obtenir en deux jours seulement les décisions du conseil municipal et du service du logement, ainsi que le certificat d'occupation et le cachet de l'enregistrement du lieu de résidence. Elle se plaignait d'avoir été expulsée de force, en violation des dispositions applicables du code du logement.

23. Le 6 octobre 1999, la chambre civile du tribunal régional de Primorski confirma la décision du 9 août 1999, en faisant siens les motifs du tribunal de première instance.

24. La requérante formula plusieurs demandes en révision, dont elle fut à chaque fois déboutée.

25. Selon elle, l'appartement fut privatisé en 1999 et vendu à un tiers.
(...)

EN DROIT

(...)

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

31. La requérante soutient que son expulsion de l'appartement de son défunt compagnon était illégale. Elle invoque l'article 8 de la Convention, aux termes duquel :

« 1. Toute personne a droit au respect (...) de son domicile (...)

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

(...)

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la question de savoir si l'appartement litigieux était le « domicile » de la requérante au sens de l'article 8 de la Convention

35. Le Gouvernement estime que le droit de la requérante au respect de son domicile ne se trouve pas en cause, puisque la résidence de l'intéressée dans l'appartement litigieux n'avait pas été légalement établie.

36. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence et celle de la Commission, la notion de « domicile » au sens de l'article 8 ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne. La question de savoir si une habitation particulière constitue un « domicile » relevant de la protection de l'article 8 § 1 dépendra des circonstances factuelles, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (*Buckley c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, pp. 1287-1288, §§ 52-54, et avis de la Commission, pp. 1308-1309, § 63, *Gillow c. Royaume-Uni*, arrêt du 24 novembre 1986, série A n° 109, p. 19, § 46, *Wiggins c. Royaume-Uni*, n° 7456/76, décision de la Commission du 8 février 1978, *Décisions et rapports* 13, p. 40).

37. La requérante soutient qu'elle élit domicile dans l'appartement litigieux en 1988, lorsqu'elle s'y installa avec son compagnon. Elle a

produit des factures et d'autres documents financiers qui montrent qu'elle avait acheté des meubles et des articles ménagers avec lui et qu'ils avaient payé les charges et frais d'entretien ensemble. Apparemment, la requérante recevait également des lettres et des cartes postales envoyées à son compagnon et à elle-même à l'adresse postale de l'appartement en question. Des déclarations de plusieurs témoins – que la Cour n'a pas de raisons de remettre en cause – indiquent que la requérante avait souvent été vue dans l'appartement de M. Filippov et aux environs. En outre, les juridictions internes ont constaté que la requérante avait effectivement vécu dans l'appartement (paragraphe 21 ci-dessus). Le Gouvernement ne conteste pas que l'appartement ait été le véritable lieu de résidence de la requérante. Compte tenu d'un ensemble de circonstances convaincantes, concordantes et non réfutées, la Cour estime que la requérante entretenait avec l'appartement de M. Filippov des liens suffisamment étroits et continus pour que ce logement soit considéré comme son « domicile » au sens de l'article 8 de la Convention.

38. Par ailleurs, la Cour juge établi que la requérante n'avait pas d'autre domicile. Bien que le Gouvernement ait refusé de considérer l'appartement de M. Filippov comme le « domicile » de l'intéressée, il n'a pas indiqué quel autre lieu aurait pu l'être. La Cour note en effet que, même si les juridictions internes fondèrent leurs conclusions sur le fait que la requérante avait conservé le droit de résider officiellement dans l'appartement de sa fille, le Gouvernement n'a pas soutenu que ce dernier fût le véritable domicile de la requérante.

39. En conséquence, la Cour conclut que l'appartement de M. Filippov était le domicile de la requérante au sens de l'article 8 de la Convention.

(...)

CUMPĂNĂ ET MAZĂRE c. ROUMANIE
(Requête n° 33348/96)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 17 DÉCEMBRE 2004¹

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

SOMMAIRE¹**Proportionnalité des sanctions infligées à des journalistes condamnés pour diffamation****Article 10**

Liberté d'expression – Proportionnalité des sanctions infligées à des journalistes condamnés pour diffamation – Protection des droits d'autrui – Protection de la réputation d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Article publiant des informations sur la gestion de fonds publics – Intérêt public – Rôle et liberté des journalistes d'investigation – Accusations graves présentées comme des faits établis, visant des personnes désignées nommément, et susceptibles d'entraîner la responsabilité pénale de celles-ci – Elus locaux et fonctionnaires publics – Devoirs et responsabilités des journalistes – Attitude du journaliste au cours du procès – Motifs pertinents et suffisants – Nature et lourdeur des sanctions – Proportionnalité – Peine de prison – Interdiction d'exercer certains droits civils – Interdiction temporaire d'exercer la profession de journaliste – Restrictions préalable à l'activité des journalistes

*
* *

Les requérants, journaliste et rédacteur en chef d'un journal local, signèrent un article sur la gestion des fonds d'une certaine municipalité. Ils y accusaient nommément une ancienne fonctionnaire municipale – devenue juge entre-temps – et un ancien adjoint au maire d'avoir commis des actes délictueux. Une caricature accompagnant le texte représentait ces deux personnes munies d'un sac plein d'argent et se félicitant d'avoir détourné des fonds. La fonctionnaire visée assigna les requérants en justice pour insulte et calomnie. Les requérants furent déclarés coupables d'avoir porté atteinte à l'honneur, à la dignité et à l'image d'une personne publique. Les juges répressifs soulignèrent que ni les allégations écrites ni les attaques portées par le biais de la caricature ne s'appuyaient sur des faits réels, et qu'elles constituaient de fausses accusations. Outre une condamnation à verser des dommages et intérêts à la plaignante, les requérants se virent infliger une peine de sept mois de prison ferme, assortie de l'interdiction d'exercer certains droits civils, et une interdiction d'exercer leur métier de journaliste pendant un an. Le parquet forma en vain un recours en annulation de la condamnation, en signalant qu'aucun élément n'attestait l'incapacité des requérants à continuer d'exercer leur profession. Ceux-ci furent dispensés de l'exécution de la peine d'emprisonnement par une grâce présidentielle, laquelle mit également un terme à la peine d'interdiction des droits civils. Les requérants continuèrent à exercer leur profession après que leur condamnation fut devenue définitive et exécutoire.

Article 10: a) Etendue de la compétence de la Grande Chambre – L'«affaire» renvoyée devant la Grande Chambre est la requête telle qu'elle a été déclarée

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

recevable, avec les parties à la procédure devant la chambre concernée, y compris la qualité qu'elles avaient à la date à laquelle la requête a été déclarée recevable.

b) Respect de la liberté d'expression des journalistes et protection de la réputation d'autrui – L'ingérence était prévue par la loi et poursuivait le but légitime tenant à la protection des droits d'autrui, plus particulièrement la réputation d'une fonctionnaire de mairie, devenue juge dans l'intervalle. L'article contient principalement des informations sur la gestion de fonds publics par certains élus locaux et fonctionnaires publics, sujet d'intérêt général pour la collectivité locale que les requérants avaient le droit de faire connaître au public; de plus, il s'inscrivait dans un débat présentant un intérêt pour la population locale, laquelle avait le droit d'être informée. Le rôle des journalistes d'investigation est d'informer et d'alerter le public sur de tels phénomènes, indésirables dans la société, dès que les informations pertinentes entrent en leur possession. Certaines affirmations présentées dans l'article visaient nommément la fonctionnaire de mairie et transmettaient, dans un style virulent, le message qu'elle était impliquée dans des agissements frauduleux. L'article dans son ensemble, y compris la caricature qui l'accompagnait, renfermait des imputations factuelles précises (complicité de conclusion de contrats illégaux et acceptation de pots-de-vin), et les propos des requérants donnaient aux lecteurs l'impression que la personne visée avait eu une conduite malhonnête et intéressée, et étaient de nature à emporter la conviction que les infractions dont elle était accusée constituaient des faits établis et ne prêtant pas à controverse. Si la presse a le devoir d'alerter le public lorsqu'elle est informée de présumées malversations de la part d'élus locaux et de fonctionnaires publics, le fait de mettre directement en cause des personnes déterminées, en indiquant leurs noms et leurs fonctions, impliquait pour les journalistes l'obligation de fournir une base factuelle suffisante, d'autant plus qu'il s'agissait d'accusations graves de nature à entraîner la responsabilité pénale de la personne visée. En l'espèce, les juridictions saisies ont considéré que les imputations des requérants à l'adresse de l'intéressée présentaient une réalité déformée et ne s'appuyaient pas sur des faits réels. Un autre facteur revêt en l'espèce un poids certain: l'attitude des requérants pendant la procédure pénale dirigée contre eux. Ils ont fait preuve d'un manque manifeste d'intérêt pour leur procès, ne se présentant ni aux audiences devant le tribunal de première instance ni à celles devant le tribunal départemental, alors pourtant qu'ils avaient été régulièrement cités à comparaître. Ils n'ont pas motivé leur recours et sont restés en défaut, à tous les stades de la procédure devant les juridictions nationales, de produire des éléments de preuve susceptibles d'étayer leurs allégations ou de leur fournir une base factuelle suffisante. La Cour note que si les requérants se sont manifestement appuyés sur un rapport officiel, non confidentiel, établi par les contrôleurs financiers de la collectivité locale, lequel révélait des irrégularités, rien n'y était précisé ni même suggéré quant à la prétendue malhonnêteté des personnes directement mises en cause dans l'article ou quant au fait qu'elles auraient perçu des pots-de-vin. Bref, les motifs avancés par les tribunaux pour justifier la condamnation des requérants étaient pertinents et suffisants.

Les sanctions prononcées contre les requérants sont très sévères. Or les États contractants doivent éviter d'adopter des mesures propres à dissuader les médias de remplir leur rôle d'alerte du public en cas d'abus apparents ou supposés de

la puissance publique. Une peine de prison infligée pour une infraction commise dans le domaine de la presse n'est compatible avec la liberté d'expression journalistique garantie par l'article 10 de la Convention que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence. Dans cette affaire classique de diffamation d'un particulier dans le contexte d'un débat sur une question présentant un intérêt public légitime, aucun élément n'était de nature à justifier l'imposition d'une peine de prison. Le fait que les requérants n'ont pas exécuté la leur ne saurait rien changer à cette conclusion dès lors que la grâce individuelle dont ils ont bénéficié est une mesure qui relève du pouvoir discrétionnaire du président de la République; de plus, si un tel acte de clémence vise à dispenser les coupables de l'exécution de leur peine, il n'efface pas pour autant leur condamnation. Les requérants se sont également vu infliger une interdiction d'exercer certains droits civils. Même si la grâce présidentielle y a mis un terme, une telle interdiction, applicable en droit roumain de manière automatique à toute personne qui purge une peine de prison, quelle que soit l'infraction pour laquelle la peine principale est prononcée, et sans aucun contrôle de la part des tribunaux quant à sa nécessité, était particulièrement inappropriée en l'occurrence et ne se justifiait pas au regard de la nature des infractions pour lesquelles la responsabilité pénale des requérants avait été engagée. Enfin, une mesure de restriction préalable à l'activité des journalistes ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles. Aussi, même si l'interdiction imposée aux requérants d'exercer la profession de journaliste pendant une année n'a pas réellement eu de conséquences pratiques, cette mesure préventive de portée générale, quoique limitée dans le temps, a méconnu le principe en vertu duquel la presse doit pouvoir remplir son rôle de chien de garde au sein d'une société démocratique.

Bref, si l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression des requérants pouvait se justifier par le souci de rétablir l'équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu, la sanction pénale et les interdictions prononcées étaient manifestement disproportionnées, par leur nature et par leur lourdeur, au regard du but légitime poursuivi.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour n'accorde aucune somme pour dommage matériel et estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante.

Jurisprudence citée par la Cour

Irlande c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25

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

Goodwin c. Royaume-Uni, arrêt du 27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II

Stubbings et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 22 octobre 1996, *Recueil* 1996-IV

De Haes et Gijssels c. Belgique, arrêt du 24 février 1997, *Recueil* 1997-I

Zana c. Turquie, arrêt du 25 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII

Fressoz et Roire c. France [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I

Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III

Ceylan c. Turquie [GC], n° 23556/94, CEDH 1999-IV

Sürek et Özdemir c. Turquie [GC], n^{os} 23927/94 et 24277/94, 8 juillet 1999
Wille c. Liechtenstein [GC], n^o 28396/95, CEDH 1999-VII
News Verlags GmbH & Co KG c. Autriche, n^o 31457/96, CEDH 2000-I
Tammer c. Estonie, n^o 41205/98, CEDH 2001-I
Jerusalem c. Autriche, n^o 26958/95, CEDH 2001-II
Thoma c. Luxembourg, n^o 38432/97, CEDH 2001-III
K. et T. c. Finlande [GC], n^o 25702/94, CEDH 2001-VII
Association Ekin c. France, n^o 39288/98, CEDH 2001-VIII
Nikula c. Finlande, n^o 31611/96, CEDH 2002-II
McVicar c. Royaume-Uni, n^o 46311/99, CEDH 2002-III
Colombani et autres c. France, n^o 51279/99, CEDH 2002-V
Roemen et Schmit c. Luxembourg, n^o 51772/99, CEDH 2003-IV
Lešník c. Slovaquie, n^o 35640/97, CEDH 2003-IV
Harlanova c. Lettonie (déc.), n^o 57313/00, 3 avril 2003
Perna c. Italie [GC], n^o 48898/99, CEDH 2003-V
Skalka c. Pologne, n^o 43425/98, 27 mai 2003
Karner c. Autriche, n^o 40016/98, CEDH 2003-IX
Elci et autres c. Turquie, n^{os} 23145/93 et 25091/94, 13 novembre 2003
Radio France et autres c. France, n^o 53984/00, CEDH 2004-II
Azinas c. Chypre [GC], n^o 56679/00, CEDH 2004-III
Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie, n^o 57829/00, 27 mai 2004
Von Hannover c. Allemagne, n^o 59320/00, CEDH 2004-VI
Chauvy et autres c. France, n^o 64915/01, CEDH 2004-VI
Feridun Yazar c. Turquie, n^o 42713/98, 23 septembre 2004
Sabou et Pircălab c. Roumanie, n^o 46572/99, 28 septembre 2004

En l'affaire Cumpănă et Mazăre c. Roumanie,

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,

M. I. GABRAL BARRETO,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. C. BÎRSAN,

P. LORENZEN,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIĆ,

J. HEDIGAN,

M. PELLONPÄÄ,

A.B. BAKA,

R. MARUSTE,

M. UGREKHELIDZE,

K. HAJIYEV, *juges*,

et de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} septembre et le 10 novembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 33348/96) dirigée contre la Roumanie et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Constantin Cumpănă («le premier requérant») et M. Radu Mazăre («le second requérant»), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 23 août 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Les requérants sont représentés par M^c M. Mocanu-Caraiani, avocat à Constanța. Le gouvernement roumain («le Gouvernement») est représenté par son agent, M^{me} R. Rizoiu, sous-secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient en particulier une ingérence injustifiée dans leur droit au respect de la liberté d'expression, garanti par l'article 10 de la Convention, en raison de leur condamnation à la suite de la publication, le 12 avril 1994, d'un article dans un journal local.

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

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

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

7. Le 10 septembre 2002, elle a été déclarée partiellement recevable par une chambre de ladite section, composée de M. J.-P. Costa, président, M. L. Loucaides, M. C. Bîrsan, M. K. Jungwiert, M. V. Butkevych, M^{me} W. Thomassen, M^{me} A. Mularoni, juges, ainsi que de M^{me} S. Dollé, greffière de section.

8. Le 10 juin 2003, la chambre a rendu son arrêt ; par cinq voix contre deux (M. Costa et M^{me} Thomassen), elle a dit qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 10 de la Convention dans le chef des requérants.

9. Le 2 septembre 2003, la partie requérante a demandé, en vertu des articles 43 de la Convention et 73 du règlement, le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Cette demande était formulée et signée, au nom des deux requérants, par le premier d'entre eux, M. Cumpănă.

10. Un collègue de la Grande Chambre a accueilli cette demande le 3 décembre 2003.

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

12. Le 15 mars 2004, le Gouvernement a déposé des observations sur la demande de renvoi formulée par la partie requérante.

13. Les requérants y ont répondu par une lettre du 17 août 2004. Le second requérant y a joint une déclaration faisant état de ce qu'il entendait souscrire à la demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre formulée par le premier requérant.

14. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 1^{er} septembre 2004 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} R. RIZOIU, sous-secrétaire d'Etat,

M. R. ROTUNDU,

M^{mes} R. PAȘOI,

A. PRELIPCEAN,

C. ROȘIANU,

agente,

coagent,

conseillères ;

– pour les requérants

M^r M. MOCANU-CARAIANI,

M^{mre} D. MOCANU-CARAIANI,

avocat,

conseillère.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses aux questions des juges, M^r Mocanu-Caraiani, suivi de M^{mre} Rizoïu et de M^{mre} Roșianu.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

15. Les requérants, M. Cumpănă et M. Mazăre, sont nés respectivement en 1951 et 1968 et résident à Constanța.

A. La genèse de l'affaire

1. *Le contrat d'association de la mairie avec la société Vinalex*

16. Par une décision n° 33 du 30 juin 1992, le conseil municipal de Constanța, appliquant une décision du gouvernement n° 147 du 26 mars 1992, institua une amende à la charge des conducteurs de véhicules en stationnement irrégulier sur la voie publique et confia l'activité d'enlèvement, de transport et de dépôt de tels véhicules à la société S.C. CBN de Constanța.

17. Par un arrêté n° 163 du 30 juin 1992, le maire de Constanța autorisa la société privée Vinalex à assurer les prestations d'enlèvement, de transport et de dépôt des véhicules en stationnement irrégulier sur la voie publique.

18. Un contrat d'association fut conclu le 16 décembre 1992 par la mairie et la société en question, signé, pour le compte des autorités, par l'adjoint au maire (ci-après «M. D.M.») et par la juriste de la mairie (ci-après «M^{mre} R.M.»). Par une lettre du 1^{er} avril 1994, le maire de Constanța demanda à la société Vinalex de mettre un terme aux activités qu'elle exerçait en vertu de ce contrat, l'informant à cette occasion qu'il envisageait la résiliation de celui-ci.

2. *Le contenu de l'article litigieux*

19. Le 12 avril 1994, les requérants, journalistes de profession, publièrent dans le journal local *Telegraf*, dont le rédacteur en chef était le second requérant, un article intitulé «L'ancien adjoint au maire [D.M.] et l'actuelle juge [R.M.] ont réalisé, par un concours d'infractions,

l'escroquerie Vinalex». Les noms de l'ancien adjoint au maire et de l'ancienne juriste à la mairie, M^{me} R.M., qui était devenue entre-temps juge, figuraient intégralement dans le titre et dans le texte de l'article.

20. Signé par les deux requérants, l'article était ainsi rédigé :

« Par la décision n° 33 du 30 juin 1992, le conseil municipal de Constanța a confié à la société commerciale S.C. CBN S.r.l. la mise en fourrière des véhicules ou remorques en stationnement irrégulier sur la voie publique (...) Il incombait aux services spécialisés de la mairie d'établir les modalités concrètes de mise en œuvre de la décision du conseil municipal. Les choses ne se passèrent pas ainsi. Six mois après l'adoption de la décision n° 33, la mairie conclut illégalement, en violant sciemment les dispositions de la loi n° 69/1991, un contrat d'association (...) avec la S.C. Vinalex S.r.l., qui n'avait rien à voir avec la société initialement choisie. Notez toutefois que le contrat en question fut signé par l'adjoint au maire [D.M.] à la place du maire, (...) et par une certaine [M.], au lieu du juriste [M.T.].

Par quel miracle la S.C. Vinalex est-elle devenue l'associée de la mairie si la décision n° 33 du 30 juin 1992 du conseil municipal avait donné à la société CBN S.r.l. le pouvoir de réaliser une simple prestation de services? Ce qui est frappant, c'est que rien n'atteste que la S.C. CBN aurait consenti à renoncer à l'enlèvement des véhicules en stationnement irrégulier! (...) L'escroc [D.M.] (ancien adjoint au maire, actuellement avocat) a donné aux employés irresponsables de Vinalex le pouvoir de constater le stationnement irrégulier des véhicules, autrement dit de se moquer des citoyens et de leurs biens. En quoi consiste cette escroquerie? En vertu des articles 89 et 29 de la loi n° 69/1991, aucun contrat d'association avec une société commerciale ne saurait être conclu en l'absence de décision préalable du conseil municipal, adoptée par la majorité des deux tiers du nombre total des conseillers. Avant sa conclusion, le contrat doit faire l'objet d'un avis de toutes les commissions spécialisées du conseil municipal (...) Le contrat conclu avec Vinalex a été négocié et signé illégalement, les signataires s'appuyant sur la décision [du 30 juin 1992] qui, comme on l'a déjà montré, se référerait à une autre société, sans envisager d'autre association.

Etant donné que la mairie avait déjà signé quatre autres contrats avant la conclusion de celui-ci, les signataires ne peuvent pas invoquer la méconnaissance de la loi, mais seulement sa violation intentionnelle! Et parce que chaque violation intentionnelle de la loi poursuit un but en soi, généralement l'obtention d'avantages matériels, il est évident en l'espèce que monsieur l'ancien adjoint au maire, juriste de profession, a reçu des pots-de-vin de la part de son associé, et a corrompu des subalternes, dont [R.M.], ou les a obligés à enfreindre la loi.

La Cour des comptes de Constanța a découvert cette escroquerie flagrante, qui a rapporté des bénéfices considérables au corrupteur (S.C. Vinalex) (...) Le contrevenant [S.C. Vinalex] n'a jamais prouvé qu'il disposait de moyens adéquats pour procéder à la mise en fourrière des véhicules en stationnement irrégulier. Cela explique la détérioration de nombreux véhicules privés, et, dès lors, l'existence de milliers de réclamations à cet égard.

En outre, le prétendu contrat d'association était valable un an, soit jusqu'au 16 décembre 1993. A compter de cette date, [S.C. Vinalex] n'avait plus aucun droit de porter atteinte aux biens personnels des citoyens! Pourtant, elle a continué à enlever les véhicules, à encaisser illégalement de l'argent (...) On ne comprend pas comment la police a pu lui prêter son concours ces quatre derniers mois.

Arrêtons-nous un peu sur les agissements de l'ancienne juriste de la mairie, l'actuelle juge [R.M.]. Soit elle a signé le contrat en méconnaissance de la loi, auquel cas nous ne comprenons pas comment elle a pu par la suite être nommée juge (et rendre la justice sur la base de ces mêmes lois qu'elle ne connaît pas), soit elle a accepté des pots-de-vin et pourrait encore le faire à l'avenir! Rien d'étonnant à ce que la même juge fasse l'objet d'une enquête de la Cour des comptes, et ce pour un autre acte illégal, commis lui aussi à la mairie (nous en avons parlé à l'époque). L'ironie veut que le président du tribunal n'ait pris aucune mesure à son encontre, au motif que la somme perçue n'était pas (...) assez élevée.

Semblant se rendre compte que l'affaire risquait d'être découverte, le service de coordination de la mairie (...) informa par écrit la S.C. Vinalex de l'éventuelle résiliation du contrat, pour les motifs suivants: (...) «vous n'avez pas présenté de documents attestant l'achat d'outils de type plate-forme, nécessaires au bon déroulement de l'activité» (en vertu de la clause figurant à l'article 3 du contrat (...)). Dans la même lettre, la mairie faisait savoir à la S.C. Vinalex ce qui suit: «Etant donné que vous n'avez pas prouvé que vous disposiez des outils appropriés, nous évaluons votre participation à l'association à la hauteur du capital social de votre société, à savoir 110 000 lei; il reste à recalculer votre participation au revenu net de l'association sur la base des contributions des parties.»

Les faits restent des faits, mais les documents dont nous disposons «parlent» d'eux-mêmes de l'illégalité et de l'escroquerie «Vinalex».

21. L'article était accompagné de la photo d'une voiture de police présente lors de l'enlèvement d'un véhicule en stationnement irrégulier sur la voie publique, de photocopies des extraits du contrat d'association et de la décision du conseil municipal de Constanța du 30 juin 1992, ainsi que de passages de certains articles de la loi n° 69/1991 relatifs à la responsabilité et aux attributions du maire, du préfet et des conseils municipaux et départementaux.

22. L'article était également accompagné d'une caricature présentant un homme et une femme, bras dessus, bras dessous, munis d'un sac portant l'inscription «Vinalex» et plein de billets de banque. Le dialogue entre les deux personnages était le suivant :

«Ecoute, [R.] [diminutif du prénom de M^{me} R.M.], t'as fait du bon travail! Quand j'étais adjoint au maire, on a gagné quelques sous, assez pour partir en Amérique...

[D.] [diminutif du prénom de l'ancien adjoint au maire], si toi tu deviens avocat, moi je deviendrai juge et on aura de quoi faire le tour du monde...»

3. *Les conclusions des contrôleurs financiers de la Cour des comptes*

23. Le 6 juin 1994, le département de contrôle financier près la chambre départementale de la Cour des comptes examina un rapport rendu le 26 mai 1994 par plusieurs contrôleurs à l'issue d'une vérification budgétaire qu'ils avaient effectuée au sein du conseil municipal de Constanța pour l'année 1992, et faisant état de ce que :

a) le choix, par le conseil municipal, le 30 juin 1992, de la société S.C. CBN pour effectuer les prestations d'enlèvement des véhicules en stationnement irrégulier n'était motivé par aucune offre écrite de ladite société, ni par l'objet inscrit dans le statut de celle-ci;

b) le conseil municipal n'avait pas donné son avis au contrat d'association conclu par la mairie avec la société Vinalex et aucune expertise des biens de l'associé Vinalex n'avait été réalisée ni soumise à l'approbation dudit conseil, ce qui était contraire aux dispositions de la loi n° 69/1991 sur l'administration publique locale;

c) la répartition du profit dont les parties étaient convenues par leur contrat, à savoir 70 % pour la société Vinalex et 30 % pour le conseil municipal, n'était pas conforme aux apports de chacun des associés à la date de la conclusion du contrat, qui, eux, étaient de 76,4 % pour le conseil municipal et de 23,6 % pour la société Vinalex, ce qui avait entraîné un manque à gagner au détriment du conseil municipal.

Le département de contrôle financier estima qu'il était nécessaire de demander au maire de Constanța, en sa qualité d'ordonnateur des crédits, «d'entrer en légalité» s'agissant des obligations des parties découlant dudit contrat et de conclure à l'avenir plus efficacement de telles associations avec des agents privés. Une décision formelle fut adoptée en ce sens le 8 juin 1994 par le chef du département.

24. Les requérants ont produit devant la Cour un rapport des mêmes contrôleurs de la Cour des comptes daté du 17 mars 1994, qui faisait également état des irrégularités décrites au paragraphe 23 ci-dessus lors de la conclusion du contrat d'association de la mairie avec la société Vinalex, tout en indiquant qu'une résiliation de celui-ci s'imposait. Les requérants n'évoquèrent pas l'existence d'un tel rapport pendant la procédure pénale dirigée contre eux à la suite de la parution de l'article litigieux dans le journal.

B. La procédure pénale à l'encontre des requérants

1. La procédure devant le tribunal de première instance

25. Le 14 avril 1994, après la parution de l'article, M^{me} R.M. assigna en justice les requérants devant le tribunal de première instance de Constanța pour insulte et calomnie, infractions respectivement réprimées par les articles 205 et 206 du code pénal. Elle se plaignait en particulier de la caricature qui accompagnait l'article, qui la présentait comme une «dame à la jupe courte, au bras d'un homme avec un sac plein d'argent, certaines parties physiques intimes de son corps étant mises en évidence en signe de dérision». Elle faisait valoir que l'article, le dessin et le dialogue des personnages avaient amené les lecteurs à penser qu'elle

avait eu des relations intimes avec M. D.M. Or elle soulignait qu'elle-même et l'ancien adjoint au maire étaient mariés chacun de son côté.

26. Lors de l'audience du 13 mai 1994, le tribunal ajourna l'examen de l'affaire en raison de l'absence des requérants et, fixant une nouvelle audience au 27 mai 1994, ordonna qu'ils y soient amenés sous mandat de comparution immédiate.

27. Le 27 mai 1994, le second requérant déclara lors de l'audience qu'il assumait l'entière responsabilité de ce qui avait été publié dans le journal qu'il dirigeait en tant que rédacteur en chef. Il expliqua que la caricature était un moyen de critique couramment utilisé dans la presse et qu'il n'avait pas voulu porter atteinte à la réputation de la demanderesse. En réponse à une question du tribunal, il reconnut avoir su que, sur ordre du maire de Constanța, la société Vinalex avait obtenu l'autorisation de procéder à l'enlèvement des véhicules en stationnement irrégulier. Il déclara qu'il n'avait pas, toutefois, jugé utile de publier cette information. Il souligna enfin qu'il ne tenait pas à conclure une transaction avec la partie lésée et qu'il était prêt à faire paraître un article en faveur de celle-ci, à condition qu'elle établisse que ce qu'il avait publié était faux.

28. Le 10 juin 1994, les requérants demandèrent le renvoi de l'affaire pour examen dans un autre département. Ils sollicitèrent en outre l'ajournement de son examen, en faisant valoir qu'en raison de la qualité de juge de la partie demanderesse, il leur était impossible de trouver au barreau de Constanța un avocat qui acceptât de les représenter.

29. A une date non précisée, le barreau de Constanța, sur demande du tribunal, attesta que les requérants n'avaient pas essuyé de refus de la part de tous les avocats du barreau et que, en tout état de cause, la direction du barreau n'avait pas été saisie à ce sujet.

30. Le 15 juin et le 1^{er} juillet 1994, le tribunal ajourna l'affaire en raison de l'absence des requérants.

31. Par une décision avant dire droit du 21 juillet 1994, la Cour suprême de justice ordonna le renvoi de l'affaire devant le tribunal de première instance de Lehliu-Gară.

32. Le 15 novembre 1994, l'affaire fut enregistrée au rôle de ce tribunal. Plusieurs audiences publiques eurent lieu le 21 décembre 1994 et les 25 janvier, 27 février, 20 mars, 17 avril et 17 mai 1995.

33. Les 21 décembre 1994 et 25 janvier 1995, les requérants, bien que régulièrement cités, ne se présentèrent pas à l'audience. Le tribunal délivra à leur encontre un mandat de comparution immédiate pour les audiences des 25 janvier et 27 février 1995 respectivement. Les requérants n'y déférèrent pas.

34. Lors des audiences des 27 février et 20 mars 1995, des représentants du journal *Telegraf* sollicitèrent pour le compte des requérants, qui étaient absents, l'ajournement de la procédure. Le tribunal accueillit cette demande.

35. Le 20 mars 1995, l'avocat N.V., du barreau de Bucarest, accepta de défendre les requérants.

36. Lors de l'audience du 17 avril 1995 au matin, N.V. demanda au tribunal de juger l'affaire après 11 h 30. Le tribunal accueillit sa demande. Toutefois, lorsqu'il voulut procéder à l'examen de l'affaire à 12 heures puis à 14 h 30, le tribunal constata que ni les requérants ni les avocats n'étaient présents dans la salle d'audience. Il reporta alors l'affaire au 17 mai 1995.

37. Lors de l'audience du 17 mai 1995, le tribunal mit l'affaire en délibéré, après avoir constaté que ni les requérants, bien que régulièrement cités, ni leur avocat ne s'étaient présentés. Par un jugement du même jour, le tribunal estima que les requérants s'étaient rendus coupables d'insulte et de calomnie, infractions prévues respectivement par les articles 205 et 206 du code pénal. Il les condamna à trois mois de prison du chef d'insulte et à sept mois de prison du chef de calomnie, et ordonna qu'ils exécutent, chacun, la peine la plus lourde, à savoir sept mois de prison ferme. Le tribunal assortit l'exécution de cette peine principale de la peine accessoire d'interdiction d'exercer tous les droits civils prévus par l'article 64 du code pénal (paragraphe 58 ci-dessous).

Il infligea également aux requérants l'interdiction d'exercer le métier de journaliste pendant une durée d'un an après l'exécution de leur peine d'emprisonnement, mesure de sûreté prévue par le premier alinéa de l'article 115 du code pénal (paragraphe 59 ci-dessous).

Il les condamna, enfin, à verser à M^{me} R.M. des dommages et intérêts d'un montant de 25 millions de lei roumains (ROL), soit 2 033 euros (EUR) à la parité euro/lei à la date des faits, au titre du préjudice moral.

38. Pour motiver sa décision, le tribunal fit d'abord état de ce qui suit :

« Le tribunal prend acte de ce que la partie lésée a toujours été présente, aussi bien devant le tribunal de première instance de Constanța qu'au tribunal de Lehliu-Gară, alors que les inculpés, de façon injustifiée, ont été généralement absents, bien qu'ils aient été légalement cités. A l'appui de sa plainte préalable, la partie lésée, M^{me} [R.M.] a demandé de se prévaloir de la preuve par écrit. M^{me} [R.M.] a déposé au dossier l'exemplaire du journal local *Telegraf* du 12 avril 1994, comprenant l'article mentionné dans la plainte préalable ainsi que la caricature qui la ridiculisait.

Le tribunal prend acte de ce que les inculpés, tout comme la partie civilement responsable, bien que légalement cités, ne se sont déplacés à aucune audience, seule la partie lésée ayant été présente.

Le tribunal prend acte de ce que les inculpés R. Mazăre et C. Cumpănă ont été informés de leurs chefs d'inculpation, ainsi que des dates des audiences, et qu'ils ont été assistés par un avocat de leur choix (qui a demandé auprès du tribunal d'abord l'ajournement, ensuite le report du dossier pour le second appel, après 11 h 30).

Le tribunal note que l'inculpé R. Mazăre a été entendu par le tribunal de Constanța lors de l'audience publique du 27 mai 1994, et en retient ce qui suit : l'inculpé considère qu'il n'est pas obligatoire de poursuivre des études à l'Université de journalisme

pour exercer la profession de journaliste; l'inculpé refuse de dire s'il a disposé ou non d'autres documents sur lesquels était fondée la décision n° 33 du conseil municipal de Constanța; il entend par la notion de «concours d'infractions» le fait de commettre plusieurs infractions; il entend par «méconnaissance de la loi pénale par concours» la commission de plusieurs infractions; selon lui, la partie lésée, en signant le contrat en sa qualité de juriste à la mairie, a transgressé plusieurs dispositions de la loi n° 69/1991; il précise qu'il ne peut pas qualifier juridiquement avec exactitude les infractions commises par la partie lésée, car cela n'entre pas dans ses compétences; il déclare avoir dit dans l'article publié dans le journal tout ce qu'il avait à dire au sujet de la partie lésée; il considère que les caricatures sont utilisées partout, et estime qu'il n'a pas porté atteinte (par la caricature) à la réputation d'une quelconque personne (en l'occurrence la partie lésée).

[Le tribunal] retient que l'inculpé R. Mazăre entend assumer l'entière responsabilité pour tout ce qui paraît dans le journal qu'il dirige en sa qualité de rédacteur en chef; (...) qu'il affirme connaître les dispositions constitutionnelles relatives au droit du journaliste d'informer l'opinion publique; qu'il a lu entièrement le texte de la décision du gouvernement et qu'il ne l'a pas publié par manque d'espace; que l'inculpé déclare avoir également lu, en entier, le texte du contrat d'association conclu par la mairie et signé par la partie lésée M^{me} [R.M.], mais qu'il ignorait si la décision du gouvernement faisait ou non référence aux contrats d'association; (...) que l'inculpé était informé du fait que la société Vinalex avait été autorisée par arrêté du maire de Constanța à effectuer le service d'enlèvement des véhicules en stationnement irrégulier, mais qu'il a estimé que sa publication dans le journal n'était pas nécessaire; que l'inculpé déclare, enfin, que «vu la gravité des actes commis, je crois qu'il n'était pas nécessaire de discuter préalablement avec la partie lésée. Au cas où des documents prouveraient que mes affirmations sont infondées, je suis prêt à publier un article en faveur de la partie lésée.»

39. S'agissant des preuves écrites dont la partie lésée entendait se prévaloir à l'appui de ses allégations, le tribunal fit état de ce qui suit :

« Hormis l'article publié dans le journal *Telegraf* la partie lésée, M^{me} [R.M.], a versé au dossier la décision n° 33 du conseil municipal de Constanța, émise conformément à la décision du gouvernement n° 147 du 26 mars 1992, par laquelle a été décidé l'enlèvement des véhicules en stationnement irrégulier sur la voie publique, ainsi que l'arrêté n° 163 du 30 juin 1992 de la mairie de Constanța (...) autorisant la société Vinalex à procéder à l'enlèvement, au transport et au dépôt des véhicules en stationnement irrégulier sur la voie publique («Les conditions d'exercice desdites prestations figurent dans le contrat d'association qui sera rédigé»); la décision du gouvernement n° 147 du 26 mars 1992, par laquelle les maires sont autorisés à ordonner l'enlèvement, le transport et le dépôt des véhicules en stationnement non régulier en faisant appel à des sociétés spécialisées et en leur donnant une autorisation à cette fin, et l'arrêté du maire de Constanța n° 369 du 1^{er} juillet 1994, autorisant la société Vinalex à effectuer de telles prestations.»

40. S'agissant plus particulièrement de l'article et de la caricature litigieux, le tribunal se prononça comme suit :

« (...) signé par les inculpés R. Mazăre et C. Cumpănă, cet article visait la partie lésée, en portant atteinte à son honneur, à sa dignité et à son image publique et en affectant

son sentiment propre d'estime de soi par les accusations (écrites) portées à travers des signes et des symboles dont elle était la cible déterminée.

Le tribunal retient que ces faits existent, qu'ils sont prévus par la loi pénale, qu'ils présentent un danger social non pas tant par leur résultat matériel (déformation matérielle de la réalité extérieure), mais surtout par les conséquences psychosociales qu'ils entraînent, par la désinformation ou par une information incorrecte du public, en conduisant à des appréciations erronées au sujet des faits et personnes, en instaurant, compte tenu du rôle et de l'impact public des médias, une fausse échelle de valeurs, en créant des traumatismes psychiques à la partie lésée. En faisant cette appréciation, le tribunal a eu égard à la qualité particulière des parties en litige, à savoir la partie lésée, M^{me} [R.M.], juriste, représentante de l'autorité judiciaire, et les inculpés, M. R. Mazăre et M. C. Cumpănă, représentants des médias.

Le tribunal prend acte du fait que l'inculpé R. Mazăre, tout en étant conscient de la gravité des faits qu'il a commis, déclare de manière irresponsable avoir «pris connaissance du fait que la société Vinalex avait été autorisée par arrêté du maire, mais ne pas avoir estimé nécessaire de publier (également) cet arrêté» (...)

Le tribunal considère que la publication de l'article dans le journal ne pouvait pas se justifier en raison d'un «intérêt légitime» dans la mesure où il ne s'appuyait pas sur des faits réels, sur une information correcte de l'opinion publique. Le tribunal retient que les inculpés (...) ont «oublié» le contenu de l'article 30 § 6 de la Constitution: «La liberté d'expression ne peut porter préjudice à la dignité, à l'honneur, à la vie privée d'une personne, ni à son droit à sa propre image», ainsi que celui de l'article 31 § 4 de la Constitution: «Les médias publics et privés sont tenus d'assurer une information correcte de l'opinion publique.»

Il ressort des conclusions écrites versées au dossier par la partie lésée (...) que celle-ci a toujours souhaité l'arrêt du procès pénal par voie amiable, à condition que les inculpés acceptent de rétracter les affirmations contenues dans l'article.

Le tribunal retient que la partie lésée est une personne publique, qu'à la suite de la parution de l'article dans le journal, sa direction ainsi que l'autorité hiérarchique supérieure lui ont demandé de s'expliquer sur le procès en raison, notamment, de ce qu'elle devait se présenter à l'examen en vue de sa titularisation.»

2. *La procédure devant la juridiction de recours*

41. A une date non précisée, les requérants formèrent un recours contre la décision des premiers juges du 17 mai 1995.

42. A l'audience du 2 novembre 1995, le tribunal départemental de Călărași, après avoir constaté que l'affaire était en état et que les requérants ne s'étaient pas présentés bien que régulièrement cités et n'avaient pas motivé leur recours, mit l'affaire en délibéré.

43. Par une décision rendue le 2 novembre 1995, le tribunal, après avoir examiné l'affaire des requérants en tous ses aspects, selon l'exigence énoncée à l'article 385^b du code de procédure pénale (ci-après «CPP»), confirma le jugement prononcé par les premiers juges, qu'il estima juste. Cette décision, envoyée aux archives le 23 novembre 1995,

était définitive et exécutoire, et n'était pas susceptible d'être attaquée par les voies ordinaires de recours.

3. *La procédure faisant suite au recours en annulation formé par le procureur général*

44. Le 10 avril 1996, le parquet général saisit la Cour suprême de justice d'un recours en annulation contre les décisions des 17 mai 1995 et 2 novembre 1995. Il faisait valoir :

a) que les tribunaux avaient donné aux faits litigieux une qualification juridique erronée. Soulignant que les requérants avaient simplement mis en relief, par la caricature, leurs allégations selon lesquelles certains fonctionnaires de la mairie étaient corrompus, il estimait que les faits litigieux ne constituaient pas l'élément matériel de l'infraction d'insulte, prévue par l'article 205 du code pénal ;

b) que le montant des dommages et intérêts auxquels les requérants avaient été condamnés était extrêmement élevé et injustifié objectivement ; et, enfin,

c) que les exigences du premier alinéa de l'article 115 du code pénal, en vertu duquel il est loisible aux tribunaux d'interdire l'exercice d'un métier à une personne ayant commis des actes illégaux en raison de son incapacité, de son manque de formation ou pour d'autres raisons qui la rendent impropre à l'exercice de ce métier, n'étaient pas remplies en l'espèce, aucune preuve n'attestant sans équivoque l'inaptitude des requérants à continuer d'exercer le métier de journaliste ou le danger potentiel que cela comportait.

45. Par un arrêt définitif du 9 juillet 1996, la Cour suprême de justice rejeta le recours formé par le procureur général comme étant manifestement mal fondé, pour les raisons ci-après :

« Au vu des preuves produites dans l'affaire, il a été établi que, le 12 avril 1994, les inculpés R. Mazăre et C. Cumpănă ont publié dans le journal *Telegraf* de Constanța l'article intitulé : « L'ancien adjoint au maire [D.M.] et l'actuelle juge [R.M.] ont réalisé, par un concours d'infractions, l'escroquerie Vinalex », dont il résulte qu'en 1992, alors qu'elle remplissait la fonction de conseillère juridique au sein du conseil municipal de Constanța, la partie lésée, M^{me} [R.M.], aurait participé aux agissements frauduleux de la société commerciale Vinalex.

La Cour suprême note, en même temps, que les inculpés ont inclus dans l'article précité une caricature dans laquelle la partie lésée était présentée en compagnie d'un homme portant sur le dos un sac rempli d'argent, ce qui était de nature à atteindre l'honneur, la dignité et l'image publique de celle-ci.

Il s'ensuit qu'à travers l'article publié dans le journal *Telegraf*, les inculpés ont imputé à la partie lésée la commission d'actes déterminés qui, s'ils étaient avérés, auraient engagé la responsabilité pénale de M^{me} [R.M.], et que, partant, les deux juridictions inférieures ont correctement retenu à la charge des inculpés l'infraction de calomnie réprimée par l'article 206 du code pénal.

Le fait pour les mêmes inculpés d'inclure dans l'article précité une caricature dans laquelle la partie lésée était présentée en compagnie d'un homme portant sur le dos un sac rempli d'argent, de manière à porter atteinte à son honneur et à sa réputation, constitue l'infraction d'insulte, prévue par l'article 205 du code pénal (...)

46. S'agissant du quantum des dommages et intérêts que les requérants avaient été condamnés à verser, la Cour suprême jugea que :

« (...) l'obligation pour les inculpés de payer des dommages moraux d'un montant de 25 millions de lei était justifiée, car il est notoire qu'en publiant l'article du 12 avril 1994 dans un journal à grand tirage les inculpés ont porté gravement atteinte à la dignité et à l'honneur de la partie lésée. »

47. La Cour suprême jugea, enfin, quant à l'illégalité prétendue de l'interdiction temporaire d'exercer le métier de journaliste, que :

« (...) l'application des mesures de sûreté dans d'autres conditions que celles prévues par la loi ne se trouvant pas parmi les cas limitativement prévus par la loi qui permettent au procureur de faire un recours en annulation, elle ne saurait servir de base juridique pour casser les décisions attaquées. »

C. La situation des requérants après leur condamnation par la décision définitive et exécutoire du 2 novembre 1995

1. Sur l'exécution de la peine de prison et de la peine accessoire d'interdiction des droits civils

48. Les requérants n'exécutèrent pas la peine d'emprisonnement à laquelle ils avaient été condamnés par la décision du 2 novembre 1995 car, immédiatement après son prononcé, le procureur général avait sursis à son exécution pour une durée de onze mois en s'appuyant sur l'article 412 CPP (paragraphe 61 *in fine* ci-dessous).

49. Par une lettre du 30 septembre 1996, le parquet général près la Cour suprême de justice informa les requérants qu'il avait prorogé le sursis à exécution jusqu'au 27 novembre 1996.

50. Le 22 novembre 1996, les requérants bénéficièrent d'une grâce présidentielle les dispensant de l'exécution de leur peine d'emprisonnement. En vertu de l'article 71 CPP, la mesure mettait également un terme à leur peine accessoire d'interdiction des droits civils (paragraphe 58 *in fine* ci-dessous).

2. Sur l'interdiction d'exercer le métier de journaliste

a) Le premier requérant

51. Il ressort du carnet de travail (*cartea de muncă*) du premier requérant, dont il a produit une copie devant la Cour, qu'après la décision du tribunal départemental de Călărași du 2 novembre 1995 :

a) il a continué d'exercer son activité au sein du journal *Telegraf* en tant que chef de la rubrique « Événement », et ce jusqu'au 1^{er} février 1996, date à laquelle il a été transféré à la société C. dans l'intérêt du service, sur un poste identique et avec la même rémunération qu'auparavant ;

b) pendant qu'il travaillait au sein de la société C., son salaire a été majoré ;

c) son activité auprès de la société C. a cessé le 14 avril 1997 en raison d'une réduction des effectifs de son employeur, motif de licenciement prévu par l'article 130 a) du code du travail tel qu'il était libellé à l'époque des faits ;

d) il n'a plus exercé d'activité salariée jusqu'au 7 février 2000, date à laquelle il a été embauché sur la base d'un contrat à durée indéterminée par la société A., en tant que rédacteur en chef adjoint.

b) Le second requérant

52. Après la décision définitive et exécutoire du 2 novembre 1995, le second requérant a continué d'exercer la fonction de rédacteur en chef du journal *Telegraf*, comme il ressort d'une lettre qu'il a fait parvenir à la Cour le 19 janvier 2000.

53. Entre le 1^{er} septembre 1997 et le 30 novembre 1999, pendant qu'il était député au Parlement roumain, 25 millions de lei ont été déduits de son indemnité parlementaire et virés sur le compte bancaire de M^{me} R.M., en vertu du jugement du tribunal de première instance de Lehliu-Gară du 17 mai 1995 (paragraphe 37 *in fine* ci-dessus).

54. A une date non précisée après ce jugement, il a été élu maire de Constanța, fonction qu'il continue d'exercer.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Le code pénal

1. Infractions contre les personnes

55. Les articles pertinents étaient libellés comme suit à l'époque des faits :

Article 205 – L'insulte

« L'atteinte à l'honneur et à la réputation d'une personne par des paroles, des gestes ou par d'autres moyens est passible d'une peine de prison d'une durée allant d'un mois à deux ans ou d'une amende. »

Article 206 – La calomnie

«L'affirmation ou l'imputation en public d'un certain fait concernant une personne, fait qui, s'il était vrai, exposerait cette personne à une sanction pénale, administrative ou disciplinaire, ou au mépris public, est punie d'une peine de prison d'une durée allant de trois mois à trois ans ou d'une amende.»

56. Dans sa Résolution n° 1123 du 24 avril 1997 relative au respect des obligations et engagements contractés par la Roumanie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe releva que les articles 205 et 206 du code pénal roumain étaient inacceptables, mettant gravement en cause l'exercice des libertés fondamentales et, plus particulièrement, la liberté de la presse. En conséquence, l'Assemblée invita les autorités roumaines à modifier ces dispositions sans tarder.

57. A l'issue d'un processus de réformes législatives, la loi n° 301 du 28 juin 2004 relative au nouveau code pénal roumain punit exclusivement d'une peine d'amende les auteurs de l'infraction de calomnie (article 225 du nouveau code pénal). L'insulte n'y est plus réprimée comme infraction. Ces modifications législatives entreront en vigueur le 29 juin 2005.

2. Les peines

58. Les articles pertinents sont libellés comme suit :

Article 64 – Les peines complémentaires

«L'interdiction d'un ou de plusieurs droits mentionnés ci-dessous peut être imposée comme peine complémentaire :

- a) le droit de voter et d'être élu dans les organes de l'autorité publique ou dans des fonctions électives publiques,
- b) le droit d'occuper une fonction impliquant l'exercice de l'autorité de l'Etat,
- c) le droit d'occuper une fonction, d'exercer un métier ou une activité dont le condamné s'est servi pour l'accomplissement de l'infraction,
- d) les droits parentaux,
- e) le droit d'être tuteur ou administrateur des biens d'un enfant.»

Article 71 – La peine accessoire

«La peine accessoire consiste en l'interdiction de tous les droits mentionnés à l'article 64.

La détention à perpétuité ou toute autre peine privative de liberté entraîne automatiquement l'interdiction des droits prévus à l'alinéa précédent, pour la période comprise entre la condamnation définitive et la fin de la détention ou l'intervention d'un décret de grâce qui dispense de l'exécution de la peine (...)»

3. *Les mesures de sûreté*

59. L'article pertinent est libellé comme suit :

Article 115 – L'interdiction d'exercer une fonction ou un métier

«Quiconque a commis un acte [réprimé par la loi] en raison de son incapacité, de son manque de formation ou pour d'autres raisons qui le rendent inapte à occuper certaines fonctions ou à exercer une certaine profession ou activité, peut se voir interdire d'occuper cette fonction ou d'exercer la profession ou l'activité en question. Cette mesure peut être révoquée sur demande après une année si les motifs qui l'ont justifiée ont cessé d'exister.

(...)»

4. *Les motifs qui font cesser la responsabilité pénale ou les conséquences de la condamnation*

60. Les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

Article 120 – Les effets de la grâce

«La grâce a comme effet la dispense de l'exécution de la peine (...) La grâce n'a d'effet ni sur les mesures de sûreté ni sur les mesures éducatives.»

Article 134 – La réhabilitation

«La réhabilitation de droit intervient en cas de condamnation à une peine de prison inférieure à un an si, pendant trois années, le condamné n'a pas commis d'autre infraction.»

B. Le code de procédure pénale

61. Les dispositions pertinentes sont libellées comme suit :

Article 409

«Le procureur général peut introduire auprès de la Cour suprême de justice, d'office ou sur demande du ministre de la Justice, un recours contre toute décision définitive.»

Article 410

«Les décisions définitives de condamnation (...) peuvent être attaquées par recours en annulation :

1. (...)

(...)

4. Lorsque les peines ont été appliquées dans d'autres limites que celles prévues par la loi ;

(...)

7. Lorsque la qualification juridique donnée aux faits n'est pas légale (...)»

Article 412

«Avant d'introduire un recours en annulation, le procureur général peut ordonner le sursis à exécution.»

EN DROIT

I. QUESTION PRÉLIMINAIRE: SUR L'ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE DE LA GRANDE CHAMBRE

62. Dans ses observations en réponse à la demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre présentée par la partie requérante, le Gouvernement fait valoir que le premier requérant a demandé le renvoi sans l'accord explicite du second. Or le second requérant n'était pas représenté par le premier à la date à laquelle celui-ci a fait parvenir à la Cour ladite demande de renvoi.

63. Le Gouvernement considère que l'étendue de la compétence de la Grande Chambre se limite à l'atteinte à sa liberté d'expression alléguée par le premier requérant. Aussi demande-t-il à la Grande Chambre de ne pas se pencher sur les griefs du second requérant tirés de l'article 10 de la Convention.

64. Les requérants s'opposent à cette demande et invitent la Cour à examiner l'affaire dans son ensemble aux motifs que leur demande de renvoi a été introduite en leur nom à tous deux et que la Convention ne précise pas expressément quelles conséquences pourrait emporter la non-signature du document par l'un d'eux.

65. Devant cette controverse entre les parties, il incombe à la Cour de rechercher quelle est l'étendue de l'examen de l'affaire auquel elle est appelée à se livrer à la suite de la demande de renvoi devant la Grande Chambre introduite par la partie requérante en vertu de l'article 43 de la Convention, qui dispose :

«1. Dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

2. Un collège de cinq juges de la Grande Chambre accepte la demande si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles, ou encore une question grave de caractère général.

3. Si le collège accepte la demande, la Grande Chambre se prononce sur l'affaire par un arrêt.»

66. Selon la jurisprudence désormais bien établie de la Cour, l'«affaire» renvoyée devant la Grande Chambre englobe nécessairement tous les aspects de la requête que la chambre a examinés précédemment

dans son arrêt, aucun fondement ne permettant un renvoi simplement partiel de l'affaire (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, §§ 140-141, CEDH 2001-VII, et *Perna c. Italie* [GC], n° 48898/99, §§ 23-24, CEDH 2003-V). L'«affaire» renvoyée devant la Grande Chambre est la requête telle qu'elle a été déclarée recevable (voir, *mutatis mutandis*, *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 63, § 157; *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 32, CEDH 2004-III), avec les parties à la procédure devant la chambre concernée, y compris la qualité qu'elles avaient à la date à laquelle la requête a été déclarée recevable.

67. Cela est d'ailleurs conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 37 § 1 *in fine* de la Convention, en vertu duquel il est loisible à la Cour de poursuivre l'examen d'une requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige, y compris lorsque les circonstances permettent de conclure que l'intéressé n'entend plus la maintenir, hypothèse expressément prévue à l'article 37 § 1 a), dont peut être rapprochée en l'espèce la non-signature de la demande de renvoi par le second requérant (voir, *mutatis mutandis*, *Karner c. Autriche*, n° 40016/98, § 28, CEDH 2003-IX).

68. Une telle conclusion s'impose d'autant plus en l'occurrence que M. Mazăre a expressément souscrit, par sa déclaration du 17 août 2004, à la demande de renvoi signée, au nom de la partie requérante, par le premier requérant (paragraphe 9 et 13 ci-dessus), assumant ainsi, quoique *a posteriori*, sa volonté de maintenir le grief tiré de l'article 10 de la Convention que la chambre avait déclaré recevable et de le soumettre à l'examen de la Grande Chambre.

69. Dès lors, l'étendue de l'affaire aujourd'hui devant la Grande Chambre n'est pas limitée de la façon indiquée par le Gouvernement.

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

70. Les requérants voient dans leur condamnation à la suite de la publication, le 12 avril 1994, d'un article dans un journal local une atteinte injustifiée à leur droit à la liberté d'expression, au sens de l'article 10 de la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

«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 protection de la réputation ou des droits d'autrui, (...) ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

A. Thèses des comparants

1. *Les requérants*

71. Les requérants considèrent que l'atteinte à leur droit à la liberté d'expression découlant de leur condamnation par les juridictions nationales ne répondait pas à un « besoin social impérieux » susceptible de la justifier sous l'angle du second paragraphe de l'article 10 précité. Ils soulignent tout d'abord qu'en publiant l'article litigieux dans un journal local ils entendaient porter à l'attention du public des questions de nature publique et politique liées aux irrégularités que la mairie avait, selon eux, commises lors de la conclusion d'un contrat public d'association avec une société privée.

72. Précisant n'avoir fait dans leur article aucune référence à la vie privée de la partie lésée, M^{me} R.M., ce qui démontrerait leur bonne foi, ils soutiennent que la caricature par laquelle ils ont été accusés d'avoir porté atteinte à la vie privée de l'ancienne juriste de la mairie en question ne représente rien d'autre qu'un mode de satire humoristique et que, dans ces conditions, l'exagération de certains traits caractéristiques des personnes et des situations devait être tolérée. D'après eux, seule l'imagination fertile de M^{me} R.M. a pu l'amener à voir dans la caricature en cause une insinuation concernant les relations intimes qu'elle aurait entretenues avec l'ancien vice-maire, et le Gouvernement n'aurait pas dû faire sienne cette interprétation malveillante.

Ils affirment que les juridictions nationales n'ont pas vu dans la caricature un moyen de suggérer qu'il y aurait eu des relations extraconjugales entre les personnages qui s'y trouvaient représentés. Ils ajoutent qu'ils n'auraient pas hésité à décrire dans leur article – de manière détaillée, explicite et directe – d'éventuelles relations intimes entre les deux fonctionnaires de la mairie s'ils en avaient eu connaissance.

73. Ils considèrent par ailleurs qu'ils doivent passer pour avoir adéquatement vérifié les informations portées à l'attention du public, dès lors qu'ils se sont appuyés sur un rapport – dont nul n'a contesté la crédibilité – adopté le 17 mars 1994 par la Cour des comptes, seule institution publique habilitée à contrôler la gestion des finances publiques. Ils indiquent avoir également eu des sources à l'intérieur de la mairie et de la Cour des comptes, qu'ils ne pouvaient dévoiler sans leur faire courir de risques.

74. Les requérants soulignent que, s'ils n'ont pas rapporté la preuve de la véracité de leurs allégations devant les juridictions nationales, c'est pour des motifs objectifs, liés au principe de protection de leurs sources, ainsi qu'en raison de l'attitude des juridictions nationales, qui n'auraient pas activement cherché à faire établir la véracité de leurs allégations. Ils estiment que la « vérité journalistique » tend à une information rapide

de l'opinion publique sur une question d'intérêt général, se distinguant ainsi de la «vérité judiciaire», établie par les tribunaux nationaux, qui vise à entraîner la responsabilité des auteurs de faits prohibés par la loi. La presse ne saurait donc être appelée à relever les faits avec la même exactitude que celle à laquelle sont tenus les organes d'enquête.

75. Les requérants affirment que les allégations relatives à l'illégalité du contrat public conclu par la mairie pour lesquelles ils ont été condamnés ont été confirmées par le rapport de la Cour des comptes. S'ils les ont portées à l'attention du public deux années après la date de la signature du contrat c'est, selon eux, parce que ce n'est qu'à cette date qu'ils sont entrés en possession dudit rapport. Ils soulignent aussi que l'article litigieux visait M^{me} R.M. en sa qualité de fonctionnaire à la mairie à la date des faits sur lesquels portait l'article et nullement en sa qualité de juge, qu'elle avait à la date de la parution de l'article.

76. Ils déclarent enfin que le fait qu'ils n'ont pas exécuté leur peine de prison n'exonère pas l'Etat défendeur de sa responsabilité relativement à l'atteinte à leur liberté d'expression, et ils considèrent que les sanctions auxquelles ils se sont vus condamnés étaient excessives et revenaient à frapper les discussions libres sur les questions d'intérêt public d'une censure individuelle et générale.

2. *Le Gouvernement*

77. Le Gouvernement soutient que la condamnation des requérants était une mesure nécessaire dans une société démocratique, dès lors que la publication de l'article litigieux constituait un manquement manifeste à l'éthique journalistique. Considérant que les requérants n'ont pas porté à la connaissance du public des informations fiables et précises et n'ont pas agi de bonne foi en affirmant que M^{me} R.M. était corrompue, il relève que les intéressés n'ont pas fait valoir, devant les juridictions nationales, qu'ils avaient vérifié leurs informations, se bornant à préciser qu'ils avaient tenu compte de certaines décisions du conseil municipal et du maire et d'un arrêté du gouvernement, documents qui, par leur contenu, ne justifiaient aucunement les accusations graves de corruption à l'égard de M^{me} R.M.

78. Le Gouvernement souligne ensuite que les requérants n'ont jamais indiqué devant les juges nationaux un autre document ou d'autres informations comme source de leur article, alors même qu'ils étaient conscients qu'il y avait une autre décision de la mairie qui avait autorisé la société Vinalex à fournir le service public dont il était question dans le contrat d'association. S'appuyant notamment sur la déclaration faite par le second requérant devant le tribunal de Constanța, le Gouvernement affirme que pour les intéressés la publication de ce document n'était ni nécessaire ni pertinente, alors même qu'elle contredisait, en réalité,

le message transmis par l'article en cause. Il attire par ailleurs l'attention sur ce qu'il estime être des références sans équivoque à la vie privée de M^mc R.M. – telles que l'utilisation de diminutifs dans le texte qui accompagnait la caricature – parfaitement inaptes, selon lui, à contribuer au débat sur le sujet d'intérêt général porté à l'attention du public.

79. Le Gouvernement fait ensuite valoir, d'une part, que les requérants n'ont pas rapporté la preuve de la véracité de leurs affirmations de nature factuelle concernant les prétendues corruption et complicité de M^mc R.M. dans la conclusion illégale de contrats et, d'autre part, qu'ils ont omis de fournir devant les juridictions nationales une base factuelle minimale propre à fonder leurs jugements de valeur sur la moralité et la compétence de l'ancienne juriste de la mairie. Il note à cet égard que les tribunaux ont jugé les intéressés coupables d'insulte et de diffamation après avoir établi leur mauvaise foi.

80. En ce qui concerne plus particulièrement le rapport de la Cour des comptes, le Gouvernement estime que ce document n'aurait pas pu servir de fondement pour les affirmations litigieuses, dans la mesure où il n'a été rendu que le 26 mai 1994, soit plus d'un mois après la publication de l'article. En outre, les requérants n'auraient évoqué devant les juridictions nationales ni l'existence d'un tel rapport ni le fait que des vérifications étaient en cours auprès de la Cour des comptes, privant ainsi les tribunaux de la possibilité de demander les documents officiels pertinents aux autorités de contrôle.

81. Le Gouvernement soutient par ailleurs que la condamnation des journalistes répondait au besoin social impérieux de protéger la vie privée et la réputation de M^mc R.M. et, implicitement, l'image de la justice, dans la mesure où la qualité de juge en activité de la partie lésée avait été soulignée à plusieurs reprises dans l'article litigieux. Il estime que les allégations des requérants, loin de concerner un débat d'intérêt général, contenaient en fait des insultes personnelles à l'adresse de la juge mise en cause, ce qui justifierait, entre autres, la gravité de la sanction infligée.

82. A cet égard, le Gouvernement note que l'interdiction imposée aux requérants d'exercer l'activité de journaliste avait le caractère d'une mesure de sûreté, et non pas d'une peine, et qu'elle était nécessaire compte tenu de la campagne de diffamation déclenchée par les requérants contre la partie lésée; une telle mesure était, selon lui, de nature à éviter toute récidive. En tout état de cause, il relève que cette sanction n'a pas eu d'effets pratiques sur l'activité professionnelle des intéressés.

83. Observant enfin que ceux-ci n'ont pas exécuté la peine de prison à laquelle ils avaient été condamnés, le Gouvernement affirme que la grâce octroyée aux requérants s'inscrit, en fait, dans la politique générale des autorités roumaines qui s'oppose à ce que des journalistes soient

emprisonnés pour des délits concernant la liberté d'expression. Il note que le pouvoir législatif a suivi la même tendance, les récentes initiatives de réforme législative ayant abouti à la dépenalisation de l'insulte et à l'élimination de la peine d'emprisonnement pour l'infraction de diffamation (voir « Le droit interne pertinent », paragraphe 57 ci-dessus).

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

84. Il n'est pas contesté que la condamnation des requérants par les juridictions nationales à la suite d'un article qu'ils avaient publié dans un journal local dont le second requérant était le rédacteur en chef s'analyse en une « ingérence » dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'expression.

85. Pareille restriction 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 « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs des buts légitimes mentionnés audit paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

2. Sur la justification de l'ingérence

86. Il est indéniable, au vu des décisions nationales, que l'ingérence était « prévue par la loi », à savoir les articles 205 et 206 du code pénal tels qu'ils étaient libellés à l'époque des faits (paragraphe 55 ci-dessus) et dont nul ne conteste l'accessibilité et la prévisibilité, et qu'elle poursuivait un but légitime, à savoir la « protection des droits d'autrui », plus particulièrement la réputation de M^{me} R.M., fonctionnaire à la mairie à la date des faits et juge à la date de la parution de l'article (paragraphe 40 et 45 ci-dessus).

87. Les avis des comparants divergent sur la « nécessité dans une société démocratique » de l'ingérence litigieuse. Il incombe dès lors à la Cour de se pencher sur le respect en l'espèce de cette condition imposée par le second paragraphe de l'article 10 précité, non sans avoir rappelé préalablement les principes qui se dégagent de sa jurisprudence en la matière.

a) Principes généraux

88. La condition de « nécessité dans une société démocratique » commande à la Cour de déterminer si l'ingérence incriminée correspondait à un « besoin social impérieux ». Les Etats 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 qui l'appliquent, 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 (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts *Perna*, précité, § 39, et *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 56, CEDH 2001-VIII).

89. 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 (*Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 45, CEDH 1999-I). Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable; il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des propos reprochés aux requérants et le contexte dans lequel ceux-ci les ont tenus (*News Verlags GmbH & Co KG c. Autriche*, n° 31457/96, § 52, CEDH 2000-I).

90. En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence apparaissent « pertinents et suffisants » et si la mesure incriminée était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » (*Chauvy et autres c. France*, n° 64915/01, § 70, CEDH 2004-VI). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents, appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Zana c. Turquie* du 25 novembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII, p. 2547-2548, § 51).

91. La Cour doit par ailleurs vérifier si les autorités internes ont ménagé un juste équilibre entre, d'une part, la protection de la liberté d'expression, consacrée par l'article 10, et, d'autre part, celle du droit à la réputation des personnes mises en cause, qui, en tant qu'élément de la vie privée, se trouve protégé par l'article 8 de la Convention (*Chauvy et autres* précité, § 70 *in fine*). Cette dernière disposition peut nécessiter l'adoption de mesures positives propres à garantir le respect effectif de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux (*Von Hannover c. Allemagne*, n° 59320/00, § 57, CEDH 2004-VI; *Stubbings et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 octobre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1505, § 61-62).

b) Application en l'espèce des principes susmentionnés

i. « Besoin social impérieux »

92. Dans la présente affaire, les juridictions nationales ont considéré que les requérants avaient porté atteinte, au travers de l'article litigieux,

à l'honneur, à la dignité et à l'image publique de M^{me} R.M., en lui imputant des actes déterminés, tels qu'une complicité dans les agissements frauduleux de la société Vinalex, et en la représentant, dans une caricature, au bras d'un homme portant un sac rempli d'argent, ce qui, à leur sens, était de nature à la traumatiser psychologiquement et à entraîner une désinformation du public (paragraphe 40 et 45 ci-dessus). Il convient d'examiner si les motifs avancés par les autorités nationales pour justifier la condamnation des intéressés étaient pertinents et suffisants.

93. Pour se prononcer en l'espèce, la Cour doit tenir compte d'un facteur particulièrement important: le rôle indispensable de «chien de garde» que joue la presse dans une société démocratique (*Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, *Recueil* 1996-II, p. 500, § 39, et *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 59, CEDH 1999-III). Si la presse ne doit pas franchir certaines limites, tenant notamment à la protection de la réputation et aux droits d'autrui, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur les questions politiques ainsi que sur les autres thèmes d'intérêt général (voir, parmi beaucoup d'autres, *De Haes et Gijssels c. Belgique*, arrêt du 24 février 1997, *Recueil* 1997-I, pp. 233-234, § 37, *Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, § 45, CEDH 2001-III, et *Colombani et autres c. France*, n° 51279/99, § 55, CEDH 2002-V).

94. Force est de constater à cet égard que l'article litigieux contient principalement des informations au sujet de la gestion faite des fonds publics par certains élus locaux et fonctionnaires publics, et notamment de certaines irrégularités qui auraient été commises lors de la passation d'un contrat associant la mairie à une société privée et portant sur des prestations de mise en fourrière des véhicules en stationnement irrégulier sur la voie publique (paragraphe 20 ci-dessus).

95. Il s'agissait là incontestablement d'un sujet d'intérêt général pour la collectivité locale, que les requérants avaient le droit de faire connaître au public à travers la presse. La circonstance que la même question a été soulevée par la Cour des comptes dans un rapport dressé à l'issue d'une mission effectuée par les contrôleurs financiers au sein de la mairie (paragraphe 23 ci-dessus) ne fait que confirmer que l'article litigieux s'inscrivait dans le cadre d'un débat présentant un intérêt pour la population locale, et que celle-ci avait le droit d'en être informée.

96. Pour autant que le Gouvernement allègue que ledit rapport a été adopté environ un mois après la date de parution de l'article, la Cour souligne que le rôle des journalistes d'investigation est, précisément, d'informer et d'alerter le public sur de tels phénomènes, indésirables dans la société, dès que les informations pertinentes entrent en leur possession. Or une simple lecture de l'article fait apparaître qu'à la date

de sa rédaction les requérants avaient connaissance sinon du rapport définitif de la Cour des comptes, au moins de sa version initiale (paragraphes 23 et 24 ci-dessus), les moyens par lesquels les intéressés s'étaient procuré le texte en cause relevant de la liberté d'investigation inhérente à l'exercice de leur profession.

97. A l'instar des juridictions nationales, la Cour note que l'article litigieux contient également des affirmations visant directement M^m R.M., dont le nom figurait en toutes lettres dans le titre même de l'article et à de nombreux endroits à l'intérieur de celui-ci (paragraphes 19 et 20 ci-dessus).

Ces affirmations transmettaient le message que l'intéressée était impliquée dans les agissements frauduleux de la société Vinalex. Elles étaient formulées dans un style virulent, comme le révèle l'utilisation de termes forts tels que «escroquerie» et «concours d'infractions» ou de phrases telles que «les signataires ne peuvent pas invoquer la méconnaissance de la loi, mais seulement sa violation intentionnelle», «l'ancien adjoint au maire (...) a reçu des pots-de-vin (...) et a corrompu des subalternes, dont [R.M.]», «Soit elle a signé le contrat en méconnaissance de la loi, auquel cas nous ne comprenons pas comment elle a pu par la suite être nommée juge (...), soit elle a accepté des pots-de-vin et pourrait encore le faire à l'avenir», ou encore «L'ironie veut que le président du tribunal n'ait pris aucune mesure à son encontre, au motif que la somme perçue n'était pas (...) assez élevée» (paragraphes 19 et 20 ci-dessus).

98. Il convient de rappeler la jurisprudence désormais bien établie de la Cour selon laquelle il y a lieu, pour apprécier l'existence d'un «besoin social impérieux» propre à justifier une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression, de distinguer avec soin entre faits et jugements de valeur. Si la matérialité des premiers peut se prouver, les seconds ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude (voir, parmi d'autres, l'arrêt *De Haes et Gijssels* précité, p. 235, § 42; et *Harlanova c. Lettonie* (déc.), n° 57313/00, 3 avril 2003).

99. Certes, lorsqu'il s'agit d'allégations sur la conduite d'un tiers, il peut parfois s'avérer difficile, comme en l'espèce, de distinguer entre imputations de fait et jugements de valeur. Il n'en reste pas moins que même un jugement de valeur peut se révéler excessif s'il est totalement dépourvu de base factuelle (*Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, § 43, CEDH 2001-II).

100. En l'occurrence, les propos des requérants à l'égard de M^m R.M. étaient principalement énoncés sous la forme d'une alternative – «soit elle a signé le contrat en méconnaissance de la loi (...), soit elle a accepté des pots-de-vin» –, ce qui pouvait donner à penser qu'il s'agissait d'un jugement de valeur. Toutefois, lorsqu'on examine les affirmations litigieuses à la lumière de l'article dans son ensemble, y

compris la caricature qui l'accompagnait, force est de constater qu'elles renfermaient, en réalité, des imputations factuelles précises à l'égard de M^{me} R.M., à savoir qu'elle s'était rendue complice de conclusion de contrats illégaux et qu'elle avait perçu des pots-de-vin. Les propos des requérants donnaient l'impression aux lecteurs que M^{me} R.M. avait eu une conduite malhonnête et intéressée, et étaient de nature à emporter la conviction que l'«escroquerie» dont elle et l'ancien adjoint au maire étaient accusés et les pots-de-vin qu'ils auraient encaissés constituaient des faits établis et ne prêtant pas à controverse.

101. Si en vertu du rôle qui lui est dévolu la presse a effectivement le devoir d'alerter le public lorsqu'elle est informée de présumées malversations de la part d'élus locaux et de fonctionnaires publics, le fait de mettre directement en cause des personnes déterminées, en indiquant leurs noms et leurs fonctions, impliquait pour les requérants l'obligation de fournir une base factuelle suffisante (*Lešník c. Slovaquie*, n° 35640/97, § 57 *in fine*, CEDH 2003-IV; *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 44, 27 mai 2004).

102. Il en était d'autant plus ainsi qu'il s'agissait pour M^{me} R.M. d'accusations graves de nature à entraîner sa responsabilité pénale, comme l'a d'ailleurs relevé la Cour suprême de justice dans son arrêt du 9 juillet 1996 (paragraphe 45 ci-dessus). A cet égard, il convient de rappeler que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et des responsabilités, et que la garantie que l'article 10 offre aux journalistes est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi, de manière à fournir des informations exactes et dignes de crédit dans le respect de la déontologie journalistique (*Radio France et autres c. France*, n° 53984/00, § 37, CEDH 2004-II; *Colombani et autres* précité, § 65, *Harlanova*, décision précitée; *McVicar c. Royaume-Uni*, n° 46311/99, §§ 83-86, CEDH 2002-III).

103. Or il n'en a rien été en l'espèce. Après avoir examiné tous les éléments en leur possession, les juridictions nationales ont considéré que les imputations des requérants à l'adresse de l'intéressée présentaient une réalité déformée et ne s'appuyaient pas sur des faits réels (paragraphe 40 et 45 ci-dessus). La Cour ne saurait souscrire à la thèse des requérants selon laquelle les tribunaux roumains n'ont pas cherché activement à établir la «vérité judiciaire» (paragraphe 74 ci-dessus). Il ressort au contraire des circonstances de l'espèce que les juridictions saisies ont agi en sorte que les requérants disposent du temps et des facilités nécessaires à la préparation de leur défense (paragraphe 26, 30, 32, 33 et 36 ci-dessus), allant jusqu'à délivrer des mandats de comparution pour s'assurer de leur présence (paragraphe 26 et 33 ci-dessus).

104. Un autre facteur revêt en l'espèce un poids certain : l'attitude des requérants pendant la procédure pénale dirigée contre eux. Force est de constater, à l'instar du tribunal de première instance de Lehliu-Gară et du

tribunal départemental de Călărași (paragraphe 38 et 42 ci-dessus), que les intéressés ont fait preuve d'un manque manifeste d'intérêt pour leur procès, ne se présentant ni aux audiences devant le tribunal de première instance ni à celles devant le tribunal départemental, alors pourtant qu'ils avaient été régulièrement cités à comparaître. Ils n'ont pas motivé leur recours (paragraphe 42 ci-dessus) et sont restés en défaut, à tous les stades de la procédure devant les juridictions nationales, de produire des éléments de preuve susceptibles d'étayer leurs allégations ou de leur fournir une base factuelle suffisante (paragraphe 24 et 27 ci-dessus).

105. La Cour note plus particulièrement que les requérants n'ont ni produit une copie du rapport de la Cour des comptes devant les tribunaux nationaux ni même indiqué, dans le cadre de la procédure pénale menée contre eux, que leurs affirmations se fondaient sur un tel rapport officiel. Pareille démarche aurait permis aux juges nationaux de demander à la Cour des comptes de produire le document à titre de preuve dans le procès pénal, comme l'observe à juste titre le Gouvernement (paragraphe 80 *in fine*).

106. La Cour n'est pas convaincue par l'argument des requérants d'après lequel c'est en vertu du principe de la protection des sources qu'ils n'ont pas rapporté la preuve de leurs allégations. Réaffirmant sa jurisprudence bien établie selon laquelle la protection des sources journalistiques représente l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse, sans laquelle les sources journalistiques pourraient être dissuadées d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général (*Goodwin* précité, p. 500, § 39; *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, n° 51772/99, § 57, CEDH 2003-IV), la Cour précise que le devoir pour les requérants de fournir une base factuelle solide pour les allégations litigieuses n'impliquait nullement l'obligation de dévoiler les noms des personnes qui avaient fourni les informations sur lesquelles ils s'étaient fondés pour rédiger leurs écrits journalistiques. De plus, il ne ressort pas des éléments dont elle dispose que pendant toute la durée de la procédure pénale menée contre les requérants, ou même à la date à laquelle le second d'entre eux a comparu devant le tribunal de première instance (paragraphe 27 ci-dessus), le rapport de la Cour des comptes sur lequel les intéressés se sont manifestement appuyés constituait un document confidentiel dont la divulgation aurait pu entraîner des sanctions pour eux ou pour leurs sources.

107. Les requérants ne sauraient davantage alléguer que les motifs retenus par les juridictions nationales qui les ont condamnés ne sont pas pertinents ou suffisants dès lors qu'ils ont eux-mêmes omis, privant ainsi les juges nationaux de la possibilité d'apprécier en toute connaissance de cause s'ils avaient ou non dépassé les limites de la critique admissible, de fournir devant les tribunaux saisis les arguments et les éléments

de preuve dont ils entendent maintenant se prévaloir devant la Cour (paragraphes 24, 73 et 75 ci-dessus).

108. De surcroît, la Cour note que si le rapport en question – dans la mesure où il émanait de la Cour des comptes – pouvait être considéré comme une base factuelle solide et crédible pour les allégations mettant en doute la légalité du contrat d'association entre la mairie et la société Vinalex (voir, *mutatis mutandis*, *Colombani et autres* précité, § 65; *Bladet Tromsø et Stensaas* précité, § 68), rien n'y est précisé, ni même suggéré, quant à la prétendue malhonnêteté de l'ancien adjoint au maire et de M^m R.M. ou quant au fait qu'ils auraient perçu des pots-de-vin pour conclure un tel contrat.

109. S'agissant de la manière dont les autorités ont traité l'affaire, la Cour constate que les juridictions roumaines ont parfaitement admis qu'elle portait sur un conflit entre, d'une part, le droit pour les requérants, en leur qualité de représentants des médias, de communiquer des faits et des idées, et, d'autre part, le droit pour M^m R.M. de voir protéger sa réputation et sa dignité (voir le paragraphe 91 ci-dessus). Sur la base des éléments en sa possession, la Cour considère que les motifs avancés par les tribunaux pour justifier la condamnation des requérants étaient pertinents et suffisants.

110. Eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats contractants en pareils cas, la Cour estime, au vu des circonstances de la cause, que les autorités internes pouvaient juger nécessaire de restreindre l'exercice du droit à la liberté d'expression des requérants et que la condamnation de ceux-ci des chefs d'insulte et de calomnie répondait donc à un « besoin social impérieux ». Reste à examiner si l'ingérence litigieuse était proportionnée au but légitime poursuivi compte tenu des sanctions infligées.

ii. Proportionnalité de la sanction

111. La nature et la lourdeur des peines infligées sont des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité d'une atteinte au droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 précité (*Ceylan c. Turquie* [GC], n° 23556/94, § 37, CEDH 1999-IV; *Tammer c. Estonie*, n° 41205/98, § 69, CEDH 2001-I; *Skalka c. Pologne*, n° 43425/98, §§ 41-42, arrêt du 27 mai 2003; *Lešnik* précité, §§ 63-64). La Cour doit aussi faire preuve de la plus grande prudence lorsque les mesures ou sanctions prises par les autorités nationales sont de nature à dissuader la presse de participer à la discussion de questions présentant un intérêt général légitime (*Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, pp. 25-26, § 35).

112. En l'espèce, outre leur condamnation à verser des dommages et intérêts pour préjudice moral à M^m R.M., les requérants se sont vu infliger une peine de sept mois d'emprisonnement ferme, assortie de

l'interdiction d'exercer certains droits civils et le métier de journaliste pendant une année (paragraphe 37 ci-dessus). Il s'agissait là assurément de sanctions très sévères.

113. Si les Etats contractants ont la faculté, voire le devoir, en vertu de leurs obligations positives au titre de l'article 8 de la Convention (paragraphe 91 *in fine* ci-dessus), de réglementer l'exercice de la liberté d'expression de manière à assurer une protection adéquate par la loi de la réputation des individus, ils doivent éviter ce faisant d'adopter des mesures propres à dissuader les médias de remplir leur rôle d'alerte du public en cas d'abus apparents ou supposés de la puissance publique (paragraphe 93 ci-dessus). Les journalistes d'investigation risquent d'être réticents à s'exprimer sur des questions présentant un intérêt général – telles des irrégularités présumées dans l'octroi de contrats publics à des entités commerciales – s'ils courent le danger d'être condamnés, lorsque la législation prévoit de telles sanctions pour les attaques injustifiées contre la réputation d'autrui, à des peines de prison ou d'interdiction d'exercice de la profession.

114. L'effet dissuasif que la crainte de pareilles sanctions emporte pour l'exercice par ces journalistes de leur liberté d'expression est manifeste (voir, *mutatis mutandis*, *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 50, CEDH 1999-VII; *Nikula c. Finlande*, n° 31611/96, § 54, CEDH 2002-II; *Goodwin* précité, p. 500, § 39; *Elci et autres c. Turquie*, n°s 23145/93 et 25091/94, § 714, 13 novembre 2003). Nocif pour la société dans son ensemble, il fait lui aussi partie des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité – et donc de la justification – des sanctions infligées en l'espèce aux requérants, lesquels avaient assurément, la Cour l'a dit ci-dessus, le droit de porter à l'attention du public la question de la signature d'un accord de partenariat entre les autorités municipales et la société privée concernée (paragraphe 94 et 95 ci-dessus).

115. Si la fixation des peines est en principe l'apanage des juridictions nationales, la Cour considère qu'une peine de prison infligée pour une infraction commise dans le domaine de la presse n'est compatible avec la liberté d'expression journalistique garantie par l'article 10 de la Convention que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence (voir, *mutatis mutandis*, *Feridun Yazar c. Turquie*, n° 42713/98, § 27, 23 septembre 2004; *Süreç et Özdemir c. Turquie* [GC], n°s 23927/94 et 24277/94, § 63, 8 juillet 1999). A cet égard, la Cour prend note des initiatives législatives des autorités roumaines qui ont récemment abouti à la dépenalisation de l'insulte et à la suppression de la peine d'emprisonnement pour diffamation (paragraphe 57 ci-dessus).

116. Rien dans les circonstances de la présente espèce, qui constitue une affaire classique de diffamation d'un particulier dans le contexte d'un débat sur une question présentant un intérêt public légitime, n'était de nature à justifier l'imposition d'une peine de prison. Par sa nature même, une telle sanction produit immanquablement un effet dissuasif, et le fait que les requérants n'ont pas exécuté la leur ne saurait rien changer à cette conclusion dès lors que la grâce individuelle dont ils ont bénéficié est une mesure qui relève du pouvoir discrétionnaire du président de la République; de plus, si un tel acte de clémence vise à dispenser les coupables de l'exécution de leur peine, il n'efface pas pour autant leur condamnation (paragraphe 50 et 60 ci-dessus).

117. De plus, la peine de prison que les requérants se sont vu infliger était assortie de l'interdiction d'exercer tous les droits civils mentionnés dans l'article 64 du code pénal (paragraphe 58 ci-dessus). Il est vrai que, par le jeu des sursis à exécution successivement octroyés par le procureur général (paragraphe 48 et 49 ci-dessus), les requérants n'ont pas eu à subir les effets de cette peine accessoire, à laquelle la grâce présidentielle a mis un terme, conformément à la loi nationale en la matière (paragraphe 50 ci-dessus *in fine*). Il reste qu'une telle interdiction, applicable en droit roumain de manière automatique à toute personne qui purge une peine de prison, quelle que soit l'infraction pour laquelle la peine principale est prononcée, et sans aucun contrôle de la part des tribunaux quant à sa nécessité (voir, *mutatis mutandis*, *Sabou et Pircălab c. Roumanie*, n° 46572/99, § 48, 28 septembre 2004), était particulièrement inappropriée en l'occurrence et ne se justifiait pas au regard de la nature des infractions pour lesquelles la responsabilité pénale des requérants avait été engagée.

118. Quant à l'interdiction imposée aux requérants d'exercer la profession de journaliste pendant une année, qui n'a du reste fait l'objet d'aucune remise de peine, la Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mesures de restriction préalable à l'activité des journalistes requièrent de sa part l'examen le plus scrupuleux et ne se justifient que dans des circonstances exceptionnelles (voir, *mutatis mutandis*, *Association Ekin* précité, § 56 *in fine*). La Cour considère que, même si les circonstances de l'espèce font apparaître qu'elle n'a pas réellement eu de conséquences pratiques pour les requérants (paragraphe 51-52 ci-dessus), la sanction litigieuse revêtait une particulière gravité, que ne pouvait en aucun cas justifier le simple risque de voir les intéressés récidiver.

119. La Cour estime qu'en frappant l'activité de journaliste des requérants d'une telle interdiction préventive de portée générale, quoique limitée dans le temps, les juridictions internes ont méconnu le principe en vertu duquel la presse doit pouvoir remplir son rôle de chien de garde au sein d'une société démocratique.

iii. Conclusion

120. Si l'atteinte portée par les autorités nationales au droit à la liberté d'expression des requérants pouvait se justifier par le souci de rétablir l'équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu, la sanction pénale infligée aux intéressés et les interdictions dont les juridictions nationales l'avaient assortie étaient manifestement disproportionnées, par leur nature et par leur lourdeur, au regard du but légitime poursuivi par la condamnation des intéressés pour insulte et calomnie.

121. La Cour considère que les tribunaux internes sont allés, en l'occurrence, au-delà de ce qui aurait constitué une restriction «nécessaire» à la liberté d'expression des requérants.

122. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la Convention.

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

123. 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

124. Le premier requérant demande 2 537,65 dollars américains (USD), soit 2 108 euros (EUR), pour le préjudice matériel lié au manque à gagner qu'il aurait subi entre le 14 avril 1997, date de la cessation de son contrat de travail, et le 7 février 2000, date à laquelle il a été embauché par une autre société de presse.

Le second requérant sollicite 2 445,10 USD, soit 2 033 EUR, représentant l'équivalent des 25 millions de lei que les requérants ont été solidairement condamnés à payer à M^{me} R.M., mais qui, en réalité, ont été versés exclusivement par lui.

125. Les requérants réclament par ailleurs 100 000 USD chacun, soit 83 151 EUR, pour le préjudice moral qu'ils disent avoir résulté des souffrances psychiques que leur auraient causées leur condamnation à une peine de prison aussi lourde, le coup porté à leur réputation et à leur carrière, et le stress lié à l'incertitude dans laquelle ils ont vécu pendant plus d'une année après leur condamnation, dès lors que leur peine privative de liberté pouvait être mise à exécution à tout moment.

126. Le Gouvernement considère que les dommages et intérêts à octroyer, le cas échéant, au premier requérant, ne sauraient couvrir davantage que le manque à gagner subi par lui pendant la durée de l'interdiction d'exercice de la profession, à savoir du 22 novembre 1996

au 22 novembre 1997. Il n'émet pas d'objections concernant la demande pour préjudice matériel formulée par le second requérant.

127. Il estime en revanche qu'aucune indemnité ne saurait être accordée aux requérants pour préjudice moral. Faisant valoir que la condamnation du second d'entre eux n'a eu aucune conséquence sur sa réputation et sa carrière, vu son élection comme député au Parlement roumain et maire de Constanța, il considère que l'arrêt de la Cour pourrait constituer, en soi, une satisfaction équitable suffisante.

128. S'agissant de l'allégation de perte de revenus professionnels du premier requérant, la Cour relève qu'il n'y a pas un lien de causalité direct suffisamment établi entre celle-ci et la violation de l'article 10 de la Convention constatée par elle. En particulier, le licenciement du 14 avril 1997 était motivé par une réduction des effectifs de l'entreprise (paragraphe 51 ci-dessus) et l'intéressé n'a fourni aucun élément propre à démontrer qu'il s'est efforcé sans succès de trouver un nouvel emploi avant la date de cessation de l'interdiction. En conséquence, la Cour ne saurait faire droit à sa demande.

129. Compte tenu de sa conclusion selon laquelle la condamnation des requérants aurait pu être considérée comme une mesure « nécessaire dans une société démocratique » pour rétablir l'équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu si la sanction pénale et les interdictions infligées n'avaient pas été manifestement disproportionnées (paragraphe 120 et 121 ci-dessus), la Cour ne saurait davantage accueillir la demande du second requérant visant au remboursement de la somme que les décisions nationales l'ont obligé à verser à la partie lésée pour préjudice moral.

130. Vu les circonstances de l'affaire, la Cour estime que le constat de violation de l'article 10 de la Convention constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour réparer tout dommage moral éventuellement subi par les intéressés.

B. Frais et dépens

131. Sans les quantifier ni fournir de justificatifs, les requérants demandent le remboursement des frais et dépens engagés par eux devant les juridictions nationales et devant la Cour. Ils laissent à l'appréciation de la Cour la fixation du montant à allouer à ce titre.

132. Le Gouvernement ne s'oppose pas, en principe, à cette demande, sous réserve que les justificatifs nécessaires soient fournis.

133. La Cour rappelle qu'au titre de l'article 41 de la Convention elle rembourse uniquement les frais dont il est établi qu'ils ont été réellement exposés, qu'ils correspondaient à une nécessité et qu'ils sont d'un montant raisonnable. De plus, l'article 60 § 2 du règlement prévoit que toute

prétention présentée au titre de l'article 41 de la Convention doit être chiffrée, ventilée par rubrique et accompagnée des justificatifs nécessaires, faute de quoi la Cour peut rejeter la demande, en tout ou en partie (voir, par exemple, *Vides Aizsardzibas Klubs* précité, § 56).

134. En l'espèce, la Cour observe que les requérants n'ont nullement étayé leur demande, puisqu'ils n'ont ni quantifié ni justifié les frais dont ils demandent le remboursement. En conséquence, elle décide de ne pas leur allouer de somme à ce titre.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention;
2. *Dit*, par seize voix contre une, que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral éventuellement subi par les requérants;
3. *Rejette*, par seize voix contre une, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 décembre 2004.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier

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

- opinion concordante de M. Cabral Barreto, à laquelle se rallient M. Ress et M. Bîrsan;
- opinion partiellement dissidente de M. Costa.

L.W.
P.J.M.

OPINION CONCORDANTE
DE M. LE JUGE CABRAL BARRETO,
À LAQUELLE SE RALLIENT
MM. LES JUGES RESS ET BÎRSAN

Je suis d'accord avec la majorité pour dire que la Grande Chambre peut en l'espèce examiner la globalité de l'affaire concernant les deux requérants, mais j'ai des difficultés à souscrire à l'ensemble de son raisonnement.

Ce qui importe à mes yeux, c'est que M. Mazăre ait ratifié et accepté la demande de renvoi faite en son nom par M. Cumpănă.

Toutefois, si la majorité veut dire au paragraphe 68 de l'arrêt que lorsqu'il y a plusieurs requérants le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre permet à celle-ci d'examiner globalement les aspects de la requête examinés par la chambre (voir le paragraphe 66), je ne suis pas en mesure de la suivre.

A mon avis, il faut distinguer les requêtes où il y a un seul requérant de celles où il y en a plusieurs.

Dans le premier cas, le renvoi devant la Grande Chambre à la demande des parties – l'Etat ou le requérant – implique l'examen global de la requête, même si la demande se limite à certains aspects ou griefs (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, CEDH 2001-VII).

Dans l'hypothèse où il y a plusieurs requérants et où la demande de renvoi en Grande Chambre émane de l'un d'eux, il me semble que la Grande Chambre ne peut examiner les griefs d'un autre requérant contre son gré que si l'objet du litige est indivisiblement lié à la pluralité des requérants (litisconsorts nécessaires).

Il me paraît difficile de soutenir que l'ensemble des requérants se trouvent dans une telle situation d'indivisibilité et que leurs intérêts ne peuvent être distingués.

Même dans une situation unique, c'est-à-dire un acte isolé des autorités qui fait subir à plusieurs personnes des violations de la Convention, un traitement différencié et autonome des griefs des requérants est juridiquement possible et même souhaitable.

Dans ces circonstances, la Cour a toujours accepté que l'affaire soit traitée par rapport à l'un des requérants; par exemple, rien n'empêche que l'un des autres requérants règle son affaire à l'amiable avec l'Etat, mettant fin à sa requête, la procédure se poursuivant en vue de l'examen des griefs des autres intéressés.

Si j'interprète bien ce qui est dit au paragraphe 67, la majorité estime que, en vertu de l'article 37 § 1 de la Convention, la Grande Chambre peut examiner les griefs d'un requérant qui n'a pas demandé l'intervention.

A mon avis, une telle interprétation va très loin. La possibilité de poursuivre l'examen est en effet subordonnée à la condition que la requête ait été rayée du rôle pour l'un des motifs énoncés au paragraphe 1 de l'article 37.

Une fois que la chambre a rendu son arrêt, arrêt qui est accepté par l'Etat, la Grande Chambre doit se limiter à examiner la requête du requérant qui demande le renvoi.

Pour les autres requérants, l'arrêt de la chambre deviendra définitif conformément à l'article 44 § 2.

Certes, il peut arriver que les arrêts de la chambre et de la Grande Chambre soient divergents et qu'en conséquence la même situation ait des solutions juridiquement différentes.

Toutefois, cela peut se produire dans d'autres situations, notamment dans l'hypothèse où certains requérants règlent l'affaire à l'amiable tandis que d'autres reçoivent à la fin un arrêt de non-violation.

La solution que je préconise, malgré le risque de décisions divergentes entre la chambre et la Grande Chambre, est la seule qui garantisse le respect des principes qui président à la procédure devant la Cour, à savoir par exemple les principes de l'égalité des armes et du contradictoire.

En effet, on voit mal comment la Grande Chambre peut trancher «l'affaire» d'une personne qui ne se présente pas devant elle comme partie à la procédure sans méconnaître les principes qui doivent être respectés en l'espèce.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE COSTA

Je suis d'accord avec l'arrêt de la Grande Chambre, que je trouve excellent. Sauf sur un point : le refus de toute satisfaction équitable aux requérants.

La Cour a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'indemniser le dommage matériel, encore que le second requérant ait versé des sommes à titre de dommages et intérêts à M^{me} R.M. : or la Cour tient compte des sommes réglées par un requérant à ses adversaires sur la base de décisions judiciaires, et normalement condamne l'Etat défendeur à les lui rembourser, puisque le lien de causalité est établi (voir, par exemple, *Nikula c. Finlande*, n° 31611/96, § 63, CEDH 2002-II).

La Cour a également estimé, pour le dommage moral, que le constat de violation de la Convention constituait une satisfaction suffisante. Il est exact qu'elle arrive souvent, mais pas toujours, à cette conclusion (voir, par exemple, *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 56, CEDH 1999-VIII – mais en sens inverse l'arrêt *Nikula* précité, § 65), alors qu'au contraire, dans les affaires de durée de procédure, elle accorde systématiquement au requérant des sommes à titre de dommage moral, en raison de l'«anxiété» ou de l'«angoisse» causée par un délai de procédure déraisonnable. On peut s'interroger sur cette sévérité quand un droit matériel est violé et sur cette générosité en cas de violation procédurale (voir à cet égard, par exemple, les opinions dissidentes dans l'affaire *Di Mauro c. Italie* [GC], n° 34256/96, CEDH 1999-V). On peut aussi observer que, dans la présente affaire, les requérants, condamnés à l'emprisonnement, ont certainement éprouvé des sentiments d'anxiété, voire d'angoisse, au moins jusqu'à l'octroi de la grâce présidentielle, qui d'ailleurs n'a même pas effacé leurs peines accessoires.

La Cour a enfin décidé de ne rien allouer à MM. Cumpănă et Mazăre pour les frais et dépens, alors qu'ils ont été représentés devant les juridictions internes et devant la Grande Chambre de la Cour. Il est vrai qu'ils ont laissé à l'appréciation de celle-ci la fixation du montant à leur accorder à ce titre (paragraphe 131 de l'arrêt). La Cour s'est bornée à constater qu'ils n'avaient pas justifié ces frais. Or, statuant en équité, elle pouvait parfaitement considérer qu'il y avait nécessairement eu des frais, et accueillir la demande en accordant une somme forfaitaire ; cela lui arrive fréquemment.

Bref, les requérants n'ont obtenu qu'une satisfaction platonique, ou remporté une victoire à la Pyrrhus (selon qu'on préfère une image tirée de la philosophie athénienne ou du royaume d'Épire). Cela me paraît, quel qu'ait été leur comportement, quelque peu excessif : encore une fois, un plaideur qui perd tous ses procès devant les tribunaux nationaux obtient,

lui, pratiquement toujours des sommes non négligeables sur le fondement de l'article 41 de la Convention, même s'il a eu une attitude dilatoire ou de mauvaise foi. Il me semble que cela à soi seul justifie qu'on puisse (même isolé!) ne pas être d'accord avec les points 2 et 3 du dispositif.

CUMPĂNĂ AND MAZĂRE v. ROMANIA
(Application no. 33348/96)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 17 DECEMBER 2004¹

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

SUMMARY¹**Proportionality of sanctions imposed on journalists convicted of defamation****Article 10**

Freedom of expression – Proportionality of sanctions imposed on journalists convicted of defamation – Protection of the rights of others – Protection of the reputation of others – Necessary in a democratic society – Article containing information about management of public funds – Public interest – Role and freedom of investigative journalists – Serious accusations presented as established facts potentially rendering named individuals criminally liable – Local elected representatives and public officials – Rights and responsibilities of journalists – Journalists’ conduct during their trial – Relevant and sufficient reasons – Nature and severity of sanctions – Proportionality – Prison sentence – Disqualification from exercising certain civil rights – Temporary prohibition on working as journalist – Prior restraints on journalists’ activities

*

* *

The applicants, a journalist and the editor of a local newspaper, published an article about the management of a city council’s finances. In it they named a former council official, who had since become a judge, and a former deputy mayor and accused them of criminal acts. A cartoon accompanying the article portrayed the two individuals with a bag full of money, congratulating themselves on having misappropriated funds. The official in question brought proceedings against the applicants for insult and defamation. The applicants were found guilty of having tarnished the honour, dignity and image of a public figure. The criminal court considered that neither the written allegations nor the attacks made through the cartoon were based on actual facts and that they amounted to false accusations. As well as being ordered to pay damages to the claimant, the applicants were sentenced to seven months’ immediate imprisonment, disqualified from exercising certain civil rights and prohibited from working as journalists for one year. The Procurator-General applied unsuccessfully to have the convictions quashed, submitting that there was no evidence that the applicants were incompetent to continue practising their profession. The applicants were dispensed from serving their prison sentence by a presidential pardon, which also waived the penalty of disqualification from exercising civil rights. They continued to practise their profession after their conviction had become final and binding.

Held

Article 10: (a) Scope of the Grand Chamber’s jurisdiction: The “case” referred to the Grand Chamber was the application as it had been declared admissible, with the parties to the proceedings before the Chamber concerned, including their status on the date on which the application had been declared admissible.

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

(b) Respect for journalists' freedom of expression and protection of the reputation of others: The interference had been prescribed by law and had pursued the legitimate aim of protecting the rights of others, namely the reputation of a city council official who had since become a judge. The article had mainly contained information about the management of public funds by certain local elected representatives and public officials, a matter of general interest to the local community which the applicants had been entitled to bring to the public's attention; moreover, it had contributed to a debate on a matter of interest to the local population, who had had the right to be informed about it. The role of investigative journalists was to inform and alert the public about such undesirable phenomena in society as soon as the relevant information came into their possession. Certain assertions made in the article had referred to the council official by name and had conveyed, in virulent terms, the message that she had been involved in fraudulent dealings. The article as a whole, including the accompanying cartoon, had contained allegations of specific conduct (complicity in the signing of illegal contracts and acceptance of bribes), and the applicants' comments had suggested to readers that the person concerned had behaved in a dishonest and self-interested manner, and had been likely to lead them to believe that the offences of which she was accused were established and uncontroversial facts. While the press had a duty to alert the public where it was informed about presumed misappropriation on the part of local elected representatives and public officials, the fact of directly accusing specific individuals by mentioning their names and positions placed journalists under an obligation to provide a sufficient factual basis, particularly in the case of accusations so serious as to render the person in question criminally liable. In the present case the national courts had found that the applicants' allegations against the council official had presented a distorted view of reality and had not been based on actual facts.

Another factor that had to carry some weight in the present case was the applicants' conduct during the criminal proceedings against them. They had displayed a clear lack of interest in their trial, not attending the hearings either at first instance or in the county court, despite having been properly summoned. They had not stated any grounds for their appeal and had failed to adduce evidence at any stage of the proceedings in the national courts to substantiate their allegations or provide a sufficient factual basis for them.

The Court noted that, although the applicants had clearly based their article on an official report by the city council's auditors, which was not confidential and which had noted irregularities, nothing had been mentioned in the report, or even suggested, as to the alleged dishonesty of the persons directly accused in the article or as to their having accepted bribes. In short, the grounds that the courts had relied on to justify the applicants' conviction had been relevant and sufficient. The sanctions imposed on the applicants had been very severe. The Contracting States had to avoid taking measures that were liable to deter the media from fulfilling their role of alerting the public to apparent or suspected misuse of public power. The imposition of a prison sentence for a press offence was compatible with journalists' freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights had been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence. In this classic case of defamation of an individual in the context of a

debate on a matter of legitimate public interest, there had been no justification for imposing a prison sentence. The fact that the applicants had not served the sentence did not alter that conclusion, seeing that the individual pardon they had received was a measure subject to the discretionary power of the President of Romania; furthermore, while such an act of clemency was designed to dispense convicted persons from having to serve their sentence, it did not expunge their conviction. The applicants had also been disqualified from exercising certain civil rights. Although that penalty had been waived as a result of the presidential pardon, such a disqualification – which in Romanian law was automatically applicable to anyone serving a prison sentence, regardless of the offence for which it was imposed as the main penalty, and was not subject to review by the courts as to its necessity – had been particularly inappropriate in the applicants' case and had not been justified by the nature of the offences for which they had been held criminally liable. Lastly, prior restraints on the activities of journalists were justified only in exceptional circumstances. Accordingly, although the order prohibiting the applicants from working as journalists for one year had not had any significant practical consequences, such a preventive measure of general scope, albeit subject to a time-limit, had contravened the principle that the press must be able to perform its watchdog role in a democratic society.

In short, although the interference with the applicants' right to freedom of expression might have been justified by the concern to restore the balance between the various competing interests at stake, the criminal sanction and the accompanying prohibitions had been manifestly disproportionate in their nature and severity to the legitimate aim pursued.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court did not make any award for pecuniary damage and considered that the finding of a violation constituted in itself sufficient just satisfaction.

Case-law cited by the Court

- Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25
Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298
Goodwin v. the United Kingdom, judgment of 27 March 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II
Stubbings and Others v. the United Kingdom, judgment of 22 October 1996, *Reports* 1996-IV
De Haes and Gijssels v. Belgium, judgment of 24 February 1997, *Reports* 1997-I
Zana v. Turkey, judgment of 25 November 1997, *Reports* 1997-VII
Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, ECHR 1999-I
Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, ECHR 1999-III
Ceylan v. Turkey [GC], no. 23556/94, ECHR 1999-IV
Sürek and Özdemir v. Turkey [GC], nos. 23927/94 and 24277/94, 8 July 1999
Wille v. Liechtenstein [GC], no. 28396/95, ECHR 1999-VII
News Verlags GmbH & Co. KG v. Austria, no. 31457/96, ECHR 2000-I
Tammer v. Estonia, no. 41205/98, ECHR 2001-I
Jerusalem v. Austria, no. 26958/95, ECHR 2001-II
Thoma v. Luxembourg, no. 38432/97, ECHR 2001-III

K. and T. v. Finland [GC], no. 25702/94, ECHR 2001-VII
Association Ekin v. France, no. 39288/98, ECHR 2001-VIII
Nikula v. Finland, no. 31611/96, ECHR 2002-II
McVicar v. the United Kingdom, no. 46311/99, ECHR 2002-III
Colombani and Others v. France, no. 51279/99, ECHR 2002-V
Roemen and Schmit v. Luxembourg, no. 51772/99, ECHR 2003-IV
Lešnik v. Slovakia, no. 35640/97, ECHR 2003-IV
Harlanova v. Latvia (dec.), no. 57313/00, 3 April 2003
Perna v. Italy [GC], no. 48898/99, ECHR 2003-V
Skalka v. Poland, no. 43425/98, 27 May 2003
Karner v. Austria, no. 40016/98, ECHR 2003-IX
Elci and Others v. Turkey, nos. 23145/93 and 25091/94, 13 November 2003
Radio France and Others v. France, no. 53984/00, ECHR 2004-II
Azinas v. Cyprus [GC], no. 56679/00, ECHR 2004-III
Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia, no. 57829/00, 27 May 2004
Von Hannover v. Germany, no. 59320/00, ECHR 2004-VI
Chauvy and Others v. France, no. 64915/01, ECHR 2004-VI
Feridun Yazar v. Turkey, no. 42713/98, 23 September 2004
Sabou and Pircălab v. Romania, no. 46572/99, 28 September 2004

In the case of Cumpănă and Mazăre v. Romania,

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 I. CABRAL BARRETO,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ,

Mr C. BÎRSAN,

Mr P. LORENZEN,

Mr J. CASADEVALL,

Mr B. ZUPANČIĆ,

Mr J. HEDIGAN,

Mr M. PELLONPÄÄ,

Mr A.B. BAKA,

Mr R. MARUSTE,

Mr M. UGRÉKHELIDZE,

Mr K. HAJIYEV, *judges*,

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

Having deliberated in private on 1 September and 10 November 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 33348/96) against Romania 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 two Romanian nationals, Mr Constantin Cumpănă (“the first applicant”) and Mr Radu Mazăre (“the second applicant”), on 23 August 1996.

2. The applicants were represented by Mr M. Mocanu-Caraiani, a lawyer practising in Constanța. The Romanian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs R. Rizoiu, Under-Secretary of State at the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicants alleged, in particular, that there had been unjustified interference with their right to freedom of expression, as guaranteed by Article 10 of the Convention, on account of their conviction following the publication on 12 April 1994 of an article in a local newspaper.

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

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

6. On 1 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).

7. On 10 September 2002 the application was declared partly admissible by a Chamber of that Section, composed of Mr J.-P. Costa, President, Mr L. Loucaides, Mr C. Bîrsan, Mr K. Jungwiert, Mr V. Butkevych, Mrs W. Thomassen, Mrs A. Mularoni, judges, and Mrs S. Dollé, Section Registrar.

8. On 10 June 2003 the Chamber delivered a judgment in which it held by five votes to two (Mr Costa and Mrs Thomassen) that there had been no violation of Article 10 in respect of the applicants.

9. On 2 September 2003 the applicants requested under Article 43 of the Convention and Rule 73 that the case be referred to the Grand Chamber. The request was lodged and signed on behalf of both applicants by the first applicant, Mr Cumpănă.

10. A panel of the Grand Chamber accepted that request on 3 December 2003.

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

12. On 15 March 2004 the Government filed submissions on the applicants' referral request.

13. The applicants replied to those submissions in a letter of 17 August 2004. The second applicant appended to the letter a declaration to the effect that he intended to join the first applicant's request for the case to be referred to the Grand Chamber.

14. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 1 September 2004 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mrs R. RIZOIU, Under-Secretary of State,

Mr R. ROTUNDU,

Ms R. PAȘOI,

Ms A. PRELIPCEAN,

Ms C. ROȘIANU,

Agent,

Co-Agent,

Advisers;

(b) *for the applicants*

Mr M. MOCANU-CARAIANI,
Mrs D. MOCANU-CARAIANI,

*Counsel,
Adviser.*

The Court heard addresses by Mr Mocanu-Caraiani, Mrs Rizoiu and Ms Roşianu, and also their replies to questions from its members.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

15. The applicants, Mr Cumpănă and Mr Mazăre, were born in 1951 and 1968 respectively and live in Constanţa.

A. Background to the case

1. The city authorities' partnership contract with the Vinalex company

16. In decision no. 33 of 30 June 1992, Constanţa City Council, implementing government decision no. 147 of 26 March 1992, introduced a fine for drivers of illegally parked vehicles and entrusted the task of removing, towing away and impounding such vehicles to S.C. CBN, a company based in Constanţa.

17. By order no. 163 of 30 June 1992, the mayor of Constanţa authorised a private company, Vinalex, to perform the services of removing, towing away and impounding illegally parked vehicles.

18. A partnership contract was signed on 16 December 1992 by the city authorities and the company in question, the signatories on behalf of the authorities being the deputy mayor (hereinafter "D.M.") and the council's legal expert ("Mrs R.M."). In a letter of 1 April 1994, the mayor of Constanţa requested Vinalex to cease its activities under the contract and informed it that it was considering terminating the contract.

2. Content of the article in issue

19. On 12 April 1994 the applicants, who are journalists by profession, published an article in the local newspaper *Telegraf*, of which the second applicant was the editor, with the headline "Former Deputy Mayor [D.M.] and serving judge [R.M.] responsible for series of offences in Vinalex scam". The names of the former deputy mayor and of the city council's former legal expert, Mrs R.M., who had subsequently become a judge, were printed in full in the headline and in the article itself.

20. The article, which appeared under the byline of both applicants, was worded as follows:

“In decision no. 33 of 30 June 1992 Constanța City Council entrusted a commercial company, S.C. CBN S.r.l., with the task of impounding illegally parked vehicles or trailers ... It was the duty of the city authorities' specialist departments to lay down the practical arrangements for implementing the council's decision. But things did not turn out that way. Six months after decision no. 33 was adopted, the city authorities, knowingly breaching the provisions of Law no. 69/1991, illegally concluded a partnership contract ... with S.C. Vinalex S.r.l., a company having no connection with the one initially chosen. It is worth noting, however, that the contract in question was signed by the deputy mayor, [D.M.], in place of the mayor, ... and by a certain [M.] instead of the legal expert [M.T.].

By what miracle did S.C. Vinalex enter into a partnership with the city authorities when, in decision no. 33 of 30 June 1992, the city council had authorised CBN S.r.l. to provide a straightforward service? What is striking is that there is no evidence that CBN agreed to give up the task of towing away illegally parked vehicles! ... The crook [D.M.] (the former deputy mayor, now a lawyer) granted Vinalex's irresponsible employees the power to decide when a vehicle is illegally parked – in other words, to treat citizens and their property with contempt. What form did the fraud take? Sections 89 and 29 of Law no. 69/1991 provide that no partnership contract with a commercial company may be signed without a prior decision by the local council, adopted by a two-thirds' majority of the total number of councillors. Before a contract is signed, it must be referred to all the local council's specialist committees for their opinion ... The contract with Vinalex was negotiated and signed illegally, as the signatories based it on the decision [of 30 June 1992], which, as has already been shown, referred to a different company without envisaging any other partnership.

Given that the city authorities had already signed four other contracts before that one, the signatories cannot claim ignorance of the law, but only an intentional breach of it! And because any intentional breach of the law pursues an end in itself – generally that of securing material advantages – it is clear that in this case the former deputy mayor, a lawyer by profession, received backhanders from the partner company and bribed subordinates, including [R.M.], or forced them to break the law.

The Constanța Audit Court detected this blatant fraud, which has generated considerable profits for the briber (S.C. Vinalex) ... The offending company [S.C. Vinalex] has never shown that it had adequate means to impound illegally parked vehicles. This explains why large numbers of privately owned vehicles have been damaged and, as a result, thousands of complaints have been made on the subject.

Furthermore, the alleged partnership contract was valid for one year, until 16 December 1993. From that date [S.C. Vinalex] no longer had any right to interfere with citizens' private property! It has nevertheless continued to tow vehicles away and illegally collect money ... It is incomprehensible how the police could have provided it with assistance for the past four months.

Let us briefly consider the conduct of the council's former legal expert, [R.M.], who is now a judge. Either she was ignorant of the law when she signed the contract, in which case it is hard to understand how she can subsequently have been appointed as a judge (delivering justice on the basis of the same laws which she does not know), or she accepted bribes and may continue to do so in future! It is no surprise that the same

judge should have been investigated by the Audit Court for a further illegal act, also committed while she was at the city council (as we reported at the time). Ironically, the Court's president did not take any action against her on the ground that the sum received was not ... large enough.

Apparently becoming aware that the matter was likely to be uncovered, the city authorities' coordination department ... notified S.C. Vinalex in writing of the possibility of the contract being terminated on the following grounds: ... 'You have not supplied any documents showing that you have purchased the platform-type equipment necessary for carrying out the activity properly' (as stipulated in clause 3 of the contract ...). In the same letter the city authorities informed S.C. Vinalex: 'As you have not proved that you have the appropriate equipment, we would assess your contribution to the partnership at the level of your company's capital, that is 110,000 lei. Your share in the partnership's net income will have to be recalculated in relation to the parties' contributions.'

Facts are facts, and the documents in our possession speak for themselves of the illegal Vinalex scam."

21. The article was accompanied by a photograph of a police car on the scene as an illegally parked vehicle was being towed away, photocopies of extracts from the partnership contract and from Constanța City Council's decision of 30 June 1992, and certain passages of Law no. 69/1991 concerning the responsibilities and powers of mayors, prefects and city and county councils.

22. The article was also accompanied by a cartoon showing a man and a woman arm in arm, carrying a bag marked "Vinalex" which was full of banknotes. The two characters were depicted as saying to each other:

"Hey, [R.] [diminutive form of Mrs R.M.'s first name], you've done a good job there! When I was deputy mayor we made quite a bit, enough to go to America ..."

"[D.] [diminutive form of the former deputy mayor's first name], if you become a lawyer, I'll become a judge and we'll have enough to travel round the world ..."

3. *Findings of the Audit Court's auditors*

23. In June 1994 the Financial Control Department of the County Audit Court examined a report submitted on 26 May 1994 by several auditors who had conducted a review of Constanța City Council's budget for 1992 and had made the following findings:

(a) The city council's decision of 30 June 1992 to award S.C. CBN the contract for towing away illegally parked vehicles had not been justified by any bid submitted in writing by the company or by the company's aims as set forth in its articles of association.

(b) The city council had not given its opinion on the partnership contract signed between the city authorities and Vinalex, and no expert valuation of Vinalex's assets had been carried out or submitted to the

council for approval, contrary to the provisions of the Local Public Administration Act (Law no. 69/1991).

(c) The distribution of the proceeds among the parties as agreed in the contract – 70% to Vinalex and 30% to the city council – had not corresponded to the partners' respective contributions on the date on which the contract had been signed – 76.4% by the city council and 23.6% by Vinalex – resulting in a loss of income for the city council.

The Financial Control Department considered it necessary to urge the mayor of Constanța, as the official responsible for authorising appropriations, to “ensure compliance with the law” as regards the parties' obligations under the contract and to be more efficient when entering into such partnerships with private entities in future. A formal decision to that effect was adopted on 8 June 1994 by the head of the department.

24. The applicants produced to the Court a report dated 17 March 1994 by the same Audit Court auditors, which likewise referred to the irregularities described in paragraph 23 above in the signing of the partnership contract between the city authorities and Vinalex, and indicated that the contract should be terminated. The applicants did not mention the existence of such a report during the criminal proceedings instituted against them following the publication of the impugned newspaper article.

B. The criminal proceedings against the applicants

1. Proceedings at first instance

25. On 14 April 1994, following the publication of the article, Mrs R.M. instituted proceedings against the applicants in the Constanța Court of First Instance for insult and defamation, offences under Articles 205 and 206 respectively of the Criminal Code. She complained, in particular, of the cartoon accompanying the article, which had depicted her as a “woman in a miniskirt, on the arm of a man with a bag full of money and with certain intimate parts of her body emphasised as a sign of derision”. She submitted that the article, the cartoon and the dialogue between the characters had led readers to believe that she had had intimate relations with D.M., and pointed out that she and the former deputy mayor were both married.

26. At a hearing on 13 May 1994, the court adjourned the case as the applicants were not present and, scheduling a further hearing for 27 May 1994, directed that they should be brought before the court on that date.

27. On 27 May 1994 the second applicant stated at the hearing that, as editor, he assumed full responsibility for what had been published in the newspaper. He explained that cartoons were frequently used in the press

as a medium for criticism and that he had not intended to damage the claimant's reputation. In reply to a question from the court, he admitted having known that, by order of the mayor of Constanța, Vinalex had been authorised to tow away illegally parked vehicles. He stated, however, that he had not thought it necessary to publish that information. Lastly, he stressed that he did not intend to reach a settlement with the injured party and that he was prepared to publish an article in her favour provided that she could prove that what he had published was untrue.

28. On 10 June 1994 the applicants applied to have the case transferred to a court in another county. They also requested an adjournment of the proceedings, arguing that because the claimant was a judge it was impossible for them to find a member of the Constanța Bar who would agree to represent them.

29. On an unspecified date the Constanța Bar, in reply to a question from the court, attested that the applicants had not met with a refusal on the part of all of its members and that, in any event, the matter had not been referred to its executive.

30. On 15 June and 1 July 1994 the court adjourned the case as the applicants were not present.

31. In an interlocutory decision of 21 July 1994, the Supreme Court of Justice ordered the referral of the case to the Lehliu-Gară Court of First Instance.

32. On 15 November 1994 the case was entered on that court's list of cases for hearing. Public hearings were held on 21 December 1994 and on 25 January, 27 February, 20 March, 17 April and 17 May 1995.

33. On 21 December 1994 and 25 January 1995 the applicants did not attend the hearings, although they had been duly summoned. The court summoned them to appear at the hearings on 25 January and 27 February 1995. The applicants did not comply with the summonses.

34. At the hearings on 27 February and 20 March 1995, representatives of *Telegraf* applied for an adjournment on behalf of the applicants, who were not present. The court allowed the application.

35. On 20 March 1995 a member of the Bucharest Bar, N.V., agreed to represent the applicants.

36. At the hearing on 17 April 1995 in the morning, N.V. asked the court to consider the case after 11.30 a.m. The court granted his request. However, when it sat to examine the case at 12 noon and, subsequently, at 2.30 p.m. it noted that neither the applicants nor their counsel were present in the courtroom. It accordingly adjourned the case until 17 May 1995.

37. At the hearing on 17 May 1995 the court reserved judgment, after noting that neither the applicants – despite their having been duly summoned – nor their counsel had appeared. In a judgment delivered on the same day, the court found the applicants guilty of insult and

defamation – offences under Articles 205 and 206 respectively of the Criminal Code. It sentenced them to three months' imprisonment for insult and seven months' imprisonment for defamation, and ordered them both to serve the heavier sentence, namely seven months' immediate imprisonment. As well as this main penalty, the court imposed the secondary penalty of disqualification from exercising all the civil rights referred to in Article 64 of the Criminal Code (see paragraph 58 below).

It also prohibited the applicants from working as journalists for one year after serving their prison sentences, a security measure provided for in the first paragraph of Article 115 of the Criminal Code (see paragraph 59 below).

Lastly, it ordered them to pay Mrs R.M. 25,000,000 Romanian lei (ROL) (equivalent to 2,033 euros at the exchange rate applicable at the material time) for non-pecuniary damage.

38. In stating its reasons for the judgment, the court observed, firstly:

"The Court notes that the injured party has always been present, both in the Constanța Court of First Instance and in the Lehliu-Gară Court of First Instance, whereas the defendants have generally been absent without justification, despite having been lawfully summoned. In support of her prior complaint, the injured party, Mrs [R.M.], sought leave to produce documentary evidence. Mrs [R.M.] submitted a copy of the 12 April 1994 edition of the local newspaper *Telegraf*, containing the article referred to in her complaint and the cartoon in which she was ridiculed.

The Court notes that the defendants and the party liable to pay damages, despite being lawfully summoned, have not attended any hearings, and that only the injured party has been present.

The Court notes that the defendants R. Mazăre and C. Cumpănă were informed of the charges against them and of the hearing dates, and that they were assisted by a lawyer of their choosing (who asked the Court first for an adjournment and subsequently for consideration of the case to be postponed until the second sitting, after 11.30 a.m.).

The Court observes that the defendant R. Mazăre gave evidence to the Constanța Court of First Instance at a public hearing on 27 May 1994, and notes the following from his testimony: the defendant considered that it was not compulsory to have studied at journalism college to work as a journalist; he refused to reply when asked whether he had had access to any other documents on which Constanța City Council's decision no. 33 had been based; he understood by 'series of offences' the fact of committing several offences; he understood by 'a multiple breach of the criminal law' the commission of several offences; he considered that the injured party, in signing the contract in her capacity as a legal expert at the city council, had infringed a number of the provisions of Law no. 69/1991; he pointed out that he could not give the precise legal classification of the offences committed by the injured party, as that did not come within his sphere of competence; he stated that he had said everything there had been to say about the injured party in the newspaper article; he submitted that cartoons were used everywhere and maintained that he had not (through the cartoon) damaged anybody's reputation (specifically, that of the injured party).

[The Court] notes that the defendant R. Mazăre stated that he assumed full responsibility for everything published in his newspaper, as its editor; ... that he stated that he was aware of the constitutional provisions on the right of journalists to impart information to the public; that he had read the government decision in its entirety but had not published it for lack of space; that he also stated that he had read the full text of the partnership contract entered into by the city authorities and signed by the injured party, Mrs [R.M.], but that he did not know whether the government decision had referred to partnership contracts; ... that the defendant had been aware that the Vinalex company had been authorised by order of the mayor of Constanța to provide the service of towing away illegally parked vehicles, but that he had not thought it necessary to publish that information in the newspaper; and, lastly, that he stated: 'In view of the seriousness of the offences committed, I do not think that it was necessary to discuss the matter with the injured party beforehand. Should any documents prove that my statements are unfounded, I am prepared to publish an article in the injured party's favour.'

39. With regard to the documentary evidence on which the injured party intended to rely in support of her allegations, the court observed:

"Apart from the article published in *Telegraf*, the injured party, Mrs [R.M.], produced Constanța City Council's decision no. 33 – adopted in accordance with government decision no. 147 of 26 March 1992 – in which it was decided to tow away illegally parked vehicles; order no. 163 of 30 June 1992 by the mayor of Constanța ... authorising the Vinalex company to remove, tow away and impound illegally parked vehicles ("The conditions for the performance of these services shall be laid down in the partnership contract to be drawn up"); government decision no. 147 of 26 March 1992, in which mayors were empowered to order the removal, towing away and impounding of illegally parked vehicles by duly authorised specialist companies; and order no. 369 of 1 July 1994 by the mayor of Constanța, in which Vinalex was authorised to provide such services."

40. With regard more particularly to the article and cartoon in issue, the court held:

"... the article, by the defendants R. Mazăre and C. Cumpănă, was directed at the injured party, tarnishing her honour, dignity and public image and injuring her own self-esteem by means of the (written) accusations conveyed through signs and symbols targeted specifically at her.

The Court considers that these acts took place, that they are punishable under the criminal law, and that they posed a danger to society, not so much because of their practical effect (physical distortion of outward reality) but above all because of the psycho-social consequences resulting from the provision of misleading or incorrect information to the public, giving rise to inaccurate judgments about facts and individuals, establishing a false scale of values in view of the role and public impact of the media, and causing psychological trauma to the injured party. In making its assessment, the Court has had regard to the particular status of the parties to the proceedings: the injured party, Mrs [R.M.], being a lawyer and a representative of the judiciary, and the defendants, Mr R. Mazăre and Mr C. Cumpănă, being representatives of the media.

The Court notes that the defendant R. Mazăre, while realising the seriousness of the acts he had committed, irresponsibly stated that he had been 'aware of the fact

that Vinalex had been authorised by order of the mayor, but did not consider it necessary to publish that order (as well)' ...

The Court considers that publication of the article in the newspaper cannot have been justified by a 'legitimate interest' in that it was not based on actual facts and the provision of accurate information to the public. It concludes that the defendants ... 'forgot' the content of Article 30 § 6 of the Constitution: 'Freedom of expression shall not be prejudicial to a person's dignity, honour and private life or to the right to one's own image', and of Article 31 § 4 of the Constitution: 'Public and private media shall be required to provide the public with accurate information.'

It follows from the written submissions filed by the injured party ... that it was always her wish that the criminal proceedings be terminated by a friendly settlement, provided that the defendants agreed to retract the allegations made in the article.

The Court notes that the injured party is a public figure and that, following the publication of the article, her superiors and the authority above them asked her to explain herself regarding the trial, particularly in view of the fact that she was due to take the professional examination to obtain permanent status."

2. *Proceedings on appeal*

41. On an unspecified date the applicants appealed against the first-instance judgment of 17 May 1995.

42. At a hearing on 2 November 1995, the Călărași County Court reserved judgment, having noted that the case was ready for decision and that the applicants had not appeared in court, despite having been duly summoned, and had not stated any grounds for their appeal.

43. In a judgment of 2 November 1995, the court, after examining all the aspects of the case against the applicants, as required by Article 385⁶ of the Code of Criminal Procedure, upheld the first-instance judgment, finding it to have been correct. The County Court's judgment, sent to the archives on 23 November 1995, was final and binding and no ordinary appeal lay against it.

3. *Proceedings following the Procurator-General's application to have the judgments quashed*

44. On 10 April 1996 the Procurator-General applied to the Supreme Court of Justice to have the judgments of 17 May 1995 and 2 November 1995 quashed. He submitted the following arguments.

(a) The courts' legal classification of the facts had been incorrect. Pointing out that in the cartoon the applicants had simply highlighted their allegations of corruption on the part of certain city council officials, he accordingly submitted that the facts in issue did not constitute the *actus reus* of insult as defined in Article 205 of the Criminal Code.

(b) The amount the applicants had been ordered to pay in damages had been extremely high and had not been objectively justified.

(c) Lastly, the requirements of the first paragraph of Article 115 of the Criminal Code, by which the courts could prohibit persons who had committed unlawful acts from practising a particular profession on account of their incompetence, lack of training or any other ground making them unfit to practise the profession, were not satisfied in the applicants' case, as there was no unequivocal proof that the applicants were incompetent to continue working as journalists or that their doing so entailed a potential danger.

45. In a final judgment of 9 July 1996, the Supreme Court of Justice dismissed the Procurator-General's application as being manifestly ill-founded, for the following reasons:

"It has been established from the evidence adduced in the present case that on 12 April 1994 the accused, R. Mazăre and C. Cumpănă, published an article in the Constanța newspaper *Telegraf* entitled 'Former Deputy Mayor [D.M.] and serving judge [R.M.] responsible for series of offences in Vinalex scam', in which it was asserted that in 1992, while she was employed as a legal expert at Constanța City Council, the injured party, Mrs [R.M.], had been involved in fraudulent activities on the part of a commercial company, Vinalex.

The Supreme Court further notes that, alongside the above-mentioned article, the accused published a cartoon in which the injured party was depicted in the company of a man carrying a bag full of money on his back, and that this was likely to tarnish the injured party's honour, dignity and public image.

It follows that in publishing the article in *Telegraf*, the accused attributed specific acts to the injured party which, had their allegations been made out, would have rendered her criminally liable; the two lower courts were therefore correct in finding the accused guilty of defamation under Article 206 of the Criminal Code.

The fact that the accused published alongside the above-mentioned article a cartoon in which the injured party was depicted in the company of a man carrying a bag full of money, in such a way as to tarnish her honour and reputation, constitutes the offence of insult as defined in Article 205 of the Criminal Code ..."

46. With regard to the amount which the applicants had been ordered to pay in damages, the Supreme Court held:

"... the requirement for the accused to pay 25,000,000 lei for non-pecuniary damage was justified, since it is beyond dispute that in publishing the article on 12 April 1994 in a mass-circulation newspaper, the accused seriously offended the dignity and honour of the injured party."

47. The Supreme Court held, lastly, in relation to the alleged unlawfulness of the temporary prohibition on the applicants' working as journalists:

"... since the application of security measures in circumstances other than those provided for by law does not feature on the exhaustive list of cases in which the law permits the Procurator-General to apply to have a decision quashed, it cannot form a legal basis for quashing the judgments in issue."

C. The applicants' circumstances after being convicted in the final and binding judgment of 2 November 1995

1. Execution of the prison sentence and of the secondary penalty of disqualification from exercising civil rights

48. The applicants did not serve the prison sentence they had received in the judgment of 2 November 1995, since immediately after the judgment had been delivered the Procurator-General suspended its execution for eleven months by virtue of Article 412 of the Code of Criminal Procedure (see paragraph 61 *in fine* below).

49. In a letter of 30 September 1996, the Procurator-General at the Supreme Court of Justice informed the applicants that he had extended the stay of execution until 27 November 1996.

50. On 22 November 1996 the applicants were granted a presidential pardon dispensing them from having to serve their prison sentence. By virtue of Article 71 of the Code of Criminal Procedure, the pardon also waived their secondary penalty of disqualification from exercising their civil rights (see paragraph 58 *in fine* below).

2. Prohibition on working as journalists

(a) The first applicant

51. It appears from the first applicant's employment record (*cartea de muncă*), of which he submitted a copy to the Court, that, following the Călărași County Court's judgment of 2 November 1995:

(a) he continued to work for *Telegraf* as editor of the "Events" section until 1 February 1996, when he was transferred for administrative reasons to the C. company, occupying the same position and receiving the same salary as before;

(b) while working for C., he was awarded a pay rise;

(c) he ceased to work for C. on 14 April 1997 on account of staff cutbacks by his employer, a ground for dismissal provided for in Article 130 (a) of the Labour Code as worded at the material time;

(d) thereafter, he was not gainfully employed until 7 February 2000, when he was recruited on a permanent contract by the A. company as deputy editor.

(b) The second applicant

52. Following the final and binding judgment of 2 November 1995, the second applicant continued to work as editor of *Telegraf*, as indicated in a letter he sent to the Court on 19 January 2000.

53. Between 1 September 1997 and 30 November 1999, while he was a member of the Romanian parliament, the sum of ROL 25,000,000 was deducted from his parliamentary allowance and transferred to Mrs R.M.'s bank account, pursuant to the Lehliu-Gară Court of First Instance's judgment of 17 May 1995 (see paragraph 37 *in fine* above).

54. On an unspecified date after that judgment, he was elected mayor of Constanța, a position he still holds.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

A. The Criminal Code

1. *Offences against the individual*

55. At the material time the relevant provisions were worded as follows:

Article 205 – Insult

“Anyone who tarnishes the reputation or honour of another through words, gestures or any other means shall be liable to imprisonment for between one month and two years or to a fine.”

Article 206 – Defamation

“Anyone who makes any statement or allegation in public concerning a particular person which, if true, would render that person liable to a criminal, administrative or disciplinary penalty or expose them to public opprobrium shall be liable to imprisonment for between three months and three years or to a fine.”

56. In Resolution no. 1123 of 24 April 1997 on the honouring of obligations and commitments by Romania, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe observed that Articles 205 and 206 of the Romanian Criminal Code were unacceptable and seriously compromised the exercise of fundamental freedoms, in particular the freedom of the press. The Assembly therefore called on the Romanian authorities to amend those provisions without delay.

57. Following a process of legislative reform, the New Romanian Criminal Code Act (Law no. 301 of 28 June 2004) provides that the offence of defamation is punishable solely by a fine (Article 225 of the New Criminal Code) and no longer classifies insult as a criminal offence. These legislative amendments will come into force on 29 June 2005.

2. *Penalties*

58. The relevant provisions are worded as follows:

Article 64 – Additional penalties

“Disqualification from exercising one or more of the rights mentioned below may be imposed as an additional penalty:

- (a) the right to vote and to be elected to bodies of a public authority or to public elective office;
- (b) the right to occupy a position entailing the exercise of State authority;
- (c) the right to perform a duty or practise a profession or activity by means of which the convicted person carried out the offence;
- (d) parental rights;
- (e) the right to act as a child’s guardian or statutory representative.”

Article 71 – Secondary penalty

“The secondary penalty shall consist in disqualification from exercising all the rights listed in Article 64.

A life sentence or any other prison sentence shall automatically entail disqualification from exercising the rights referred to in the preceding paragraph from the time at which the conviction becomes final until the end of the term of imprisonment or the granting of a pardon waiving the execution of the sentence ...”

3. Security measures

59. The relevant provision is worded as follows:

Article 115 – Prohibition on performing a duty or practising a profession

“Anyone who has committed an [unlawful] act through incompetence, lack of training or for any other reasons rendering him or her unfit to perform certain duties or to practise a certain profession or activity may be prohibited from performing those duties or practising that profession or activity. Such a measure may be revoked on request after one year if the grounds on which it was imposed are no longer valid.

...”

4. Grounds for negating criminal responsibility or the effects of a conviction

60. The relevant provisions are worded as follows:

Article 120 – Effects of a pardon

“A pardon shall have the effect of waiving the execution of a sentence. ... A pardon shall have no effect on security measures or educational measures.”

Article 134 – Rehabilitation

“A person sentenced to a term of imprisonment of less than one year shall be legally rehabilitated if he does not commit any further offences for three years.”

B. The Code of Criminal Procedure

61. The relevant provisions are worded as follows:

Article 409

“The Procurator-General may, of his own motion or on an application by the Minister of Justice, apply to the Supreme Court of Justice for any final decision to be quashed.”

Article 410

“An application to have a final conviction ... quashed may be made:

1. ...

...

4. where the penalties imposed fell outside the limits prescribed by law;

...

7. where the offence was incorrectly classified in law ...”

Article 412

“Before applying to have a decision quashed, the Procurator-General may order a stay of its execution.”

THE LAW

I. PRELIMINARY ISSUE: SCOPE OF THE GRAND CHAMBER’S JURISDICTION

62. In their observations in reply to the applicants’ request for referral of the case to the Grand Chamber, the Government submitted that the first applicant had made the request without the second applicant’s explicit approval. However, the second applicant had not been represented by the first applicant on the date on which the latter had sent the request to the Court.

63. The Government submitted that the scope of the Grand Chamber’s jurisdiction was limited to the first applicant’s allegation of an infringement of his freedom of expression. They accordingly requested the Grand Chamber not to examine the second applicant’s complaints under Article 10 of the Convention.

64. The applicants objected to that request and asked the Court to examine the case as a whole on the grounds that their referral request had been lodged on behalf of both of them and that the Convention did not explicitly state the potential consequences of the fact that one of them had not signed the document.

65. In view of this dispute between the parties, the Court must determine the scope of the case brought before it following the applicants' request for referral to the Grand Chamber under Article 43 of the Convention, which provides:

“1. Within a period of three months from the date of the judgment of the Chamber, any party to the case may, in exceptional cases, request that the case be referred to the Grand Chamber.

2. A panel of five judges of the Grand Chamber shall accept the request if the case raises a serious question affecting the interpretation or application of the Convention or the Protocols thereto, or a serious issue of general importance.

3. If the panel accepts the request, the Grand Chamber shall decide the case by means of a judgment.”

66. According to the Court's settled case-law, the “case” referred to the Grand Chamber necessarily embraces all aspects of the application previously examined by the Chamber in its judgment, there being no basis for a merely partial referral of the case (see *K. and T. v. Finland* [GC], no. 25702/94, §§ 140-41, ECHR 2001-VII, and *Perna v. Italy* [GC], no. 48898/99, §§ 23-24, ECHR 2003-V). The “case” referred to the Grand Chamber is the application as it has been declared admissible (see, *mutatis mutandis*, *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 63, § 157, and *Azinas v. Cyprus* [GC], no. 56679/00, § 32, ECHR 2004-III), with the parties to the proceedings before the Chamber concerned, including their status on the date on which the application was declared admissible.

67. That approach is, moreover, in keeping with the spirit and the letter of Article 37 § 1 *in fine* of the Convention, by which the Court is entitled to continue the examination of an application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols so requires, including where the circumstances lead to the conclusion that the applicant does not intend to pursue his application, an eventuality expressly provided for in Article 37 § 1 (a) which may be deemed akin to the second applicant's not having signed the referral request in the instant case (see, *mutatis mutandis*, *Karner v. Austria*, no. 40016/98, § 28, ECHR 2003-IX).

68. Such a conclusion is all the more appropriate in the present case as Mr Mazăre, in his declaration of 17 August 2004, expressly joined the referral request signed on behalf of both applicants by the first applicant (see paragraphs 9 and 13 above), thereby indicating, albeit retrospectively, his intention to pursue the complaint under Article 10 of the Convention as declared admissible by the Chamber and to submit it to the Grand Chamber for examination.

69. Accordingly, the scope of the case now before the Grand Chamber is not limited in the manner claimed by the Government.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

70. The applicants submitted that their conviction following the publication on 12 April 1994 of an article in a local newspaper amounted to unjustified interference with their right to freedom of expression within the meaning of Article 10 of the Convention, the relevant parts of which provide:

“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 ... for the protection of the reputation or rights of others, ... or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

A. Submissions of those appearing before the Court

1. *The applicants*

71. The applicants submitted that the interference with their right to freedom of expression as a result of their conviction by the national courts had not met a “pressing social need” capable of justifying it under the second paragraph of Article 10 of the Convention. They maintained, firstly, that by publishing the impugned article in a local newspaper they had intended to draw public attention to the public and political issues relating to the irregularities committed, in their opinion, by the city authorities in the signing of a public partnership contract with a private company.

72. Pointing out that they had not made any reference in the article to the private life of the injured party, Mrs R.M., and that this attested to their good faith, the applicants argued that the cartoon which had resulted in their being accused of interfering with the private life of the city council’s former legal expert constituted a purely humorous form of satire and that in such circumstances the exaggeration of certain characteristics of people and situations should be tolerated. In their submission, only Mrs R.M.’s vivid imagination could have led her to believe that the cartoon in question was insinuating that she had had intimate relations with the former deputy mayor, and the Government should not have concurred in this malicious interpretation.

They asserted that the national courts had not found anything in the cartoon to suggest that the persons depicted in it had been having an extramarital affair. They added that if they had been aware of any such intimate relations between the two city council officials, they would have

had no hesitation in giving a detailed, explicit and direct description of them in the article.

73. They further submitted that they should be regarded as having adequately checked the information they had imparted to the public, seeing that they had based it on a report – whose credibility had not been contested – adopted on 17 March 1994 by the Audit Court, the only public institution authorised to review the management of public finances. They stated that they had also had sources within the city council and the Audit Court, whose identities they could not have disclosed without putting them at risk.

74. The applicants pointed out that the fact that they had not proved the truth of their allegations in the national courts had resulted from objective considerations relating to the principle of protection of sources, and from the attitude of the national courts, which had not actively sought to establish that their allegations were true. They submitted that “journalistic truth” pursued the aim of informing the public speedily about matters of general interest and was accordingly different from “judicial truth”, which the national courts established with a view to determining the responsibility of those who acted illegally. The press could not therefore be required to establish the facts with the same precision as was required of the investigating authorities.

75. The applicants submitted that the allegations that had resulted in their conviction, concerning the unlawfulness of the public contract signed by the city authorities, had been confirmed by the Audit Court’s report. They justified the fact that they had brought them to the public’s attention two years after the contract had been signed by pointing out that they had not had access to the report in question until that date. They also emphasised that the article in issue had been directed at Mrs R.M. in her capacity as a city council official at the time of the events described in it and not in any way in her capacity as a judge on the date on which it had been published.

76. Lastly, they argued that the fact that they had not served their prison sentence did not absolve the respondent State of responsibility in relation to the interference with their freedom of expression, and submitted that the sanctions imposed on them had been excessive and tantamount to subjecting the free discussion of matters of public interest to a form of individual and general censorship.

2. The Government

77. The Government submitted that the applicants’ conviction had been necessary in a democratic society, seeing that the publication of the article in issue had amounted to a manifest breach of the ethics of journalism. Contending that the applicants had not imparted reliable

and accurate information to the public and had not acted in good faith in asserting that Mrs R.M. was corrupt, they observed that the applicants had not maintained in the national courts that they had checked their information, having merely stated that they had taken into account certain decisions by the city council and the mayor and an order by the government; however, there was nothing in those documents to justify the serious accusations of corruption levelled at Mrs R.M.

78. The Government further pointed out that in the national courts the applicants had never referred to any other documents or information as a source for their article, despite having been aware that there had been another decision by the city authorities authorising Vinalex to perform the public service to which the partnership contract related. Relying in particular on the evidence given by the second applicant in the Constanța Court of First Instance, the Government asserted that the applicants had not considered it necessary or relevant to publish that document, even though it actually contradicted the message conveyed by the article in issue. They further drew attention to what they regarded as unequivocal references to Mrs R.M.'s private life – such as the use of diminutives in the text accompanying the cartoon – which in their submission were wholly inappropriate contributions to a debate on the matter of general interest being brought to the public's attention.

79. The Government went on to argue, firstly, that the applicants had not established the truth of their specific allegations of corruption and complicity on Mrs R.M.'s part in the signing of illegal contracts and secondly, that they had failed to provide the national courts with even the slightest factual basis for their value judgments as to the morality and competence of the city council's former legal expert. They noted in that connection that the courts had found the applicants guilty of insult and defamation after establishing that they had acted in bad faith.

80. With regard more particularly to the Audit Court report, the Government submitted that it could not have formed a basis for the applicants' allegations, seeing that it had not been issued until 26 May 1994, more than one month after the publication of the article. Furthermore, in the national courts the applicants had not mentioned either the existence of such a report or the fact that reviews by the Audit Court were in progress, thereby depriving the courts of the possibility of requesting the relevant official documents from the supervisory bodies in question.

81. The Government further maintained that the applicants' conviction had met a pressing social need, namely the protection of Mrs R.M.'s private life and reputation and, implicitly, the image of the judiciary, since the injured party's status as a serving judge had repeatedly been emphasised in the article in issue. They considered that the applicants' allegations, far from concerning a debate on a matter of general interest, had in fact consisted of personal insults directed at the judge in question;

that, among other things, justified the severity of the penalty imposed on them.

82. In that connection, the Government noted that the order prohibiting the applicants from working as journalists had been a security measure and not a penalty, and had been necessary in view of the smear campaign they had conducted against the injured party; in their submission, such a measure had been designed to prevent any further offences. In any event, they observed that the sanction had had no practical consequences for the applicants' professional activities.

83. Lastly, observing that the applicants had not served the prison sentence imposed on them, the Government asserted that the pardon they had been granted had in fact been in keeping with the Romanian authorities' general policy of opposing the imprisonment of journalists for offences relating to freedom of expression. They noted that Parliament had adopted a similar approach, recent proposals for legislative reform having led to the removal of the offence of insult from the Criminal Code and the abolition of prison sentences for the offence of defamation (see paragraph 57 of "Relevant domestic law" above).

B. The Court's assessment

1. Whether there was interference

84. It was not disputed that the applicants' conviction by the national courts following their publication of an article in a local newspaper of which the second applicant was the editor amounted to "interference" with their right to freedom of expression.

85. Such interference will infringe the Convention if it does not meet the requirements of paragraph 2 of Article 10. It should therefore be determined whether it was "prescribed by law", whether it pursued one or more of the legitimate aims set out in that paragraph and whether it was "necessary in a democratic society" in order to achieve those aims.

2. Whether the interference was justified

86. It appears from the decisions taken by the national courts that the interference was indisputably "prescribed by law", namely by Articles 205 and 206 of the Criminal Code as worded at the material time (see paragraph 55 above), whose accessibility and foreseeability have not been contested, and that it pursued a legitimate aim, "protection of the rights of others", and more particularly of the reputation of Mrs R.M., who was a city council official at the time of the events described in the article and a judge on the date of its publication (see paragraphs 40 and 45 above).

87. Those appearing before the court differed as to whether the interference in question had been “necessary in a democratic society”. The Court must therefore determine whether this requirement, as set forth in the second paragraph of Article 10, was satisfied in the instant case, after first reiterating the principles established by its relevant case-law.

(a) General principles

88. The test of “necessity in a democratic society” requires the Court to determine whether the interference complained of corresponded to 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 European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it, even those delivered 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 (see, among many other authorities, *Perna*, cited above, § 39, and *Association Ekin v. France*, no. 39288/98, § 56, ECHR 2001-VIII).

89. The Court’s task in exercising its supervisory function is not to take the place of the competent domestic courts but rather to review under Article 10 the decisions they have taken pursuant to their power of appreciation (see *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 45, ECHR 1999-I). 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, including the content of the comments held against the applicants and the context in which they made them (see *News Verlags GmbH & Co. KG v. Austria*, no. 31457/96, § 52, ECHR 2000-I).

90. In particular, the Court must determine whether the reasons adduced by the national authorities to justify the interference were “relevant and sufficient” and whether the measure taken was “proportionate to the legitimate aims pursued” (see *Chauvy and Others v. France*, no. 64915/01, § 70, ECHR 2004-VI). In doing so, the Court has to satisfy itself that the national authorities, basing themselves on an acceptable assessment of the relevant facts, applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 (see, among many other authorities, *Zana v. Turkey*, judgment of 25 November 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII, pp. 2547-48, § 51).

91. The Court must also ascertain whether the domestic authorities struck a fair balance between, on the one hand, the protection of freedom of expression as enshrined in Article 10, and, on the other hand, the protection of the reputation of those against whom allegations have been made, a right which, as an aspect of private life, is protected by Article 8

of the Convention (see *Chauzy and Others*, cited above, § 70 *in fine*). That provision may require the adoption of positive measures designed to secure effective respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves (see *Von Hannover v. Germany*, no. 59320/00, § 57, ECHR 2004-VI, and *Stubbings and Others v. the United Kingdom*, judgment of 22 October 1996, *Reports* 1996-IV, p. 1505, §§ 61-62).

(b) Application of the above principles in the instant case

(i) "Pressing social need"

92. In the instant case the national courts found that in the article in issue the applicants had tarnished Mrs R.M.'s honour, dignity and public image by accusing her of having committed specific offences, such as aiding and abetting fraudulent activities on the part of Vinalex, and by portraying her in a cartoon on the arm of a man carrying a bag full of money; in the courts' view, this was likely to cause her psychological trauma and to lead to misinformation of the public (see paragraphs 40 and 45 above). The Court must determine whether the reasons given by the national authorities to justify the applicants' conviction were relevant and sufficient.

93. One factor of particular importance for the Court's determination of the present case is the vital role of "public watchdog" which the press performs in a democratic society (see *Goodwin v. the United Kingdom*, judgment of 27 March 1996, *Reports* 1996-II, p. 500, § 39, and *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 59, ECHR 1999-III). 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 political issues and on other matters of general interest (see, among many other authorities, *De Haes and Gijssels v. Belgium*, judgment of 24 February 1997, *Reports* 1997-I, pp. 233-34, § 37; *Thoma v. Luxembourg*, no. 38432/97, § 45, ECHR 2001-III; and *Colombani and Others v. France*, no. 51279/99, § 55, ECHR 2002-V).

94. It should be noted in this connection that the article in question mainly contained information about the management of public funds by certain local elected representatives and public officials, and in particular certain irregularities allegedly committed in the signing of a partnership contract between the city authorities and a private company concerning the service of impounding illegally parked vehicles (see paragraph 20 above).

95. This was indisputably a matter of general interest to the local community which the applicants were entitled to bring to the public's attention through the press. The fact that the same question was raised by the Audit Court in a report drawn up following a review of the city

council by its auditors (see paragraph 23 above) merely serves to confirm that the article in issue contributed to a debate on a matter of interest to the local population, who were entitled to receive information about it.

96. As to the Government's allegation that the report in question had been adopted approximately one month after the article was published, the Court would point out that the role of investigative journalists is precisely to inform and alert the public about such undesirable phenomena in society as soon as the relevant information comes into their possession. It is clear from the article that at the time it was written the applicants had knowledge, if not of the Audit Court's final report, at least of its initial version (see paragraphs 23-24 above); the means used by the applicants to obtain a copy of the document in question fall within the scope of the freedom of investigation inherent in the practice of their profession.

97. The Court notes, as the national courts did, that the article in issue also contained assertions relating directly to Mrs R.M., whose name was printed in full in the actual headline of the article and mentioned repeatedly in the article itself (see paragraphs 19-20 above).

Those assertions conveyed the message that she had been involved in fraudulent dealings with Vinalex. They were couched in virulent terms, as is demonstrated by the use of forceful expressions such as "scam" and "series of offences" or statements such as "the signatories cannot claim ignorance of the law, but only an intentional breach of it", "the former deputy mayor ... received backhanders ... and bribed his subordinates, including [R.M.]", "Either she was ignorant of national legislation when she signed the partnership contract, in which case it is hard to understand how she can subsequently have been appointed as a judge ..., or she accepted bribes and may continue to do so in future" or "Ironically, the court's president did not take any action against her on the ground that the sum received was not ... large enough" (see paragraphs 19-20 above).

98. The Court reiterates that it has consistently held that, in assessing whether there was a "pressing social need" capable of justifying interference with the exercise of freedom of expression, a careful distinction needs to be made between facts and value judgments. The existence of facts can be demonstrated, whereas the truth of value judgments is not susceptible of proof (see *De Haes and Gijssels*, cited above, p. 235, § 42, and *Harlanova v. Latvia* (dec.), no. 57313/00, 3 April 2003).

99. Admittedly, where allegations are made about the conduct of a third party, it may sometimes be difficult, as in the instant case, to distinguish between assertions of fact and value judgments. Nevertheless, even a value judgment may be excessive if it has no factual basis to support it (see *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, § 43, ECHR 2001-II).

100. In the instant case, the applicants' statements about Mrs R.M. were mainly worded in the form of an alternative ("Either she was

ignorant of national legislation ... or she accepted bribes”), which might have suggested that they were value judgments. However, it must be concluded from an examination of the imputations in issue in the light of the article as a whole, including the accompanying cartoon, that they in fact contained allegations of specific conduct on Mrs R.M.’s part, namely that she had been complicit in the signing of illegal contracts and had accepted bribes. The applicants’ statements suggested to readers that Mrs R.M. had behaved in a dishonest and self-interested manner, and were likely to lead them to believe that the “fraud” of which she and the former deputy mayor were accused and the bribes they had allegedly accepted were established and uncontroversial facts.

101. While the role of the press certainly entails a duty to alert the public where it is informed about presumed misappropriation on the part of local elected representatives and public officials, the fact of directly accusing specific individuals by mentioning their names and positions placed the applicants under an obligation to provide a sufficient factual basis for their assertions (see *Lešník v. Slovakia*, no. 35640/97, § 57 *in fine*, ECHR 2003-IV, and *Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, no. 57829/00, § 44, 27 May 2004).

102. This was particularly so because the accusations against Mrs R.M. were so serious as to render her criminally liable, as, indeed, the Supreme Court of Justice noted in its judgment of 9 July 1996 (see paragraph 45 above). It should be pointed out in this connection that the exercise of freedom of expression carries with it duties and responsibilities, and the safeguard afforded by Article 10 to journalists is subject to the proviso that they are acting in good faith in order to provide accurate and reliable information in accordance with the ethics of journalism (see *Radio France and Others v. France*, no. 53984/00, § 37, ECHR 2004-II; *Colombani and Others*, cited above, § 65; *Harlanova*, cited above; and *McVicar v. the United Kingdom*, no. 46311/99, §§ 83-86, ECHR 2002-III).

103. That was not the case in this instance. After examining all the evidence before them, the national courts found that the applicants’ allegations against Mrs R.M. had presented a distorted view of reality and had not been based on actual facts (see paragraphs 40 and 45 above). The Court cannot accept the applicants’ argument that the Romanian courts did not actively seek to establish the “judicial truth” (see paragraph 74 above). On the contrary, it is clear from the facts of the case that the courts concerned allowed the applicants adequate time and facilities for the preparation of their defence (see paragraphs 26, 30, 32, 33 and 36 above), even going so far as to issue summonses to ensure their appearance (see paragraphs 26 and 33 above).

104. Another factor that must carry some weight in the instant case is the applicants’ conduct during the criminal proceedings against them. It must be noted, as it was by the Lehliu-Gară Court of First Instance and

the Călărași County Court (see paragraphs 38 and 42 above), that the applicants displayed a clear lack of interest in their trial, not attending the hearings either at first instance or in the County Court, despite having been duly summoned. They did not state any grounds for their appeal (see paragraph 42 above) and failed to adduce evidence at any stage of the proceedings to substantiate their allegations or provide a sufficient factual basis for them (see paragraphs 24 and 27 above).

105. The Court notes, in particular, that the applicants did not produce a copy of the Audit Court report in the national courts or even indicate during the criminal proceedings against them that their assertions had been based on such an official report; such steps would have enabled the national courts to request the Audit Court to produce the document as evidence in the criminal proceedings, as the Government rightly pointed out (see paragraph 80 *in fine*).

106. The Court is not persuaded by the applicants' argument that they did not substantiate their allegations on account of the principle of protection of sources. Reiterating its settled case-law to the effect that the protection of journalists' sources is one of the cornerstones of freedom of the press and that, without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest (see *Goodwin*, cited above, p. 500, § 39, and *Roemen and Schmit v. Luxembourg*, no. 51772/99, § 57, ECHR 2003-IV), the Court points out that the applicants' duty to provide a sound factual basis for the allegations in question in no way entailed an obligation to disclose the names of anyone who had supplied the information they used in producing their report. Furthermore, it does not appear from the evidence before the Court that during the criminal proceedings as a whole, or even on the date on which the second applicant appeared before the Court of First Instance (see paragraph 27 above), the Audit Court report on which the applicants' article was clearly based was a confidential document whose disclosure could have led to sanctions for them or for their sources.

107. Nor can the applicants argue that the reasons given by the national courts that convicted them were not relevant or sufficient, seeing that they themselves neglected to submit to the courts in question the arguments and evidence on which they are now relying before the Court (see paragraphs 24, 73 and 75 above), thereby depriving those courts of the opportunity to make an informed assessment of whether the applicants had overstepped the limits of acceptable criticism.

108. The Court further notes that although the report in question, having been issued by the Audit Court, could be regarded as a sound and credible factual basis for the allegations questioning the legality of the partnership contract between the city authorities and Vinalex (see, *mutatis mutandis*, *Colombani and Others*, cited above, § 65, and *Bladet Tromsø*

and *Stensaas*, cited above, § 68), nothing is mentioned in it, or even suggested, as to the alleged dishonesty of the former deputy mayor and Mrs R.M. or as to their having accepted bribes in order to sign such a contract.

109. As regards the manner in which the authorities dealt with the present case, the Court notes that the Romanian courts fully recognised that it involved a conflict between the applicants' right, as representatives of the media, to impart information and ideas and Mrs R.M.'s right to protection of her reputation and dignity (see paragraph 91 above). On the basis of the evidence before it, the Court considers that the grounds the domestic courts relied on to justify the applicants' conviction were relevant and sufficient.

110. Having regard to the margin of appreciation left to the Contracting States in such matters, the Court finds in the circumstances of the case that the domestic authorities were entitled to consider it necessary to restrict the exercise of the applicants' right to freedom of expression and that the applicants' conviction for insult and defamation accordingly met a "pressing social need". What remains to be determined is whether the interference in issue was proportionate to the legitimate aim pursued, in view of the sanctions imposed.

(ii) *Proportionality of the sanction*

111. The nature and severity of the penalties imposed are factors to be taken into account when assessing the proportionality of an interference with the freedom of expression guaranteed by Article 10 (see *Ceylan v. Turkey* [GC], no. 23556/94, § 37, ECHR 1999-IV; *Tammer v. Estonia*, no. 41205/98, § 69, ECHR 2001-I; *Skalka v. Poland*, no. 43425/98, §§ 41-42, 27 May 2003; and *Lešník*, cited above, §§ 63-64). The Court must also exercise the utmost caution where the measures taken or sanctions imposed by the national authorities are such as to dissuade the press from taking part in the discussion of matters of legitimate public concern (see *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, pp. 25-26, § 35).

112. In the instant case, besides being ordered to pay Mrs R.M. a sum for non-pecuniary damage, the applicants were sentenced to seven months' immediate imprisonment and prohibited from exercising certain civil rights and from working as journalists for one year (see paragraph 37 above). Those sanctions were undoubtedly very severe.

113. Although the Contracting States are permitted, or even obliged, by their positive obligations under Article 8 of the Convention (see paragraph 91 *in fine* above) to regulate the exercise of freedom of expression so as to ensure adequate protection by law of individuals' reputations, they must not do so in a manner that unduly deters the media from fulfilling

their role of alerting the public to apparent or suspected misuse of public power (see paragraph 93 above). Investigative journalists are liable to be inhibited from reporting on matters of general public interest – such as suspected irregularities in the award of public contracts to commercial entities – if they run the risk, as one of the standard sanctions imposable for unjustified attacks on the reputation of private individuals, of being sentenced to imprisonment or to a prohibition on the exercise of their profession.

114. The chilling effect that the fear of such sanctions has on the exercise of journalistic freedom of expression is evident (see, *mutatis mutandis*, *Wille v. Liechtenstein* [GC], no. 28396/95, § 50, ECHR 1999-VII; *Nikula v. Finland*, no. 31611/96, § 54, FCHR 2002-II; *Goodwin*, cited above, p. 500, § 39; and *Elci and Others v. Turkey*, nos. 23145/93 and 25091/94, § 714, 13 November 2003). This effect, which works to the detriment of society as a whole, is likewise a factor which goes to the proportionality, and thus the justification, of the sanctions imposed on the present applicants, who, as the Court has held above, were undeniably entitled to bring to the attention of the public the matter of the signing of the partnership agreement between the city authorities and the private company concerned (see paragraphs 94-95 above).

115. Although sentencing is in principle a matter for the national courts, the Court considers that the imposition of a prison sentence for a press offence will be compatible with journalists' freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence (see, *mutatis mutandis*, *Feridun Yazar v. Turkey*, no. 42713/98, § 27, 23 September 2004, and *Sürek and Özdemir v. Turkey* [GC], nos. 23927/94 and 24277/94, § 63, 8 July 1999). In this connection, the Court notes the recent legislative initiatives by the Romanian authorities, leading to the removal of the offence of insult from the Criminal Code and the abolition of prison sentences for defamation (see paragraph 57 above).

116. The circumstances of the instant case – a classic case of defamation of an individual in the context of a debate on a matter of legitimate public interest – present no justification whatsoever for the imposition of a prison sentence. Such a sanction, by its very nature, will inevitably have a chilling effect, and the fact that the applicants did not serve their prison sentence does not alter that conclusion, seeing that the individual pardons they received are measures subject to the discretionary power of the President of Romania; furthermore, while such an act of clemency dispenses convicted persons from having to serve their sentence, it does not expunge their conviction (see paragraphs 50 and 60 above).

117. Furthermore, the prison sentence imposed on the applicants was accompanied by an order disqualifying them from exercising all the civil

rights referred to in Article 64 of the Criminal Code (see paragraph 58 above). Admittedly, the successive stays of execution granted by the Procurator-General (see paragraphs 48 and 49 above) meant that the applicants did not suffer the practical consequences of this secondary penalty, which was waived as a result of the presidential pardon, in accordance with the relevant national legislation (see paragraph 50 *in fine* above). The fact remains, however, that such a disqualification – which in Romanian law is automatically applicable to anyone serving a prison sentence, regardless of the offence for which it is imposed as the main penalty, and is not subject to review by the courts as to its necessity (see, *mutatis mutandis*, *Sabou and Pircălab v. Romania*, no. 46572/99, § 48, 28 September 2004) – was particularly inappropriate in the instant case and was not justified by the nature of the offences for which the applicants had been held criminally liable.

118. As regards the order prohibiting the applicants from working as journalists for one year, which, moreover, was not remitted, the Court reiterates that prior restraints on the activities of journalists call for the most careful scrutiny on its part and are justified only in exceptional circumstances (see, *mutatis mutandis*, *Association Ekin*, cited above, § 56 *in fine*). The Court considers that, although it would not appear from the circumstances of the case that the sanction in question had any significant practical consequences for the applicants (see paragraphs 51-52 above), it was particularly severe and could not in any circumstances have been justified by the mere risk of the applicants' reoffending.

119. The Court considers that by prohibiting the applicants from working as journalists as a preventive measure of general scope, albeit subject to a time-limit, the domestic courts contravened the principle that the press must be able to perform the role of a public watchdog in a democratic society.

(iii) *Conclusion*

120. Although the national authorities' interference with the applicants' right to freedom of expression may have been justified by the concern to restore the balance between the various competing interests at stake, the criminal sanction and the accompanying prohibitions imposed on them by the national courts were manifestly disproportionate in their nature and severity to the legitimate aim pursued by the applicants' conviction for insult and defamation.

121. The Court concludes that the domestic courts in the instant case went beyond what would have amounted to a "necessary" restriction on the applicants' freedom of expression.

122. There has therefore been a violation of Article 10 of the Convention.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

123. 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

124. The first applicant sought an award of 2,537.65 United States dollars (USD) (2,108 euros (EUR)) for the pecuniary damage resulting from his loss of earnings between 14 April 1997, when his contract of employment had been terminated, and 7 February 2000, when he had been recruited by another press company.

The second applicant claimed USD 2,445.10 (EUR 2,033), corresponding to the sum of 25,000,000 lei, which the applicants had been ordered to pay Mrs R.M. jointly and severally, but which had in fact been paid solely by him.

125. The applicants also claimed USD 100,000 each (EUR 83,151) for the non-pecuniary damage resulting, in their submission, from the mental suffering caused by the substantial prison sentence they had received, by the impact on their reputation and career, and by the stress relating to the uncertainty they had experienced for more than one year after their conviction, as their custodial sentence could have been enforced at any time.

126. The Government submitted that any award to be made to the first applicant should cover no more than his loss of earnings while he had been prohibited from practising his profession, that is from 22 November 1996 to 22 November 1997. They did not raise any objections to the second applicant’s claim for pecuniary damage.

127. They considered, however, that no award should be made to the applicants for non-pecuniary damage. Arguing that the second applicant’s conviction had had no effect on his reputation and career, regard being had to his election as a member of the Romanian parliament and as mayor of Constanța, they submitted that the Court’s judgment could in itself constitute sufficient just satisfaction.

128. As to the first applicant’s claim for loss of earnings, the Court observes that no direct causal link has been sufficiently established between the alleged loss and the violation it has found of Article 10 of the Convention. In particular, his dismissal on 14 April 1997 was due to staff cutbacks by his employer (see paragraph 51 above) and he did not provide any evidence that he had tried in vain to find a new job before the prohibition expired. Accordingly, the Court cannot allow his claim.

129. In view of its conclusion that the applicants' conviction could have been regarded as "necessary in a democratic society" to restore the balance between the various competing interests at stake if the criminal sanction and additional prohibitions had not been manifestly disproportionate (see paragraphs 120-21 above), the Court is likewise unable to allow the second applicant's claim for reimbursement of the sum the national courts' decisions required him to pay the injured party for non-pecuniary damage.

130. Having regard to the circumstances of the case, the Court considers that the finding of a violation of Article 10 of the Convention constitutes in itself sufficient just satisfaction for any non-pecuniary damage sustained by the applicants.

B. Costs and expenses

131. The applicants claimed reimbursement of the costs and expenses they had incurred in the proceedings in the national courts and before the Court, without quantifying them or submitting any supporting documents. They left it to the Court's discretion to determine the amount to be awarded under this head.

132. The Government had no objection in principle to that claim, provided that the necessary supporting documents were produced.

133. The Court reiterates that under Article 41 of the Convention it will reimburse only the costs and expenses that are shown to have been actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum. Furthermore, Rule 60 § 2 of the Rules of Court provides that itemised particulars of any claim made under Article 41 of the Convention must be submitted, together with the relevant supporting documents or vouchers, failing which the Court may reject the claim in whole or in part (see, for example, *Vides Aizsardzības Klubs*, cited above, § 56).

134. In the instant case, the Court observes that the applicants have not substantiated their claim in any way, as they have neither quantified their costs nor submitted any supporting documents. It therefore decides not to award them anything under this head.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 10 of the Convention;
2. *Holds* by sixteen votes to one that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for any non-pecuniary damage sustained by the applicants;

3. *Dismisses* by sixteen votes to one the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 17 December 2004.

Luzius WILDHABER
President

Paul MAHONEY
Registrar

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

- (a) concurring opinion of Mr Cabral Barreto joined by Mr Ress and Mr Bîrsan;
- (b) partly dissenting opinion of Mr Costa.

L.W.
P.J.M.

CONCURRING OPINION OF JUDGE CABRAL BARRETO JOINED BY JUDGES RESS AND BÎRSAN

(Translation)

I share the majority's view that the Grand Chamber is entitled to examine the present case as a whole in relation to both applicants, but I have difficulty agreeing with the entire reasoning.

In my opinion, the significant factor is that Mr Mazăre endorsed and accepted the referral request made on his behalf by Mr Cumpănă.

However, if the majority are suggesting in paragraph 68 of the judgment that where there are several applicants, referral of the case entitles the Grand Chamber to examine all aspects of the application considered by the Chamber (see paragraph 66), I am unable to agree.

In my opinion, a distinction should be drawn between cases in which there is only one applicant and cases in which there are more than one.

Where there is only one applicant, referral to the Grand Chamber at the request of the parties – the State or the applicant – entails an examination of the application as a whole, even if the request concerns only certain aspects or complaints (see *K. and T. v. Finland* [GC], no. 25702/94, ECHR 2001-VII).

Where there are several applicants and the request for referral to the Grand Chamber is made by one of them, I consider that the Grand Chamber cannot examine the complaints of another applicant against his or her will unless the subject matter of the case is indivisibly linked to all the applicants (who must have been joined as colitigants in the same proceedings).

It would seem difficult to maintain that all applicants are in such a position of indivisibility and that their interests cannot be considered separately.

Even in the event of a single act by the authorities which gives rise to violations of the Convention for several people, it is legally possible, and even desirable, to treat the applicants' complaints differently and individually.

In such circumstances, the Court has always allowed cases to be settled in respect of one of the applicants; for example, there is nothing to prevent one of the applicants reaching a friendly settlement with the State, thereby terminating his or her application, while the proceedings are pursued with a view to considering the other applicants' complaints.

If I have interpreted paragraph 67 of the judgment correctly, the majority consider that under Article 37 § 1 of the Convention the Grand Chamber may examine the complaints of an applicant who has not requested it to intervene.

In my view, such an interpretation is very far-reaching. The possibility of continuing the examination is in fact subject to the condition that the application has been struck out of the list for one of the reasons set out in the first paragraph of Article 37.

Once the Chamber has delivered its judgment, which is accepted by the State, the Grand Chamber must confine itself to examining the application by the applicant who has requested the referral of the case.

For the other applicants, the Chamber judgment will become final in accordance with Article 44 § 2.

Admittedly, the Chamber and Grand Chamber judgments may differ, with the result that different legal solutions are applied to the same situation.

However, that can also occur in other circumstances, for example where certain applicants reach a friendly settlement while others eventually obtain a finding that there has been no violation.

The solution which I advocate, in spite of the risk of differences between the Chamber and Grand Chamber decisions, is the only one that ensures observance of the principles governing proceedings before the Court, such as those of equality of arms and adversarial procedure.

It is hard to see how the Grand Chamber can determine the “case” of a person who has not applied to be a party to the proceedings before it without infringing the principles that must be observed in each case.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE COSTA

(Translation)

I agree with the Grand Chamber's judgment, which I consider excellent. Except on one point: the refusal to afford the applicants any just satisfaction.

The Court considered that no award for pecuniary damage was necessary, even though the second applicant paid damages to Mrs R.M. Yet, as a rule, the Court takes into account any sums paid by an applicant to his or her opponents on the basis of court decisions, and will normally order the respondent State to refund them because a causal link has been established (see, for example, *Nikula v. Finland*, no. 31611/96, § 63, ECHR 2002-II).

The Court also held with regard to non-pecuniary damage that the finding of a violation of the Convention constituted sufficient just satisfaction. It is true that the Court has often, but not always, reached this conclusion (see, for example, *Nilsen and Johnsen v. Norway* [GC], no. 23118/93, § 56, ECHR 1999-VIII, and, conversely, *Nikula*, cited above, § 65), whereas in length-of-proceedings cases, on the contrary, it systematically makes awards to the applicants in respect of non-pecuniary damage, on account of the "anxiety" or "anguish" caused by the unreasonable length of proceedings. Questions may be asked as to this severity where a substantive right has been infringed and this generosity where there has been a procedural violation (see, in this connection, for example, the dissenting opinions in *Di Mauro v. Italy* [GC], no. 34256/96, ECHR 1999-V). It may also be observed that in the present case the applicants, having received a prison sentence, undoubtedly suffered feelings of anxiety, or indeed anguish, at least until they were granted a presidential pardon, which, moreover, did not even waive their secondary penalties.

The Court lastly decided not to award the applicants anything for costs and expenses, despite the fact that they had been represented by counsel in the domestic courts and before the Grand Chamber of the Court. It is true that they left it to the Court's discretion to determine the amount to be awarded under this head (see paragraph 131 of the judgment). The Court simply observed that they had not substantiated their claim. But it could well have considered, on an equitable basis, that some costs had necessarily been incurred, and allowed the claim, awarding the applicants a lump sum, as frequently happens.

In short, the applicants merely obtained Platonic satisfaction, or a Pyrrhic victory (according to whether we prefer imagery from Athenian philosophy or from the kingdom of Epirus). Irrespective of their conduct,

that seems somewhat excessive to me: once again, litigants who lose all their cases in the national courts are almost always awarded significant amounts under Article 41 of the Convention, even if they have displayed a dilatory attitude or have acted in bad faith. I consider that that in itself serves as justification for not agreeing (even as a minority of one!) with points 2 and 3 of the operative provisions.

PEDERSEN AND BAADSGAARD v. DENMARK
(Application no. 49017/99)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 17 DECEMBER 2004¹

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

SUMMARY¹**Criminal proceedings resulting in the conviction of television programme producers for having defamed a senior police officer****Article 6 § 1***Criminal proceedings – Reasonable time***Article 10***Freedom of expression – Criminal proceedings resulting in the conviction of television programme producers for having defamed a senior police officer – Interference – Necessary in a democratic society – Protection of the reputation or rights of others*

*
* *
* *

The applicants produced two television programmes in 1990-91 concerning the conviction of X for murder in 1982. X had been released from prison shortly before the first programme after serving almost eight years of a twelve-year sentence and had applied for his case to be reopened. In the television programmes the conduct of the police investigation was strongly criticised. The second applicant interviewed a witness who maintained that she had told the police at the time that she had seen X and his son at a particular place. After the interview the commentator named the chief superintendent in charge of the investigation in the context of a series of rhetorical questions suggesting that he had taken part in the suppression of the vital part of the witness statement. A photograph of the chief superintendent was also shown. X was subsequently granted a retrial and acquitted. The applicants were then charged with defamation. On appeal, the High Court convicted them. It imposed a fine and ordered them to pay compensation. The Supreme Court upheld the convictions and increased the amount of compensation.

Held

(1) Article 6 § 1: Making an overall assessment of the complexity of the case, the conduct of all concerned and the total length of the proceedings (over five years and nine months), the Court concluded that this did not go beyond what might be considered reasonable in the particular case.

Conclusion: no violation (unanimously).

(2) Article 10: The Court noted that the applicants had not been convicted for alerting the public to supposed failings in the criminal investigation or for criticising the conduct of the police or individual officers, all of which were legitimate matters of public interest, but on the much narrower ground of having

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

made a specific allegation against a named individual. The domestic courts had found that the statements had to be understood as containing factual allegations and that the applicants had had the requisite intention; by formulating their questions in the manner chosen, they had made the serious accusation that the chief superintendent had committed a criminal offence by suppressing evidence. The Court agreed that the applicants had taken a stand on the truth of the witness's statement and had presented matters in such a way as to give the impression that evidence had been suppressed. The applicants had not limited themselves to referring to the evidence and to making value judgments about the conduct of the police but had made, albeit it indirectly, an allegation of fact susceptible of proof. They had never endeavoured to provide any justification for the allegation and its veracity had never been proved. Special grounds were required before the media could be dispensed from their obligation to verify factual statements that were defamatory of a private individual, and the Court therefore had to examine whether the applicants had acted in good faith and had complied with that obligation. It was relevant that the allegation had been made at peak viewing time on a national television station. The Court also had to take into account the seriousness of the accusation, which had not only prejudiced public confidence in the chief superintendent but had also disregarded his right to be presumed innocent. The police investigation had involved more than 4,000 pages of reports and thirty witnesses had testified, yet the applicants had relied on one witness, without checking a discrepancy in her evidence. Even assuming that the applicants' programmes and the evidence of that witness had been instrumental in the reopening of the proceedings, there was no support for the applicants' theory about the suppression of evidence. In assessing the necessity of the interference, it was also important that the domestic courts had weighed the relevant considerations in the light of the Court's case-law. The Court saw no cause to depart from the Supreme Court's finding that the applicants had lacked a sufficient factual basis for their allegation. Moreover, the fines imposed and the order to pay compensation had not been excessive or such as to have a chilling effect. Consequently, the conviction of the applicants and the sentences imposed had not been disproportionate.

Conclusion: no violation (nine votes to eight).

Case-law cited by the Court

- Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103
Capuano v. Italy, judgment of 25 June 1987, Series A no. 119
Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239
Jersild v. Denmark, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298
Prager and Oberschlick v. Austria, judgment of 26 April 1995, Series A no. 313
De Haes and Gijssels v. Belgium, judgment of 24 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I
Oberschlick v. Austria (no. 2), judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV
Hoze v. the Netherlands, judgment of 22 May 1998, *Reports* 1998-III
Fressoz and Roire v. France [GC], no. 29183/95, ECHR 1999-I
Janowski v. Poland [GC], no. 25716/94, ECHR 1999-I
Pélissier and Sassi v. France [GC], no. 25444/94, ECHR 1999-II

Humen v. Poland [GC], no. 26614/95, 15 October 1999
Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway [GC], no. 21980/93, ECHR 1999-III
Ceylan v. Turkey [GC], no. 23556/94, ECHR 1999-IV
Nilsen and Johnsen v. Norway [GC], no. 23118/93, ECHR 1999-VIII
News Verlags GmbH & Co. KG v. Austria, no. 31457/96, ECHR 2000-I
Du Roy and Malaurie v. France, no. 34000/96, ECHR 2000-X
Tammer v. Estonia, no. 41205/98, ECHR 2001-I
Jerusalem v. Austria, no. 26958/95, ECHR 2001-II
Thoma v. Luxembourg, no. 38432/97, ECHR 2001-III
Association Ekin v. France, no. 39288/98, ECHR 2001-VIII
Nikula v. Finland, no. 31611/96, ECHR 2002-II
McVicar v. the United Kingdom, no. 46311/99, ECHR 2002-III
Lešník v. Slovakia, no. 35640/97, ECHR 2003-IV
Perna v. Italy [GC], no. 48898/99, ECHR 2003-V
Elci and Others v. Turkey, nos. 23145/93 and 25091/94, 13 November 2003
Chauvy and Others v. France, no. 64915/01, ECHR 2004-VI

In the case of Pedersen and Baadsgaard v. Denmark,

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,

Sir Nicolas BRATZA,

Mr L. CAFLISCH,

Mr R. TÜRMEN,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ,

Mr C. BÎRSAN,

Mr P. LORENZEN,

Mr J. CASADEVALLI,

Mr B. ZUPANČIČ,

Mr J. HEDIGAN,

Mr M. PELLONPÄÄ,

Mr A.B. BAKA,

Mr R. MARUSTE,

Mr M. UGREKHELIDZE,

Mr K. HAJIYEV, *judges*,

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

Having deliberated in private on 8 September and 17 November 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 49017/99) against the Kingdom of Denmark lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two Danish nationals, Mr Jørgen Pedersen and Mr Sten Kristian Baadsgaard (“the applicants”), on 30 December 1998. In the summer of 1999 the second applicant died. His daughter and sole heir, Ms Trine Baadsgaard, decided to pursue the application.

2. The applicants complained of the length of criminal proceedings against them. They furthermore alleged that their right to freedom of expression had been violated in that the Supreme Court judgment of 28 October 1998 disproportionately interfered with their right as journalists to play a vital role as “public watchdog” in a democratic society.

3. The application was allocated to the Second Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections. This case was assigned to the newly composed First Section. Within that Section, the Chamber that

would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1, and composed of Mr C.L. Rozakis, President, Mr P. Lorenzen, Mr G. Bonello, Mrs N. Vajić, Mr A. Kovler, Mr V. Zagrebelsky, Mrs E. Steiner, judges, and Mr S. Nielsen, Deputy Section Registrar. Third-party comments were received from the Danish Union of Journalists, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3). Following a hearing on admissibility and the merits (Rule 54 § 3), the Chamber declared the application admissible on 27 June 2002.

4. On 19 June 2003 the Chamber delivered its judgment, in which it held by six votes to one that there had been no violation of Article 6 of the Convention, and by four votes to three that there had been no violation of Article 10 of the Convention. The dissenting opinion of Mr Kovler, and the partly dissenting opinion of Mr Rozakis joined by Mr Kovler and Mrs Steiner were annexed to the judgment.

5. On 18 September 2003 the applicants requested, pursuant to Article 43 of the Convention and Rule 73, that the case be referred to the Grand Chamber, contending that the Chamber should have found a violation of Articles 6 and 10 of the Convention.

6. On 3 December 2003 a panel of the Grand Chamber decided to refer the case to the Grand Chamber.

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

8. The applicants and the Danish Government (“the Government”) each filed memorials and supplementary memorials.

9. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 8 September 2004 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

| | |
|--------------------------|------------------|
| Mr P. TAKSØE-JENSEN, | <i>Agent,</i> |
| Ms N. HOLST-CHRISTENSEN, | <i>Co-Agent,</i> |
| Mr D. KENDAL, | |
| Ms D. BORGAARD, | |
| Ms N. RINGEN, | <i>Advisers;</i> |

(b) *for the applicants*

| | |
|-----------------|--------------------|
| Mr T. TRIER, | <i>Counsel,</i> |
| Mr J. JACOBSEN, | <i>Co-Counsel,</i> |
| Mr P. WILHJELM, | |
| Ms M. ECKHARDT, | <i>Advisers,</i> |
| Mr J. PEDERSEN, | <i>Applicant.</i> |

The Court heard addresses by Mr Trier and Mr Taksøe-Jensen.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. The television programmes produced by the applicants

10. The applicants were two television journalists. At the relevant time they were employed by one of the two national television stations in Denmark, Danmarks Radio. They produced two television programmes which were broadcast at 8 p.m. on 17 September 1990 and 22 April 1991 respectively. It was estimated that approximately 30% of all viewers above the age of 12 saw the programmes. The programmes, described as documentaries, were called “Convicted of Murder” (*Dømt for mord*) and “The Blind Eye of the Police” (*Politiets blinde øje*) respectively and dealt with a murder trial in which on 12 November 1982 the High Court of Western Denmark (*Vestre Landsret*) had convicted a person, hereafter called X, of murdering his wife on 12 December 1981 between approximately 11.30 a.m. and 1 p.m. X was sentenced to twelve years’ imprisonment. On appeal, the Supreme Court (*Højesteret*) upheld the sentence in 1983. On 13 September 1990, following his release on probation, X requested the Special Court of Revision (*Den Særlige Klageret*) to reopen the case.

The applicants had started to prepare the programmes in March 1989, establishing contact with witnesses through advertising in the local paper and via police reports.

11. Both programmes began with a statement of the premise on which they had been produced:

“In this programme we shall provide evidence by way of a series of specific examples that there was no legal basis for X’s conviction and that, by imposing its sentence, the High Court of Western Denmark disregarded one of the fundamental tenets of the law in Denmark, namely that the accused should be given the benefit of the doubt.

We shall show that a scandalously bad police investigation, in which the question of guilt was prejudged right from the start, and which ignored significant witnesses and concentrated on dubious ones, led to X being sentenced to twelve years’ imprisonment for the murder of his wife.

This programme will show that X could not have committed the crime of which he was convicted on 12 November 1982.”

1. *The first programme: “Convicted of Murder”*

12. At an early stage in the first programme, “Convicted of Murder”, the following comment was made:

“In the case against X, the police investigation involved about 900 people. More than 4,000 pages of reports were written – and thirty witnesses appeared before the High Court of Western Denmark.

We will try to establish what actually happened on the day of the murder, 12 December 1981. We shall critically review the police investigations and evaluate the witnesses' statements regarding the time of X's wife's disappearance."

When preparing this first programme, the applicants had invited the police of Frederikshavn district, who had been responsible for the investigation of the murder case, to take part. Having corresponded with the applicants on this subject for some time, the chief of police informed them by a letter of 19 April 1990 that the police could not participate in the programme as certain conditions for granting the interview, *inter alia*, that the questions be sent in writing in advance, had not been met.

13. Following the broadcast of the first programme on 17 September 1990, the applicants were charged with defamation on the ground that they had unlawfully connected the friend of X's wife ("the schoolteacher") with the death of two women referred to, one being X's wife. The defamation case ended on 14 December 1993 before the High Court with a settlement according to which the applicants were to pay the schoolteacher 300,000 Danish kroner (DKK), apologise unreservedly, and give an undertaking never to broadcast the programme again.

2. *The second programme: "The Blind Eye of the Police"*

14. The applicants alleged that the chief superintendent, in a telephone conversation with Mr Pedersen at some unknown time before the broadcast of the second programme, had declined to participate in the programme.

15. In the introduction to the second programme, the following comment was made:

"It was the police of Frederikshavn district who were responsible at that time for the investigations which led to X's conviction. Did the police assume right from the start that X was the killer, and did they therefore fail to investigate all the leads in the case, as required by the law?

We have investigated whether there is substance in X's serious allegations against the police of Frederikshavn district."

16. A little later in the programme, the second applicant interviewed a taxi driver, who explained that she had been questioned by two police officers a few days after the disappearance of X's wife, and that she had mentioned on that occasion two observations she had made on 12 December 1981: she had seen a Peugeot taxi (which was later shown to have no relevance to the murder), and before that she had seen X and his son at five or ten minutes past noon. She had driven behind them for about one kilometre. The reason she could remember the date and time so clearly was because she had to attend her grandmother's funeral on that day at 1 p.m.

17. The following comment was then made:

Commentator: So in December 1981, shortly after X's wife disappeared and X was in prison, the Frederikshavn police were in possession of the taxi driver's statement, in which she reported that shortly after noon that Saturday she had driven behind X and his son for about a kilometre ... So X and his son were in Mølleparken [residential area] twice, and the police knew it in 1981."

18. The interview went on:

Second applicant: What did the police officers say about the information you provided?

Taxi driver: Well, one of them said that it couldn't be true that X's son was in the car, but in fact I am a hundred percent certain it was him, as I also know the son because I have driven him to the day-care centre.

Second applicant: Why did he say that to you?

Taxi driver: Well, he just said that it couldn't be true that the son was there.

Second applicant: That it couldn't be true that you saw what you saw.

Taxi driver: No, that is, he didn't say that I hadn't seen X, it just couldn't be true that the son was with him.

Second applicant: These were the two police officers who questioned the taxi driver in 1981 and who wrote the police report.

We showed the taxi driver her statement of 1981, which she had never seen before.

Taxi driver: It's missing, the bit about – there was only ... about the Peugeot, there was nothing about the rest, unless you have another one.

Second applicant: There is only this one.

Taxi driver: But it obviously cannot have been important.

Second applicant: What do you think about that?

Taxi driver: Well it says, I don't know, well I think when you make a statement, it should be written down in any case, otherwise I can't see any point in it, and especially not in a murder case.

Commentator: So the taxi driver claims that in 1981 she had already told two police officers that she had seen X and his son. Not a word of this is mentioned in this report.

Second applicant: Why are you so sure that you told the police this at the time, which was 1981?

Taxi driver: Well I am a hundred percent sure of it and also, my husband sat beside me in the living room as a witness so..., so that is why I am a hundred percent certain that I told them.

Second applicant: And he was there throughout the entire interview?

Taxi driver: Yes, he was.

Second applicant: Not just part of the interview?

Taxi driver: No, he was there all the time.

Commentator: It was not until 1990, nine years later, that the taxi driver heard of the matter again, shortly after the 'Convicted of Murder' programme had been shown; even though the taxi driver's report had been filed as a so-called 0 report, she was phoned by a

chief inspector of the Flying Squad [*Rejseholdet*] who had been asked by the public prosecutor to do a few more interviews.

Taxi driver: The chief inspector called me and asked whether I knew if any of my colleagues knew anything they had not reported, or whether I had happened to think of something, and I then told him on the phone what I said the first time about the Peugeot and that I had driven behind X and his son up to Ryets Street, and then he said that if he found anything out, or if ... or if there was anything else, then ... then he would get in touch with me again, which he didn't, not until a while afterwards, when he called me and asked whether I would come for another interview.

Second applicant: When you told the chief inspector in your telephone call that you followed X, and that his son was in the car, what did he say about that?

Taxi driver: Well, he didn't say anything.

Second applicant: He did not say that you had never reported this?

Taxi driver: No, he didn't."

19. The second applicant then conducted a short interview with X's new counsel:

"*Second applicant:* Have you any comment on the explanation the taxi driver has given now?

X's new counsel: I have no comment to make at this time.

Second applicant: Why not?

X's new counsel: I have agreed with the public prosecutor, and the President of the Special Court of Revision, that statements to the press in this matter will in future only be issued by the Special Court of Revision.

Commentator: Even though X's new counsel does not wish to speak about the case, we know from other sources that it was he who, in February this year, asked for the taxi driver to be interviewed again. So in March she was interviewed at Frederikshavn police station in the presence of the chief superintendent, which is clearly at odds with what the public prosecutor previously stated in public, namely that the Frederikshavn police would not get the opportunity to be involved in the new inquiries."

20. The interview with the taxi driver continued:

"*Second applicant:* And what happened at the interview?

Taxi driver: What happened was that I was shown into the office of the chief inspector of the Flying Squad and the chief superintendent was there too.

Second applicant: Was any explanation given about why he was present?

Taxi driver: No.

Second applicant: So what did you say in this interview?

Taxi driver: I gave the same explanations as I had done the first time when I was interviewed at home.

Second applicant: Ten years before, that is.

Taxi driver: Yes.

Second applicant: And that was?

Taxi driver: Well, that I had driven behind X and his son up to Ryets Street.

Second applicant: What did they say about that?

Taxi driver: They didn't say anything.

Second applicant: The report which was made in 1981, did you see it?

Taxi driver: No.

Second applicant: Was it there in the room?

Taxi driver: There was a report there when I was being interviewed, but I wasn't allowed to see it.

Second applicant: Did you expressly ask whether you could see the old report?

Taxi driver: I asked whether I could see it but the chief inspector said I couldn't ..."

21. After the interview with the taxi driver the commentator said:

"Now we are left with all the questions: why did the vital part of the taxi driver's explanation disappear and who, in the police or public prosecutor's office, should bear the responsibility for this?

Was it the two police officers who failed to write a report about it?

Hardly, sources in the police tell us they would not dare.

Was it [the named chief superintendent] who decided that the report should not be included in the case file? Or did he and the chief inspector of the Flying Squad conceal the witness's statement from the defence, the judges and the jury? ..."

Pictures of the two police officers, the named chief superintendent and the chief inspector of the Flying Squad, were shown on the screen simultaneously and parallel with the above questions. The questions went on:

"Why did the chief inspector phone the taxi driver shortly after the television programme 'Convicted of Murder'? After all, the police had taken the view that the taxi driver had no importance as a witness and had filed her statement among the 0 reports.

Why did the chief inspector not call her in for an interview when she repeated her original explanation on the telephone?

Why was the taxi driver interviewed at the Frederikshavn police station in the presence of the chief superintendent, which was completely at odds with the public prosecutor's public statement?

On 20 September last year [a named] Chief Constable stated to [a regional daily]: 'All the information connected to the case has been submitted to the defendants, the prosecution and the judges.' Did the Chief Constable know about the taxi driver's statement, when he made this statement? Did the State Prosecutor know already in 1981 that there was a statement from a witness confirming that X had been in Mølleparken twice, and that X's son had been with him both times? Neither of them have agreed to make any statement at all about the case."

22. In the meantime, on 11 March 1991, before the broadcast of the second programme, the taxi driver had again been interviewed by the police, at the request of X's new counsel. She stated that on 12 December 1981 she had attended her grandmother's funeral at 1 p.m. and that on her way there, around five or ten minutes past noon, she had driven behind X and his son. She had arrived at the funeral just before 1 p.m. She also explained that she had told the police about this when first interviewed in 1981. Later on 11 March 1991 the police carried out a check which revealed that the funeral of the taxi driver's grandmother had indeed taken place on 12 December 1981, but at 2 p.m.

Subsequently, the police held three interviews with the taxi driver, during which she changed her explanation, in particular as follows.

On 24 April 1991 she maintained having seen X shortly after noon but agreed that the funeral had taken place at 2 p.m. On her way there she realised she had forgotten a wreath. She had had to return home and had consequently arrived at the funeral just before 2 p.m.

On 25 April 1991 she stated that she was not sure about the date or the time she had seen X and his son. Moreover, she was uncertain whether, shortly after the murder, she had told the police about having seen X. She also explained that, during the shooting of her interview with Mr Baadsgaard on 4 April 1991, he had suggested that she say something like "where is the other report?" when he showed her the 1981 report.

On 27 April 1991 she initially stated that she had not seen X and his son on 12 December 1981. She had never before connected this episode to the funeral. She also admitted having made up the story about the forgotten wreath, but had wanted "things to fit". Later during the interview she maintained that she had seen X and his son on 12 December 1981, but at around 1 p.m.

B. The criminal proceedings against the applicants

23. On 23 May 1991 the chief superintendent reported the applicants and the television station to the police for defamation. It appears, however, that the prosecution's decision as to whether or not to charge the applicants was adjourned pending the decision whether to reopen X's case.

24. This was decided in the affirmative by the Special Court of Revision on 29 November 1991 after two hearings and the examination of ten witnesses, including the taxi driver. Two judges (out of five) in the Special Court of Revision found that new testimonial evidence had been produced on which X might have been acquitted, had it been available at the trial. Two other judges found that no new testimonial evidence had been produced on which X might have been acquitted, had it been

available at the trial. The fifth judge agreed with the latter, but found that in other respects special circumstances existed which made it overwhelmingly likely that the available evidence had not been judged correctly. Accordingly, the court granted a retrial.

25. In the meantime, following the television programmes, an inquiry had commenced into the police investigation of X's case. The inquiry resulted in a report of 29 July 1991 by the Regional State Prosecutor, according to which the police in Frederikshavn had not complied with section 751(2) of the Administration of Justice Act (*Retsplejeloven*). This provision, introduced on 1 October 1978, provides that a witness must be given the opportunity to read through his or her statement. The non-compliance had not been limited to the investigation in X's case. Instead, allegedly in order to minimise errors or misunderstandings, the police in Frederikshavn usually interviewed witnesses in the presence of two police officers and made sure that crucial witnesses repeated their statements before a court as soon as possible. In this connection, the Regional State Prosecutor noted that the High Court, before which X had been convicted in 1982, had not made any comments on the failure to comply with section 751(2) of the Administration of Justice Act with regard to the witnesses who were heard before it in 1982. Finally, the Regional State Prosecutor noted that the Frederikshavn district police were apparently not the only district police failing to comply with the said provision. The Regional State Prosecutor considered it unjustified to maintain that the taxi driver, when interviewed in December 1981, had stated that she had seen X on the day of the murder. During the inquiry this had been contradicted by the two police officers who had interviewed her in 1981. Moreover, the inquiry did not indicate that anyone within the Frederikshavn police had suppressed any evidence in X's case, or in any other criminal case for that matter.

Consequently, on 20 December 1991, the Prosecutor General (*Rigsadvokaten*) stated in a letter to the Ministry of Justice that it was unfortunate and open to criticism that the police in Frederikshavn had not implemented the above provision as part of their usual routine, and informed the Ministry that he had agreed with the State Police Academy that he would produce a wider set of guidelines concerning the questioning of witnesses, which could be integrated into the Police Academy's educational material.

26. X's retrial ended with his acquittal in a judgment of 13 April 1992 by the High Court of Western Denmark, sitting with a jury.

27. A lawyer who represented the applicants in another case had become aware of a letter of 18 May 1992 from the Prosecutor General to the Legal Affairs Committee (*Retsudvalget*) of the Danish parliament mentioning that, subsequent to the broadcast of the programme "The Blind Eye of the Police", the applicants had been reported to the police

by three police officers from Frederikshavn. By a letter of 10 July 1992, the lawyer requested that the Prosecutor General state whether the applicants had been charged, and if so with what offence. By a letter of 17 July 1992, he was told that no charge had been brought against the applicants.

28. On 19 January 1993 the Chief Constable in Gladsaxe informed the applicants that they were charged with defaming the chief superintendent. On 28 January 1993 the applicants were questioned by the police in Gladsaxe.

1. Preliminary procedural questions

29. A request of 11 February 1993 by the prosecution to seize the applicants' research material was examined at a hearing in the Gladsaxe City Court (*Retten i Gladsaxe*) on 30 March 1993, during which the applicants' counsel, claiming that the case concerned a political offence, requested that a jury in the High Court – instead of the City Court – try the case. Both requests were refused by the Gladsaxe City Court on 28 May 1993. In June 1993 the prosecution appealed against the decision on seizure and the applicants appealed against the decision on venue. At the request of one of the applicants' counsel, an oral hearing was scheduled to take place in the High Court of Eastern Denmark (*Østre Landsret*) on 15 November 1993. However, on 7 October 1993 counsel challenged one of the judges in the High Court, alleging disqualification, and requested an oral hearing on the issue. The High Court decided on 15 October 1993 to refuse an oral hearing and on 11 November 1993 it decided that the judge in question was not disqualified. It appears that counsel requested leave to appeal against this decision to the Supreme Court (*Højesteret*), but to no avail. As to the appeal against non-seizure and the question of venue, hearings were held in the High Court on 6 January and 7 March 1994, and by a decision of 21 March 1994 the High Court upheld the City Court's decisions. The applicants' request for leave to appeal to the Supreme Court was refused on 28 June 1994.

2. Proceedings before the City Court

30. On 5 July 1994 the prosecution submitted an indictment to the City Court. A preliminary hearing was held on 10 November 1994 during which it was agreed that the case would be tried over six days in mid-June 1995. However, as counsel for one of the parties was ill, the final hearings were rescheduled to take place on 21, 24, 28 and 30 August and 8 September 1995.

31. On 15 September 1995 the Gladsaxe City Court delivered a sixty-eight-page judgment, finding that the questions put in the television programme concerning the named chief superintendent amounted to

defamatory allegations, which should be declared null and void. However, the court did not impose any sentence on the applicants as it found that they had had reason to believe that the allegations were true. The court also ruled in favour of the applicants regarding a compensation claim by the widow of the named chief superintendent, who had died before the trial. The judgment was appealed against by the applicants immediately, and by the prosecution on 27 September 1995.

3. *Proceedings before the High Court*

32. On 15 April 1996 the prosecutor sent a notice of appeal to the High Court, and on 30 April 1996 he invited counsel for the applicants and the attorney for the widow of the chief superintendent to a meeting concerning the proceedings. Counsel for one of the parties stated that he was unable to attend before 17 June 1996, and accordingly the meeting was held on 25 June 1996. The High Court received the minutes of the meeting, from which it appeared that counsel for one of the parties was unable to attend the trial before November 1996, and that he preferred the hearings to take place in early 1997. On 16 August 1996 the High Court scheduled the hearings for 24, 26 and 28 February and 3 and 4 March 1997.

33. On 6 March 1997 the High Court gave judgment convicting the applicants of tarnishing the honour of the chief superintendent by making and spreading allegations of an act likely to disparage him in the eyes of his fellow citizens, under Article 267 § 1 of the Penal Code. The allegations were declared null and void. The applicants were each sentenced to twenty day-fines of DKK 400 (or twenty days' imprisonment in default) and ordered to pay compensation of DKK 75,000 to the estate of the deceased chief superintendent.

4. *Proceedings before the Leave-to-Appeal Board*

34. On 6, 16 and 25 March 1997 the applicants sought leave from the Leave-to-Appeal Board (*Procesbevillingsnævnet*) to appeal to the Supreme Court. Before deciding, the Board requested an opinion from the prosecuting authorities, namely the Chief of Police, the State Prosecutor and the Prosecutor General. On 27 June 1997 they submitted a joint opinion opposing leave to appeal. However, in the meantime, it appears that a lawyer representing the television station Danmarks Radio had contacted the State Prosecutor, proposing that the public prosecution assist in bringing the case before the Supreme Court as, according to the television station, the High Court's judgment was incompatible with the Media Responsibility Act (*Medieansvarsløven*). Consequently, the public prosecutors initiated a new round of consultation on this question, and their joint opinion was forwarded to the Board on 3 September 1997.

On 29 September 1997, having heard the applicants' counsel on the prosecution's submissions, the Board granted the applicants leave to appeal to the Supreme Court.

5. *Proceedings before the Supreme Court*

35. The Prosecutor General submitted a notice of appeal and sent the case file to the Supreme Court on 3 October and 6 November 1997 respectively.

36. As counsel for the applicants wanted to engage yet another counsel, on 20 November 1997 they asked the Supreme Court whether costs in this respect would be considered legal costs. Moreover, they stated that their pleadings could not be submitted until early January 1998. On 17 March 1998 the Supreme Court decided on the question of costs, and on 19 March 1998 scheduled the hearing for 12 and 13 October 1998.

37. By a judgment of 28 October 1998, the Supreme Court upheld the High Court's judgment, but increased the compensation payable to the estate to DKK 100,000. The majority of judges (three out of five) held:

"In the programme 'The Blind Eye of the Police', [the applicants] not only repeated a statement by the taxi driver that she had already explained to the police during their inquiries in 1981 that shortly after noon on 12 December 1981 she had driven behind X for about one kilometre, but also, in accordance with the common premise for the programmes 'Convicted of Murder' and 'The Blind Eye of the Police', took a stand on the truth of the taxi driver's statement and presented matters in such a way that viewers, even before the final sequence of questions, were given the impression that it was a fact that the taxi driver had given the explanation as she alleged she had done in 1981 and that the police were therefore in possession of this statement in 1981. This impression was strengthened by the first of the concluding questions: '... why did the vital part of the taxi driver's explanation disappear and who, in the police or public prosecutor's office, should bear the responsibility for this?'. In connection with the scenes about the two police officers [the applicants] include two questions in the commentator's narrative, to which the indictment relates; irrespective of the fact that they were phrased as questions, viewers undoubtedly received a clear impression that a report had been made about the taxi driver's statement that she had seen X at the relevant time on 12 December 1981; that this report had subsequently been suppressed; and that such suppression had been decided upon either by the named chief superintendent alone or by him and the chief inspector of the Flying Squad jointly. The subsequent questions in the commentator's narrative do not weaken this impression, and neither does the question whether the Chief Constable or the public prosecutor were aware of the taxi driver's statement. On this basis we find that in the programme 'The Blind Eye of the Police' [the applicants] made allegations against the named superintendent which were intended to discredit him in the eyes of his peers, within the meaning of Article 267 § 1 of the Penal Code [*Straffeloven*]. We find further that it must have been clear to [the applicants] that they were, by way of their presentation, making such allegations.

[The applicants] have not endeavoured to provide any justification but have claimed that there is no cause of action by virtue of Article 269 § 1 of the Penal Code – [which protects] a party who in good faith justifiably makes an allegation which is clearly in the general public interest or in the interest of other parties ...

As laid down in *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* (judgment of 25 June 1992), there is a very extensive right to public criticism of the police. As in that decision there is, however, a difference between passing on and making allegations, just as there is a difference between criticism being directed at the police as such and at individual named officers in the police force. Even though being in the public eye is a natural part of a police officer's duties, consideration should also be given to his good name and reputation.

As stated, [the applicants] did not limit themselves in the programme to referring to the taxi driver's statement or to making value judgments on this basis about the quality of the police investigations and the chief superintendent's leadership thereof. Nor did [the applicants] limit themselves to making allegations against the police as such for having suppressed the taxi driver's explanation; they alleged that the named chief superintendent had committed a criminal offence by suppressing a vital fact.

When [the applicants] were producing the programme, they knew that an application had been made to the Special Court of Revision for the case against X to be reopened and that, as part of the Court of Revision's proceedings in dealing with the said application, the taxi driver had been interviewed by the police on 11 March 1991 at the request of X's defence as part of the proceedings to reopen the case. In consequence of the ongoing proceedings for reopening the case, [the applicants] could not count on the chief superintendent and the two police officers who had interviewed the taxi driver in 1981 being prepared to participate in the programme and hence possibly anticipate proceedings in the Court of Revision. Making the allegations cannot accordingly be justified by lack of police participation in the programme.

[The applicants'] intention, in the programme, of undertaking a critical assessment of the police investigation was legitimate in relation to the role of the media as public watchdog, but this does not apply to every allegation. [The applicants] had no basis for making such a serious allegation against a named police officer, and [the applicants'] opportunities for achieving the aims of the programme in no way required the questions upon which the charges are based to be included.

On this basis, and even though the exemptions provided in Article 10 § 2 of the Convention must be narrowly interpreted and Article 10 protects not only the content of utterances but also the manner in which they are made, we agree that the allegation made was not caught by the exemption in Article 269 § 1 of the Penal Code. Indeed, as a result of the seriousness of the allegation, we agree that there is no basis for the punishment to be remitted in accordance with Article 269 § 2 of the Penal Code. We agree further that there are no grounds for a remittal of penalty under Article 272.

We also concur with the findings on defamation.

We agree with the High Court that the fact that the allegation was made in a programme on the national television station Danmarks Radio and hence could be expected to get widespread publicity – as indeed it did – must be regarded as an aggravating factor for the purposes of Article 267 § 3. Considering that it is more than seven years since the programme was shown, we do not find, however, that there are sufficient grounds for increasing the sentence.

For the reasons given by the High Court, we find that [the applicants] must pay damages to the heirs of the chief superintendent. In this connection, it should be noted that it cannot be regarded as crucial that the nature of the claim for damages was not stated in the writ of 23 May 1991, since the chief superintendent's claim for financial compensation could not relate to anything other than damages. Due to the seriousness of the allegation and the manner of its presentation, we find that the compensation should be increased to DKK 100,000."

38. The minority of two judges who argued for the applicants' acquittal held, *inter alia*:

"We agree that the statements covered by the indictment, irrespective of their having been phrased as questions, have to be regarded as indictable under Article 267 § 1 of the Penal Code and that [the applicants] had the requisite intention.

As stated by the majority, the question of culpability must be decided in accordance with Article 269 § 1, taken together with Article 267 § 1, interpreted in the light of Article 10 of the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights's restrictive interpretation of the exemptions under Article 10 § 2.

In reaching a decision, consideration must be given to the basis on which [the applicants] made their allegations, their formulation and the circumstances under which they were made, as well as [the applicants'] intentions in the programme.

... We find that [the applicants] had cause to suppose that the taxi driver's statement that she had seen X on 12 December 1981 shortly past noon was true. We further find ... that [the applicants] had reason to assume that the taxi driver, when interviewed in 1981, had told the two police officers that she had seen X ... We accordingly attach weight to the fact that it is natural for such an observation to be reported to the police; that it is also apparent from her explanation in the police report of 11 March 1991 that she had already told the police about her observations in 1981; and that her explanation about the reaction of the police to her information that X's son had been in the car strengthened the likelihood of her having reported the observation at the interview in 1981.

... It is apparent from the television programme that [the applicants] were aware that the Frederikshavn police had not at that time complied with the requirement to offer a person interviewed an opportunity to see the records of his or her statements. [The applicants] may accordingly have had some grounds for supposing that the December report did not contain the taxi driver's full statement or that there was another report thereon ...

We consider that [the applicants], in putting the questions covered by the indictment, did not exceed the limits of the freedom of expression which, in a case such as the present one, which relates to serious matters of considerable public interest, should be available to the media. We also attach some weight to the fact that the programme was instrumental in the Court of Revision's decision to hear witnesses and we attach some weight to X's subsequent acquittal.

Overall, we accordingly find that [the allegation] is not punishable by virtue of Article 269 § 1 of the Penal Code ...

[We agree that] the allegation should be declared null and void since its veracity has not been proved ..."

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

39. The relevant provisions of the Danish Penal Code applicable at the time read as follows:

Article 154

“If a person in the exercise of a public office or function has been guilty of false accusation, an offence relating to evidence ... or breach of trust, the penalty prescribed for the particular offence may be increased by not more than one-half.”

Article 164

“1. Any person who gives false evidence before a public authority with the intention that an innocent person shall thereby be charged with, convicted of, or subject to the legal consequence of, a punishable act shall be liable to mitigated detention [*hæfte*] or to imprisonment for a term not exceeding six years.

2. Similar punishment shall apply to any person who destroys, distorts or removes evidence or furnishes false evidence with the intention that any person shall thereby be charged with, or convicted of, a criminal act ...”

Article 267

“1. Any person who tarnishes the honour of another by offensive words or conduct or by making or spreading allegations of an act likely to disparage him in the eyes of his fellow citizens shall be liable to a fine or to mitigated detention.

...

3. When imposing sentence it shall be considered an aggravating circumstance if the insult was made in printed documents or in any other way likely to give it wider circulation, or in such places or at such times as greatly to aggravate the offensive character of the act.”

Article 268

“If an allegation has been maliciously made or disseminated, or if the author has no reasonable ground to regard it as true, he shall be guilty of defamation and liable to mitigated detention or to imprisonment for a term not exceeding two years. If the allegation has not been made or disseminated publicly, the punishment may, in mitigating circumstances, be reduced to a fine.”

Article 269

“1. An allegation shall not be punishable if its truth has been established or if the author of the allegation has in good faith been under an obligation to speak or has acted in lawful protection of an obvious public interest or of the personal interest of himself or of others.

2. The punishment may be remitted where evidence is produced which justifies the grounds for regarding the allegations as true.”

Article 272

“The penalty prescribed in Article 267 of the Penal Code may be remitted if the act has been provoked by improper behaviour on the part of the injured person or if he is guilty of retaliation.”

40. Section 751 of the Administration of Justice Act read as follows:

“(1) The relevant parts of the given testimonies must be included in the reports and particularly important parts of the testimonies should as far as possible be reported using the person’s own words.

(2) The person interviewed shall be given the opportunity to acquaint himself with the report. Any corrections or supplementary information shall be included in the report. The person interviewed shall be informed that he is not obliged to sign the report.

(3) Audio recordings of the interview may only take place after informing the person interviewed.”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 OF THE CONVENTION

41. Complaining of the length of the criminal proceedings, the applicants relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant parts of which read as follows:

“In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a ... hearing within a reasonable time by [a] ... tribunal ...”

A. Period to be taken into consideration

42. The applicants submitted that the period from May 1991, when the chief superintendent reported them to the police, until January 1993, when they were formally charged, should be included in the Court’s assessment of the overall length of the proceedings.

43. The Government contended that the period relevant for the assessment of the issue under Article 6 § 1 began on 19 January 1993, when the Chief Constable in Gladsaxe informed the applicants that they were charged with defaming the chief superintendent.

44. The Court reiterates that, according to its case-law, the period to be taken into consideration under Article 6 § 1 of the Convention must be determined autonomously. It begins at the time when formal charges are brought against a person or when that person has otherwise been substantially affected by actions taken by the prosecuting authorities as a result of a suspicion against him (see, for example, *Hozee v. the Netherlands*, judgment of 22 May 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, p. 1100, § 43).

The applicants became aware on 10 July 1992 that they had been reported to the police; however, upon enquiry, they were informed that no decision had yet been taken as to possible charges against them. Further, no criminal procedure measures were taken against the applicants before 19 January 1993, when they were notified that they were charged with defaming the chief superintendent.

In these circumstances, the Court considers that the applicants were charged, for the purpose of Article 6 § 1 of the Convention, on 19 January 1993 and that the “time” referred to in this provision began to run from that date.

It is common ground between the parties that the proceedings ended on 28 October 1998, when the Supreme Court gave its judgment. Thus, the total length of the proceedings which the Court must assess under Article 6 § 1 of the Convention was five years, nine months and nine days.

B. Reasonableness of the length of the proceedings

45. The reasonableness of the length of the proceedings is to be assessed in the light of the particular circumstances of the case, regard being had to the criteria laid down in the Court’s case-law, in particular the complexity of the case, the conduct of the applicant and that of the authorities before which the case was brought (see *Pélissier and Sassi v. France* [GC], no. 25444/94, § 67, ECHR 1999-II).

1. Submissions of those appearing before the Court

(a) The applicants

46. The applicants maintained that the case did not involve complex factual or legal issues that could justify the excessive length of the proceedings.

As regards their conduct, the applicants submitted that it could not be held against them that they had used the remedies available under Danish law.

With regard to the conduct of the authorities, the applicants found that the case had lain dormant from the City Court’s judgment on 15 September 1995 until the case was heard by the High Court in March 1997. They pointed out that the prosecution had sent a notice of appeal to the High Court on 15 April 1996, seven months after they had appealed against the judgment. Thus, they maintained, the duration of the trial had been unreasonable and the responsibility for this lay with the State, which was responsible for the conduct of the prosecuting authorities and the functioning of the court system as such.

(b) The Government

47. The Government maintained that the criminal proceedings had been very comprehensive and thus time-consuming, involving the two television programmes produced by the applicants, the proceedings before the Special Court of Revision and the proceedings before the High Court, which eventually led to X's acquittal. Moreover, the case had presented several procedural problems which required clarification before the case could be sent to the City Court for trial.

The Government submitted that to a very great extent the applicants' conduct had been the cause of the length of the proceedings, notably prior to the proceedings before the City Court and the High Court.

Furthermore, the Government contended that the case had contained no periods of inactivity for which it could be blamed. Accordingly, in the Government's opinion, the duration of the proceedings, lasting just over five years and nine months in a complicated criminal case heard at three levels of jurisdiction and by the Leave-to-Appeal Board, had been in full compliance with the "reasonable time" requirement of the Convention.

2. The Court's assessment

(a) Complexity of the case

48. The Court considers that certain features of the case were complex and time-consuming.

(b) Conduct of the applicants

49. Only delays attributable to the State may justify a finding of failure to comply with the "reasonable time" requirement (see, for example, *Humen v. Poland* [GC], no. 26614/95, § 66, 15 October 1999). The applicants do not appear to have been much involved in the procedural disputes during the proceedings concerned. However, it follows from the Court's case-law that they are nevertheless to be held responsible for any delays caused by their representatives (see, for example, *Capuano v. Italy*, judgment of 25 June 1987, Series A no. 119, pp. 12-13, § 28).

In the present case the Court finds that, although the applicants' use of available remedies could not be regarded as hindering the progress of the proceedings, it did prolong them. Moreover, the applicants never objected to any adjournment. On the contrary, it appears that in general the preparation of the proceedings, including the scheduling of the final hearing before the High Court and the Supreme Court, was done in agreement with counsel for the applicants (see paragraphs 30, 32 and 36 above).

In these circumstances, the Court finds that the applicants' conduct contributed to some extent to the length of the proceedings.

(c) Conduct of the national authorities

50. The period of investigation by the police and the legal preparation by the prosecution came to an end on 5 July 1994 when the case was sent to the City Court for adjudication (see paragraphs 29 and 30 above). During this period, lasting one year, five months and sixteen days, numerous preliminary court hearings were held and decisions taken. The Court finds that this period cannot be criticised.

The trial before the City Court was terminated by a judgment of 15 September 1995 (see paragraph 31 above), thus one year, two months and ten days after its commencement. Noting especially that the scheduling of the hearing was determined in agreement with the applicants' counsel, the Court finds this period reasonable.

The proceedings before the High Court lasted from 15 September 1995 until 6 March 1997 (see paragraphs 32 and 33 above), that is, one year, five months and eighteen days. At the meeting on 25 June 1996, counsel for one of the applicants expressed his wish not to commence the hearings before the High Court until the beginning of 1997 (see paragraph 32 above). It is true that it took seven months for the prosecuting authorities to prepare the case before a notice of appeal was sent to the High Court on 15 April 1996. However, in the light of the complexity of the case, the Court finds it unsubstantiated that this period constitutes a failure to make progress in the proceedings and it is not in itself sufficiently long to justify finding a violation.

On 6 March 1997 the applicants requested leave to appeal to the Supreme Court, which was granted by the Leave-to-Appeal Board on 29 September 1997 (see paragraph 34 above). The length of these proceedings, which therefore lasted six months and twenty-three days, cannot be criticised.

Finally, the proceedings before the Supreme Court, which commenced on 3 October 1997 and ended on 28 October 1998 (see paragraphs 35-37 above), thus lasting one year and twenty-five days, did not disclose any periods of unacceptable inactivity.

(d) Conclusion

51. Making an overall assessment of the complexity of the case, the conduct of all concerned as well as the total length of the proceedings, the Court considers that the latter did not go beyond what may be considered reasonable in this particular case. Accordingly, there has been no violation of Article 6 § 1 of the Convention in respect of the length of the proceedings.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 10 OF THE CONVENTION

52. The applicants submitted further that the judgment of the Danish Supreme Court amounted to a disproportionate interference with their right to freedom of expression guaranteed by Article 10 of the Convention, which reads 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 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. Submissions of those appearing before the Court

1. *The applicants*

53. The applicants maintained that their questions in the programme “The Blind Eye of the Police” could not be seen as factual statements whose truthfulness they could be required to prove. Read as a whole and in their context, in the applicants’ view it was apparent that the questions merely implied a range of possibilities in the criticised handling of the investigation of the murder case in 1981-82, especially as regards the taxi driver’s observations. The questions left it to the viewers to decide, between various logical explanations, who was responsible for the failures in the handling of the murder case. The questions did not assert that the chief superintendent had contravened the Penal Code. However, he had been the head of the police unit that performed the much-criticised investigation that led to the wrongful conviction of X. Accordingly, raising the hypothetical question whether he in his official capacity could be responsible for the misplacing or concealment of parts of the taxi driver’s original statement was neither unreasonable nor excessive.

54. The applicants contended that the programmes were serious, well-researched documentaries and that there could be no serious doubts about their good faith, including when relying on the taxi driver’s account of the events. In their request for the case to be referred to the Grand Chamber and later at the hearing, the applicants submitted that the majority of the Chamber had seemed to question whether the taxi driver in 1981 had actually given the explanation to the police that she claimed to have done.

The applicants regretted the Chamber's assessment and the method used in this respect with regard to review of facts in a case under the European Convention. In addition, although regretting that they had failed to verify the time of the funeral, the applicants contended that the taxi driver's explanation had appeared highly plausible and credible and that she had had no reason not to tell the truth about what she had observed on 12 December 1981. Furthermore, her testimony had been a crucial element in the reopening of the case by the Special Court of Revision and the later acquittal of X. Moreover, the applicants had reason to believe that a significant statement such as the one the taxi driver had allegedly made to the police would be the subject of a police report. Accordingly, and taking into consideration the fact that the Frederikshavn police had failed to comply with section 751 of the Administration of Justice Act at the material time, it seemed likely that someone within that police district had either misplaced or concealed part of the taxi driver's statement.

55. The applicants found that the majority of the Chamber had disregarded the Court's case-law according to which police officials must accept scrutiny by the public, including the media, on account of their sensitive functions. The applicants emphasised that, like politicians, civil servants were subject to wider limits of acceptable criticism than private individuals, and that members of the police force, including high-ranking police officers, could not be considered to enjoy the same protection of their honour and reputation as afforded to judges. The applicants pointed out that the criticism was limited to the chief superintendent's performance as head of the investigation in the specific case and did not concern his general professional qualities or performance or his private activities. Furthermore, the applicants alleged that, during a telephone conversation between the first applicant and the chief superintendent, which had taken place at some unknown time before the broadcast of the second programme, the chief superintendent had declined to participate in the programme. Thus, he had not been precluded from participating in the programme.

2. The Government

56. The Government emphasised that the applicants had not been convicted for expressing strong criticism of the police, but exclusively for having taken it upon themselves to make the very specific, unsubstantiated and extremely serious accusation against the named chief superintendent that he had intentionally suppressed evidence in the murder case. The Danish Supreme Court had fully recognised that the present case involved a conflict between the right to impart ideas and the right to freedom of expression and the protection of the reputation of others, and it had properly balanced the various interests involved in the

case in conformity with the principles embodied in Article 10 of the Convention.

57. Moreover, the Government pointed out, the applicants had not been convicted for disseminating statements made by the taxi driver. In particular, she had made no allegation of suppression of evidence against the police in Frederikshavn, much less against the chief superintendent personally. In other words, the applicants had made an independent allegation to the effect that a vital piece of evidence had been suppressed and that such suppression had been decided upon either by the chief superintendent alone or by him and the chief inspector of the Flying Squad jointly. Leaving the viewers with these two options did not amount, as claimed by the applicants, to a range of possibilities. On the contrary, this was an allegation that the chief superintendent had in either event taken part in the suppression of evidence and thus committed a serious criminal offence, as also found by all three levels of jurisdiction, including the Supreme Court unanimously.

58. In the Government's view, the applicants' allegation was of such a direct and specific nature that it clearly went beyond the scope of a value judgment. It had thus been fully legitimate to demand justification as a condition for non-punishment. The applicants had had the possibility of giving such justification, but had not done so. In this connection the Government referred both to the unanimous finding of the Supreme Court that the applicants had had no basis for making the allegations, and to its consequent ruling that the allegations were null and void.

59. The Government disputed the applicants' allegation that it was a fact that when questioned by the police in 1981 the taxi driver had claimed to have seen X on 12 December 1981. They observed that there was no authoritative finding of any Danish authorities or courts on this point. Also, setting aside the fact that they could not accept that there was any basis for jumping from the taxi driver's statement to the serious allegation against the chief superintendent, the Government submitted that the applicants had in any event failed to examine the validity of the taxi driver's statement, which had emerged over nine years after the events had taken place. The applicants had failed to check simple facts such as whether the funeral of the taxi driver's grandmother had actually taken place at 1 p.m. The Government found it sadly ironic that the programme, which by its own account aimed at clearing someone unjustly convicted in a court of law, had ended up unjustly convicting someone else in the court of public opinion. They pointed out that the applicants' first programme had also resulted in a defamation case.

60. The Government maintained that the chief superintendent had been precluded from participating in the programme "The Blind Eye of the Police" at the time when X's request for a reopening of the murder trial was pending before the Special Court of Revision.

61. Finally, the Government submitted that the programme “The Blind Eye of the Police” had had no decisive influence on either the order to reopen the murder trial or the subsequent judgment acquitting X.

B. Submissions by the Danish Union of Journalists

62. In their comments submitted under Article 36 § 2 of the Convention and Rule 61 § 3 of the Rules of Court, the intervening party, the Danish Union of Journalists (see paragraph 3 above), maintained that it was essential to the functioning of the press that restrictions on their freedom of expression be construed as narrowly as possible, with self-censorship being the most appropriate form of limitation.

63. Moreover, when imparting information as to the functioning of the police and the judiciary, notably when deficiencies therein resulted in miscarriages of justice, the press should have the right both to investigate and to present their findings with limited restrictions.

64. With regard to the present case, the Danish Union of Journalists contended that the applicants had researched the case very thoroughly. In this respect they had in fact been so successful that they had not merely raised a debate on a matter of serious public concern, they had also ultimately been able to change the course of justice.

65. Accordingly, in the view of the Danish Union of Journalists, the Supreme Court judgment of 28 October 1998 amounted to an unjustified interference with the applicants’ freedom of expression.

C. The Court’s assessment

1. Whether there was an interference

66. It was common ground between the parties that the judgment of the Danish Supreme Court constituted an interference with the applicants’ right to freedom of expression, as guaranteed by Article 10 § 1 of the Convention.

2. Whether the interference was justified

67. An interference will infringe the Convention if it does not meet the requirements of paragraph 2 of Article 10. It should therefore be determined whether it was “prescribed by law”, whether it pursued one or more of the legitimate aims set out in that paragraph and whether it was “necessary in a democratic society” in order to achieve those aims. It was not disputed that the interference was prescribed by law and pursued a legitimate aim, namely the protection of the reputation or rights of

others, within the meaning of Article 10 § 2. The Court endorses this assessment. What is in dispute between the parties is whether the interference was “necessary in a democratic society”.

(a) General principles

68. The test of “necessity in a democratic society” requires the Court to determine whether the interference complained of corresponded to 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 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 (see, among many other authorities, *Perna v. Italy* [GC], no. 48898/99, § 39, ECHR 2003-V, and *Association Ekin v. France*, no. 39288/98, § 56, ECHR 2001-VIII).

69. The Court’s task in exercising its supervisory function is not to take the place of the competent domestic courts but rather to review under Article 10 the decisions they have taken pursuant to their power of appreciation (see *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 45, ECHR 1999-I). 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, including the content of the comments held against the applicants and the context in which they made them (see *News Verlags GmbH & Co. KG v. Austria*, no. 31457/96, § 52, ECHR 2000-I).

70. In particular, the Court must determine whether the reasons adduced by the national authorities to justify the interference were “relevant and sufficient” and whether the measure taken was “proportionate to the legitimate aims pursued” (see *Chauvy and Others v. France*, no. 64915/01, § 70, ECHR 2004-VI). In doing so, the Court has to satisfy itself that the national authorities, basing themselves on an acceptable assessment of the relevant facts, applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 (see, among many other authorities, *Zana v. Turkey*, judgment of 25 November 1997, *Reports* 1997-VII, pp. 2547-48, § 51).

(b) Application of the above principles in the instant case

71. The programmes “Convicted of Murder” and “The Blind Eye of the Police” were produced by the applicants on the premise “that there was no legal basis for X’s conviction and that, by imposing its sentence, the High Court of Western Denmark [on 12 November 1982] disregarded

one of the fundamental tenets of the law in Denmark, namely that the accused should be given the benefit of the doubt” and “that a scandalously bad police investigation, in which the question of guilt had been prejudged right from the start, and which ignored significant witnesses and concentrated on dubious ones, led to X being sentenced to twelve years’ imprisonment for the murder of his wife” (see paragraph 11 above). The latter premise is also implied by the title of the second programme. Evidently, those topics were of serious public interest.

Freedom of expression is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. 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 (see, among other authorities, *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, p. 23-24, § 31; *Janowski v. Poland* [GC], no. 25716/94, § 30, ECHR 1999-I; and *Nilsen and Johnsen v. Norway* [GC], no. 23118/93, § 43, ECHR 1999-VIII). Moreover, a constant thread running through the Court’s case-law is the insistence on the essential role of a free press in ensuring the proper functioning of a democratic society. Although the press must not overstep certain bounds, regarding in particular protection of the reputation and rights of others and the need to prevent the disclosure of confidential information, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest, including those relating to the administration of justice (see *De Haes and Gijssels v. Belgium*, judgment of 24 February 1997, *Reports* 1997-I, pp. 233-34, § 37). Not only does the press have the task of imparting such information and ideas; the public also has a right to receive them. Were it otherwise, the press would be unable to play its vital role of “public watchdog” (see *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, judgment of 25 June 1992, Series A no. 239, p. 27, § 63, and *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], no. 21980/93, § 62, 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; *Thoma v. Luxembourg*, no. 38432/97, §§ 45-46, ECHR 2001-III; and *Perna*, cited above, § 39).

The Danish Supreme Court clearly acknowledged the weight to be attached to journalistic freedom in a democratic society when stating that “[the applicants’] intention, in the programme, of undertaking a critical assessment of the police investigation was legitimate in relation to the role of the media as public watchdog” (see paragraph 37 above).

72. However, the applicant journalists were not convicted for alerting the public to what they considered to be failings in the criminal investigation made by the police, or for criticising the conduct of the police or of

named members of the police force including the chief superintendent, or for reporting the statements of the taxi driver, all of which were legitimate matters of public interest. Indeed, the Danish Supreme Court recognised that there is a very extensive right to public criticism of the police.

The applicants were convicted on a much narrower ground, namely for making a specific allegation against a named individual contrary to Article 267 § 1 of the Penal Code. This provision provides that “any person who tarnishes the honour of another by offensive words or conduct or by making or spreading allegations of an act likely to disparage him in the eyes of his fellow citizens shall be liable to a fine or to mitigated detention” (see paragraph 39 above).

73. At all three levels of jurisdiction, the Danish courts – the Gladsaxe City Court on 15 September 1995, the High Court of Eastern Denmark on 6 March 1997, and the Supreme Court unanimously on 28 October 1998 – found that the statements cited in the indictment, irrespective of their having been phrased as questions, had to be understood as containing factual allegations of the kind covered by Article 267 § 1 of the Penal Code and that the applicants had the requisite intention. The courts at all three levels of domestic jurisdiction found unanimously that the applicants, by formulating the questions as they did, had made the serious accusation that the named chief superintendent had committed a criminal offence during the investigation against X, by intentionally suppressing a vital piece of evidence in the murder case, namely the taxi driver’s explanation that she, at the time of the murder on 12 December 1981 shortly after noon, had seen X, with the result that X had been wrongly convicted by the High Court sitting with a jury on 12 November 1982.

74. The Court agrees with the domestic courts that the applicants, by introducing their sequence of questions with the question “why did the vital part of the taxi driver’s explanation disappear and who, in the police or public prosecutor’s office, should bear the responsibility for this?” (see paragraph 21 above), took a stand on the truth of the taxi driver’s statement and presented matters in such a way that viewers were given the impression that it was a fact that the taxi driver had given the explanation as she claimed to have done in 1981, that the police were therefore in possession of this explanation in 1981, and that this report had subsequently been suppressed. The Court notes in particular that the applicants did not leave it open, or at least include an appropriate question, as to whether the taxi driver in 1981 had in fact given the explanation to the police that, nine years later, she claimed she had.

75. Subsequently they asked: “Was it the two police officers who failed to write a report about it? Hardly, sources in the police tell us they would not dare. Was it [the named chief superintendent] who decided that the report should not be included in the case file? Or did he and the chief

inspector of the Flying Squad conceal the witness's statement from the defence, the judges and the jury?" (see paragraph 21 above). The Court agrees with the Danish Supreme Court that the applicants thereby left the viewers with only two options, namely that the suppression of the vital part of the taxi driver's statement in 1981 had been decided upon either by the chief superintendent alone or by him and the chief inspector of the Flying Squad jointly. In either case, it followed that the named chief superintendent had taken part in the suppression and thus committed a serious criminal offence. The applicants did not leave it open, or at least include the appropriate questions, as to whether a report had been made containing the alleged statement by the taxi driver, and if so, whether anyone had deliberately made it disappear.

76. In order to assess the justification of an impugned statement, a distinction needs to be made between statements of fact and value judgments in that, while the existence of facts can be demonstrated, the truth of value judgments is not susceptible of proof. The requirement to prove the truth of a value judgment is impossible to fulfil and infringes freedom of opinion itself, which is a fundamental part of the right secured by Article 10 (see, for example, *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 103, p. 28, § 46, and *Oberschlick v. Austria (no. 1)*, judgment of 23 May 1991, Series A no. 204, pp. 27-28, § 63). The classification of a statement as a fact or as a value judgment is a matter which in the first place falls within the margin of appreciation of the national authorities, in particular the domestic courts (see *Prager and Oberschlick*, cited above, p. 18, § 36). However, even where a statement amounts to a value judgment, there must exist a sufficient factual basis to support it, failing which it will be excessive (see *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, § 43, ECHR 2001-II).

As regards the facts of the instant case, the Court notes, as did the Supreme Court, that the applicant journalists did not limit themselves to referring to the taxi driver's testimony and to making value judgments on this basis about the conduct of the police investigation and the chief superintendent's leadership of that investigation (see paragraph 37 above). The Court, like the Supreme Court, concludes that the accusation against the named chief superintendent, although made indirectly and by way of a series of questions, was an allegation of fact susceptible of proof. The applicants never endeavoured to provide any justification for their allegation, and its veracity has never been proved. It was for this reason that the courts at all three levels of jurisdiction in Denmark unanimously declared it null and void.

77. In news reporting based on interviews, a distinction also needs to be made according to whether the statements emanate from the journalist or are a quotation of others, since punishment of a journalist for assisting in the dissemination of statements made by another person in an interview

would seriously hamper the contribution of the press to discussion of matters of public interest and should not be envisaged unless there are particularly strong reasons for doing so (see *Jersild*, cited above, pp. 25-26, § 35). Moreover, a general requirement for journalists systematically and formally to distance themselves from the content of a quotation that might insult or provoke others or damage their reputation is not reconcilable with the press's role of providing information on current events, opinions and ideas (see, for example, *Thoma*, cited above, § 64).

In the present case, the applicants were not convicted for reproducing or reporting the statements of others, as in *Jersild* (cited above). They were, as is undisputed, themselves the authors of the impugned questions and the allegations of facts found by the Supreme Court to be inherent in those questions. Indeed, in the programme "The Blind Eye of the Police" none of the persons appearing alleged that the named chief superintendent had intentionally suppressed a report which contained the taxi driver's statement that she had seen X on the day of the murder. The applicants drew their own conclusions from the statements of the witnesses, in particular the taxi driver, in the form of an accusation of deliberate interference with evidence, directed against the chief superintendent.

78. The Court observes in this connection that protection of the right of journalists to impart information on issues of general interest requires that they should act in good faith and on an accurate factual basis and provide "reliable and precise" information in accordance with the ethics of journalism (see, for example, *Fressoz and Roire*, § 54, *Bladet Tromsø and Stensaas*, § 58, and *Prager and Oberschlick*, pp. 18-19, § 37, all cited above). Under the terms of paragraph 2 of Article 10 of the Convention, freedom of expression carries with it "duties and responsibilities", which also apply to the media even with respect to matters of serious public concern. Moreover, these "duties and responsibilities" are liable to assume significance when there is a question of attacking the reputation of a named individual and infringing the "rights of others". Thus, special grounds are required before the media can be dispensed from their ordinary obligation to verify factual statements that are defamatory of private individuals. Whether such grounds exist depends in particular on the nature and degree of the defamation in question and the extent to which the media can reasonably regard their sources as reliable with respect to the allegations (see, among other authorities, *McVicar v. the United Kingdom*, no. 46311/99, § 84, ECHR 2002-III, and *Bladet Tromsø and Stensaas*, cited above, § 66). Also of relevance for the balancing of competing interests which the Court must carry out is the fact that under Article 6 § 2 of the Convention individuals have a right to be presumed innocent of any criminal offence until proved guilty (see, among other authorities, *Worm v. Austria*, judgment of 29 August 1997, *Reports* 1997-V,

pp. 1551-52, § 50, and *Du Roy and Malaurie v. France*, no. 34000/96, § 34, ECHR 2000-X).

During the domestic proceedings the applicants never endeavoured to prove their allegation, which was declared null and void. However, relying on Article 10 of the Convention and Article 269 § 1 of the Penal Code, the applicants claimed that, even if their questions amounted to an allegation, the latter could not be punishable because it had been disseminated in view of an obvious general public interest and in view of the interests of other parties.

The Court must therefore examine whether the applicants acted in good faith and complied with the ordinary journalistic obligation to verify a factual allegation. This obligation required that they should have relied on a sufficiently accurate and reliable factual basis which could be considered proportionate to the nature and degree of their allegation, given that the more serious the allegation, the more solid the factual basis has to be.

79. It is relevant to this assessment that the allegation was made at peak viewing time on a national television station in a programme devoted to objectivity and pluralism, that it was therefore seen by a wide audience, and that the audiovisual media often have a much more immediate and powerful effect than the print media.

80. The Court must also take into consideration the fact that the accusation was very serious for the named chief superintendent and would have entailed criminal prosecution had it been true. The offence alleged was punishable with up to nine years' imprisonment under Articles 154 and 164 of the Penal Code (see paragraph 39 above). It is true that civil servants acting in an official capacity are, like politicians, subject to wider limits of acceptable criticism than private individuals. However, it cannot be said that civil servants knowingly lay themselves open to close scrutiny of their every word and deed to the extent politicians do (see *Oberschlick v. Austria (no. 2)*, judgment of 1 July 1997, *Reports* 1997-IV, pp. 1274-75, § 29; *Janowski*, cited above, § 33; and *Thoma*, cited above, § 47). Thus, although the chief superintendent was subject to wider limits of acceptable criticism than a private individual, being a public official, a senior police officer and leader of the police team which had carried out an admittedly controversial criminal investigation, he could not be treated on an equal footing with politicians when it came to public discussion of his actions. All the less so, as the allegation exceeded the notion of "criticism of the chief superintendent's performance as head of the investigation in the specific case" (see paragraph 56 above) and amounted to an accusation that he had committed a serious criminal act. Thus, it inevitably not only prejudiced public confidence in him, but also disregarded his right to be presumed innocent until proved guilty according to law.

81. The police investigation in the original criminal trial against X involved about 900 people and more than 4,000 pages of reports, and 30 witnesses made statements before the High Court in 1982 (see paragraph 12 above). When preparing their programmes, the applicant journalists had established contact with various witnesses through advertising in the local paper and via police reports.

82. Yet, with regard to the accusation for which they were convicted, the applicants relied on one witness in particular, namely the taxi driver. The Court observes that, during the programme “The Blind Eye of the Police”, the taxi driver claimed that in 1981 she had told the two police officers who interviewed her about two observations she had made on the day of the murder: she had seen a Peugeot taxi and she had seen X and his son shortly after noon on 12 December 1981. The reason she could remember the exact date and time so well was because she had to attend her grandmother’s funeral on that day at 1 p.m. (see paragraph 16 above).

83. The applicants’ interview with the taxi driver was filmed on 4 April 1991. The applicants were at that time aware that the taxi driver, at the request of X’s new counsel, had been interviewed by the police on 11 March 1991 and that during that interview she had maintained that she had told the police already in 1981 about having seen X shortly after noon on 12 December 1981 (see paragraphs 19-20 above). Despite the fact that this witness appeared over nine years after the events took place, the applicants did not check whether there was an objective basis for her timing of events. This could easily have been done, as shown by the check carried out by the police on 11 March 1991, which revealed that the funeral of the taxi driver’s grandmother had taken place, not at 1 p.m., but at 2 p.m. on 12 December 1981 (see paragraph 22 above). This fact was indeed important, not only in relation to the murder case, in which the crucial time was between 11.30 a.m. and 1 p.m., but also as regards the reliability of the taxi driver who, calculating backwards from the time when the funeral took place, claimed to be completely accurate in her observations of the whereabouts of X. The Court also notes that the applicant journalists themselves found their failure to verify the time of the funeral “regrettable”.

84. In addition, the Court observes that at no point during the programme “The Blind Eye of the Police” had the taxi driver asserted that the two police officers had definitely made a report containing her crucial statement; or that a report containing her crucial statement had been suppressed deliberately, or that it was the named chief superintendent who had intentionally suppressed the report. This being so, taking into account the nature and the seriousness of the applicant’s allegation against the named chief superintendent, the applicants’ reliance on the taxi driver’s statement alone could not justify their three-fold speculation that the taxi driver had made her crucial statement to the police in 1981,

that a report on it had been written, and that the chief superintendent had intentionally suppressed that report.

85. The applicants had obtained a copy of the report made by the two police officers in December 1981 mentioning the taxi driver's sighting on 12 December 1981 of a Peugeot taxi (which had no relevance to the murder) (see paragraph 18 above). The report itself did not contain any indication that something might have been deleted from it. Nor was there any evidence that another report had existed containing the taxi driver's statement that she had seen X on the relevant day.

86. When preparing the programmes, the applicants became aware that the police in Frederikshavn had not complied with section 751(2) of the Administration of Justice Act, a provision which had been enacted on 1 October 1978 and provided that a witness should be given the opportunity to read his or her statement (see paragraph 39 above). The non-compliance was confirmed by the inquiry into the specific police investigation of X's case following the broadcast of the applicants' television programmes (see paragraph 25 above). That inquiry resulted in a report of 29 July 1991 by the Regional State Prosecutor, stating, *inter alia*, that the police in Frederikshavn had not, in the course of their routine procedure, implemented the relevant provision. This non-compliance had not been limited to the investigation in X's case. Instead, allegedly in order to minimise errors or misunderstandings, the police in Frederikshavn usually interviewed witnesses in the presence of two police officers and made sure that crucial witnesses repeated their statements before a court as soon as possible. In that connection, the Regional State Prosecutor noted that the High Court, before which X had been convicted in 1982, had not made any comments on the non-compliance with section 751(2) of the Administration of Justice Act with regard to the thirty witnesses who were heard before it in 1982. Finally, the Regional State Prosecutor noted that the police district of Frederikshavn was apparently not the only police district which had failed to comply with the said provision. Consequently, on 20 December 1991 the Prosecutor General found the non-compliance unfortunate and open to criticism, and he informed the Ministry of Justice that he would produce a wider set of guidelines to be integrated into the Police Academy's educational material.

87. Notwithstanding this finding of a procedural failure in the conduct of the investigation in X's case, neither the inquiry nor the statement by the Prosecutor General established that the taxi driver, when interviewed in December 1981, had indeed also claimed to have seen X on the day of the murder (something that was in fact contradicted by the two police officers who had interviewed her in 1981 – see paragraph 25 above), or that a report had been written containing such a statement, or that the existing police report of 1981 had not contained the taxi driver's

full statement, or that somebody within the Frederikshavn police had suppressed evidence in X's case, or any other criminal case for that matter.

Accordingly, in the Courts' view, the fact that the police in Frederikshavn had failed to comply with section 751(2) of the Administration of Justice Act, whether taken alone or together with the taxi driver's statement, could not provide a sufficient factual basis for the applicants' accusation that the chief superintendent had actively tampered with evidence.

88. The applicant journalists submitted that their programmes and the taxi driver's testimony had been a crucial element in the Special Court of Revision's decision of 29 November 1991 to reopen X's trial and the High Court's judgment of 13 April 1992 acquitting him. It is, however, to be observed that counsel for X had already requested a reopening of the trial on 13 September 1990, four days before the broadcast of the applicants' first programme and more than six months before the broadcast of the second (see paragraph 10 above). The Court also notes that the Special Court of Revision was divided when the retrial was granted on 29 November 1991, in that only two judges out of five found that new testimonial evidence, including the taxi driver's statement, had been produced on which X might have been acquitted had it been available at the trial. The retrial was granted nevertheless because the presiding judge found that in other respects special circumstances existed which made it overwhelmingly likely that the available evidence had not been assessed correctly in 1982 (see paragraph 24 above). Finally, although X was acquitted by the High Court sitting with a jury on 13 April 1992, the judgment did not contain any specific reasoning with regard to the jury's answers to the particular questions put by the prosecution (see paragraph 26 above). Thus, the assertion that the applicants' programmes or the taxi driver's testimony were a crucial element in the later acquittal of X amounts to speculation.

89. Even assuming that the applicants' programmes and the taxi driver's testimony were instrumental in the reopening of the proceedings and the acquittal of X, the Court notes that none of those subsequent events, whether the reopening decision or the retrial, in any way supported the theory that led the applicants to include a serious allegation against the chief superintendent in their programme "the Blind Eye of the Police" broadcast on 22 April 1991.

90. The Frederikshavn police were, it is true, invited to participate in the first programme, "Convicted of Murder", which was broadcast on 17 September 1990, four days after X had requested that the Special Court of Revision order a new trial. This invitation was declined, however, since the applicant journalists were not willing to furnish beforehand and in writing the questions to be put to the police (see paragraph 12 above). On the other hand, the applicants have not substantiated their allegation

that the named chief superintendent at some unknown time was invited to participate in the second programme “The Blind Eye of the Police”, which was broadcast on 22 April 1991. In any event, noting especially the statement by X’s new counsel made during that second programme that he had “agreed with the public prosecutor and the President of the Special Court of Revision that statements to the press in this matter [would] in future only be issued by the Special Court of Revision” (see paragraph 19 above), the Court is satisfied that the named chief superintendent was in fact precluded from publicly commenting on the case while it was pending before the Special Court of Revision.

91. In assessing the necessity of the interference, it is also important to examine the way in which the relevant domestic authorities dealt with the case, and in particular whether they applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 of the Convention (see paragraph 70 above). A perusal of the Supreme Court’s judgment reveals that that court fully recognised that the present case involved a conflict between the right to impart information and protection of the reputation or rights of others, a conflict it resolved by weighing the relevant considerations in the light of the case-law under the Convention. Thus, the Supreme Court clearly recognised that the applicants’ intention, in the programme, of undertaking a critical assessment of the police investigation was legitimate in relation to the role of the media as public watchdog. However, having balanced the relevant considerations, that court found no basis for the applicants to make such a serious allegation against the named chief superintendent as they did, in particular because they had sufficient other opportunities to achieve the aims of the programme.

92. Having regard to the various elements above and to the nature and force of the accusation, the Court sees no cause to depart from the Supreme Court’s finding that the applicants lacked a sufficient factual basis for the allegation, made in the television programme broadcast on 22 April 1991, that the named chief superintendent had deliberately suppressed a vital piece of evidence in the murder case. The national authorities were thus entitled to consider that there was a “pressing social need” to take action under the applicable law in relation to that allegation.

93. The nature and severity of the penalty imposed are also factors to be taken into account when assessing the proportionality of the interference under Article 10 of the Convention (see, for example, *Ceylan v. Turkey* [GC], no. 23556/94, § 37, ECHR 1999-IV; *Tammer v. Estonia*, no. 41205/98, § 69, ECHR 2001-I; and *Lešník v. Slovakia*, no. 35640/97, § 63, ECHR 2003-IV).

In the instant case, the applicant journalists were each sentenced to twenty day-fines of 400 Danish kroner (DKK), amounting to DKK 8,000

(equivalent to approximately 1,078 euros (EUR)) and ordered to pay compensation to the estate of the deceased chief superintendent of DKK 100,000 (equivalent to approximately EUR 13,469) (see paragraphs 33 and 37 above). The Court does not find these penalties excessive in the circumstances or to be of such a kind as to have a “chilling effect” on the exercise of media freedom (see, *mutatis mutandis*, *Wille v. Liechtenstein* [GC], no. 28396/95, § 50, ECHR 1999-VII; *Nikula v. Finland*, no. 31611/96, § 54, ECHR 2002-II; and *Elci and Others v. Turkey*, nos. 23145/93 and 25091/94, § 714, 13 November 2003).

94. Having regard to the foregoing, the Court considers that the conviction of the applicants and the sentences imposed on them were not disproportionate to the legitimate aim pursued, and that the reasons given by the Supreme Court in justification of those measures were relevant and sufficient. The interference with the applicants’ exercise of their right to freedom of expression could therefore reasonably be regarded by the national authorities as necessary in a democratic society for the protection of the reputation and rights of others.

95. There has accordingly been no violation of Article 10 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* unanimously that there has been no violation of Article 6 of the Convention;
2. *Holds* by nine votes to eight that there has been no violation of Article 10 of the Convention.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 17 December 2004.

Luzius WILDHABER
President

Paul MAHONEY
Registrar

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the joint partly dissenting opinion of Mr Rozakis, Mr Türmen, Mrs Strážnická, Mr Birsan, Mr Casadevall, Mr Zupančič, Mr Maruste and Mr Hajiyev is annexed to this judgment.

L.W.
P.J.M.

JOINT PARTLY DISSENTING OPINION
OF JUDGES ROZAKIS, TÜRMEŒ, STRÁŽNICKÁ, BİRSAN,
CASADEVALL, ZUPANČIĆ, MARUSTE AND HAJIYEV

(Translation)

1. We voted unanimously for the finding that there had been no violation of Article 6 of the Convention in the present case. On the other hand, we cannot follow the majority as regards their decision on Article 10 of the Convention, which in our opinion has been breached.

2. In this case, the context of the application – in particular X’s acquittal after nearly ten years in prison following an alleged malfunctioning of the Danish judicial system, which is incontestably a serious question of general interest – supports our position. There is no need at this stage to refer to the principles governing freedom of expression and the fundamental role of the press in a democratic society, which have been reiterated by the Court throughout its case-law (see paragraph 71 of the judgment).

3. In a judgment of 28 October 1998, the Danish Supreme Court (by a majority) convicted the applicants under Article 267 § 1 of the Penal Code for tarnishing the honour of a chief superintendent of police. The Supreme Court held (unanimously) that the statements covered by the indictment, despite being framed as questions, had to be regarded as indictable under Article 267 and that the applicants had the requisite intention.

The applicants maintained that the questions posed by them in the programme “The Blind Eye of the Police” were to be read as a whole and in context. It would then be seen that the questions were not directed at defaming any particular person and did not contain any assertion that the chief superintendent had contravened the Penal Code. In their submission, the questions merely implied a range of possible criticisms concerning the police handling of the investigation of the murder case in 1981-82, especially as regards the taxi driver’s observations and the identity of those responsible for concealing or misplacing her important witness statement.

4. We consider that the questions asked by the applicants after the interview with the taxi driver implied a range of possibilities in response to the criticisms concerning the investigation conducted by the police under the responsibility of the chief superintendent. The question why the taxi driver’s statement was not included in the file and the identity of those responsible were matters left open for the television viewers to provide their own answers. A careful reading of the questions raised after the interview supports our view that:

(a) after the introductory explanations and before the journalists' questions, the television viewers were duly warned that these were merely questions to which the applicants had no answer ("Now we are left with all the questions");

(b) the applicants raised broad-focus and logical questions intended to cover the various possible explanations why the witness's statement was not in the file and left open the possibility that the two police officers were responsible, although they added that, according to police sources, this was unlikely;

(c) they then referred to the possibility that the chief superintendent had decided not to include the witness evidence in the file, and expressed doubt as to whether he had correctly assessed the importance of the taxi driver's statement, but without accusing him of contravening the Penal Code;

(d) it was only after raising these questions that the applicants entered into details ("Or did he and the chief inspector of the Flying Squad conceal the witness's statement from the defence, the judges and the jury?") and implicitly accused the two police officers, although, as we have pointed out, this was only one possibility among others which were evoked and left for the viewers alone to decide.

As the questions posed by the applicants after the interview were presented as possibilities, or indeed as value judgments or provocative hypotheses concerning factual information given out during the programme, we cannot agree with the majority that they amounted to an accusation that the chief superintendent had committed a criminal offence.

5. Even if the questions amounted to an allegation against the chief superintendent, the applicants, as investigative journalists reporting on an item of such high public interest, alerting the public to a possible malfunctioning of the judicial system, could not have been expected to prove their assertions beyond a reasonable doubt.

Admittedly, the right of journalists to impart information on questions of general interest is protected only on condition that they express their views in good faith and on a correct factual basis. However, as paragraph 81 of the judgment makes clear, the police investigation and the criminal proceedings against X were complex and not without difficulties. The applicants had also conducted a large-scale search for witnesses when preparing their programmes. The taxi driver was one of those witnesses. During the programme "The Blind Eye of the Police" she declared:

(a) that in 1981 she had told the two police officers who interviewed her about two observations she had made on the day of the murder: she had seen a Peugeot taxi (which had no relevance to the murder) and she had seen X and his son at about five or ten minutes past noon;

(b) that she had driven behind them for about one kilometre;

(c) that she remembered the date and time so clearly because she had to attend her grandmother's funeral at 1 p.m. on that day;

(d) that she was a hundred percent certain that she had told the police about the latter observation because her husband had sat beside her in the living room throughout the entire interview in 1981 (see paragraph 18 of the judgment).

6. The interview with the taxi driver was prepared on 4 April 1991. The applicants were at that time aware that she, at the request of X's new counsel, had been interviewed by the police on 11 March 1991 and that during that interview she had maintained that she had already told the police in 1981 that she had seen X shortly after noon on 12 December 1981. Furthermore, the applicants were in possession of a copy of the report produced by the Frederikshavn police on the taxi driver's statement of 1981. Since it did not contain any information about her alleged observation, the applicants confronted the taxi driver with the report during the programme. Nevertheless, the taxi driver upheld her statement that she had already told the police about this observation in 1981.

The Prosecutor General confirmed in a letter of 20 December 1991 to the Ministry of Justice that the Frederikshavn police at the relevant time had not complied with section 751(2) of the Administration of Justice Act, which provides that a witness must be given the opportunity to read his or her statement. He found this non-compliance unfortunate and open to criticism (see paragraph 25 of the judgment). Before or during the production of their television programmes, the applicants became aware of this non-compliance on the part of the Frederikshavn police. In our opinion, this was another element reinforcing their reliance on the taxi driver, when the latter claimed that something was missing from the police report shown to her during the second programme (see paragraph 18, previously mentioned).

7. Having regard to the foregoing, we consider that when the second programme was broadcast, on 22 April 1991, the applicants had a sufficient factual basis to believe the taxi driver's version of events and to believe that the report of December 1981 did not contain her full statement or that there was another report. The subsequent discovery that the funeral of the taxi driver's grandmother had actually taken place one hour later than the taxi driver had remembered does not detract from the fact that at the relevant time the applicants could reasonably assume that the funeral actually had taken place at 1 p.m. and that the taxi driver's statement could thus be considered of crucial importance. The reasonableness of their belief is not to be assessed with the benefit of hindsight.

8. In addition, some weight must be attached to the fact that the programme may have played a role in the Special Court of Revision's

decision to grant a reopening of the case, and the fact that X was ultimately acquitted (see paragraphs 24 and 26 of the judgment). The fact that a person who had been sentenced to twelve years' imprisonment for murder and spent almost ten years of his life behind bars was later acquitted on a retrial, serves at least to confirm the high degree of public interest involved in the television programme in its endeavour to alert the public to a possible miscarriage of justice.

9. As the judgment makes clear, civil servants acting in an official capacity are, like politicians, subject to wider limits of acceptable criticism than private individuals. We accept that a civil servant should not be "treated on an equal footing with politicians" (see paragraph 80 of the judgment). However, their sensitive duties, which are frequently crucial for the liberty, security and well-being of society as a whole, place police officers at the centre of the social tension generated on the one hand by their exercise of State power and on the other by the right of the individual to be protected against the abuse of power on their part.

It seems obvious to us that a chief superintendent of police, as a senior civil servant and head of the unit which had conducted the investigation which led to X's conviction, ultimately quashed, must necessarily accept, regard being had to his duties, powers and responsibilities, that his acts and omissions should be subjected to close and indeed rigorous scrutiny.

10. In short, we conclude that the justification put forward by the Danish authorities for the interference with the exercise by the applicant journalists of their right to freedom of expression, albeit relevant, were not sufficient to show that that interference was "necessary in a democratic society".

PEDERSEN ET BAADSGAARD c. DANEMARK
(Requête n° 49017/99)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 17 DÉCEMBRE 2004¹

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

SOMMAIRE¹**Procédure pénale ayant débouché sur la condamnation de producteurs d'émissions télévisées pour diffamation d'un haut fonctionnaire de police****Article 6 § 1***Procédure pénale – Délai raisonnable***Article 10***Liberté d'expression – Procédure pénale ayant débouché sur la condamnation de producteurs d'émissions télévisées pour diffamation d'un haut fonctionnaire de police – Ingérence – Nécessaire dans une société démocratique – Protection de la réputation ou des droits d'autrui**
* *

En 1990-1991, les requérants produisirent deux émissions télévisées portant sur la condamnation de X pour meurtre en 1982. X était sorti de prison peu avant la diffusion de la première émission après avoir purgé près de huit des douze années d'emprisonnement auxquelles il avait été condamné, et avait demandé la révision de son procès. Au cours des émissions, la manière dont l'enquête de police avait été menée fut fortement critiquée. Le second requérant y interrogeait un témoin qui affirma avoir dit à l'époque à la police qu'elle avait vu X et le fils de celui-ci dans un endroit donné. Après l'entretien, le commentateur citait nommément le commissaire principal chargé de l'enquête dans le cadre d'une série de questions rhétoriques donnant à penser qu'il avait participé à l'élimination de la partie cruciale du témoignage. Une photo du commissaire principal était également montrée. Par la suite, X obtint la révision de son procès et fut acquitté. Les requérants furent inculpés de diffamation. La cour régionale les reconnut coupables en appel. Elle leur infligea une amende et les condamna à verser des dommages et intérêts. La Cour suprême confirma leur condamnation et augmenta le montant des dommages et intérêts.

1. Article 6 § 1 : évaluant globalement la complexité de l'affaire, le comportement de toutes les personnes et autorités concernées et la durée totale de la procédure (plus de cinq ans et neuf mois), la Cour conclut que cette durée n'a pas outrepassé un délai raisonnable eu égard aux circonstances particulières de l'espèce.

Conclusion : non-violation (unanimité).

2. Article 10: la Cour note que les requérants n'ont pas été condamnés pour avoir alerté le public au sujet des lacunes supposées de l'enquête criminelle ou pour avoir critiqué le comportement de la police ou de policiers en particulier, toutes questions qui présentaient un intérêt général légitime, mais en vertu d'un motif

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

bien plus étroit, c'est-à-dire pour avoir formulé une allégation précise contre une personne nommément citée. Les juridictions internes ont jugé que les déclarations devaient être comprises comme contenant des allégations factuelles et que les requérants avaient bien agi dans l'intention requise. En formulant leurs questions comme ils l'ont fait, ils ont proféré une grave accusation, à savoir que le commissaire principal avait commis une infraction pénale en supprimant un élément de preuve. La Cour convient que les requérants ont pris position sur la véracité de la déclaration du témoin et ont présenté les choses de façon à donner l'impression que des éléments de preuve avaient été éliminés. Les requérants ne se sont pas bornés à faire référence aux éléments de preuve et à émettre des jugements de valeur quant au comportement de la police mais ont proféré, bien qu'indirectement, une déclaration factuelle dont la véracité était susceptible d'être prouvée. Or ils n'ont jamais fait la moindre tentative pour justifier leur allégation, dont l'exactitude n'a pas été démontrée. Il doit exister des motifs particuliers pour pouvoir relever les médias de l'obligation qui leur incombe de vérifier des déclarations factuelles diffamatoires pour des particuliers. La Cour doit donc rechercher si les requérants ont agi de bonne foi et se sont conformés à cette obligation. Il est pertinent de considérer que l'allégation a été diffusée à une heure de grande écoute sur une chaîne de télévision nationale. La Cour doit aussi tenir compte de ce que l'accusation était très grave et a non seulement provoqué une perte de confiance à l'égard du commissaire principal, mais aussi méconnu son droit d'être présumé innocent. L'enquête de police avait donné lieu à plus de 4 000 pages de rapport et vu trente témoins comparaître ; or les requérants se sont appuyés sur un seul témoin sans vérifier si son témoignage était cohérent. Même à supposer que les émissions des requérants et la déposition de ce témoin aient joué un rôle dans la révision du procès, rien n'est venu étayer la théorie des requérants relative à l'élimination d'éléments de preuve. Pour apprécier la nécessité de l'ingérence, il importe aussi de noter que les juridictions nationales ont pesé les considérations en jeu à la lumière de la jurisprudence de la Cour. Celle-ci ne voit aucune raison de s'écarter de la conclusion de la Cour suprême qui a estimé que les requérants ne disposaient pas d'une base factuelle suffisante pour étayer leur allégation. De plus, les amendes et la condamnation à verser une indemnité n'étaient pas excessives ou de nature à emporter un effet dissuasif. En conséquence, la condamnation des requérants et la peine qui leur a été infligée n'étaient pas disproportionnées.

Conclusion : non-violation (neuf voix contre huit).

Jurisprudence citée par la Cour

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

Capuano c. Italie, arrêt du 25 juin 1987, série A n° 119

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

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

Prager et Oberschlick c. Autriche, arrêt du 26 avril 1995, série A n° 313

De Haes et Gijssels c. Belgique, arrêt du 24 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I

Oberschlick c. Autriche (n° 2), arrêt du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV

Hozee c. Pays-Bas, arrêt du 22 mai 1998, *Recueil* 1998-III

Fressoz et Roire c. France [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I
Janowski c. Pologne [GC], n° 25716/94, CEDH 1999-I
Pélissier et Sassi c. France [GC], n° 25444/94, CEDH 1999-II
Humen c. Pologne [GC], n° 26614/95, 15 octobre 1999
Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC], n° 21980/93, CEDH 1999-III
Ceylan c. Turquie [GC], n° 23556/94, CEDH 1999-IV
Nilsen et Johnsen c. Norvège [GC], n° 23118/93, CEDH 1999-VIII
News Verlags GmbH & Co. KG c. Autriche, n° 31457/96, CEDH 2000-I
Du Roy et Malaurie c. France, n° 34000/96, CEDH 2000-X
Tammer c. Estonie, n° 41205/98, CEDH 2001-I
Jerusalem c. Autriche, n° 26958/95, CEDH 2001-II
Thoma c. Luxembourg, n° 38432/97, CEDH 2001-III
Association Ekin c. France, n° 39288/98, CEDH 2001-VIII
Nikula c. Finlande, n° 31611/96, CEDH 2002-II
McVicar c. Royaume-Uni, n° 46311/99, CEDH 2002-III
Lešnik c. Slovaquie, n° 35640/97, CEDH 2003-IV
Perna c. Italie [GC], n° 48898/99, CEDH 2003-V
Elci et autres c. Turquie, n° 23145/93 et 25091/94, 13 novembre 2003
Chauzy et autres c. France, n° 64915/01, CEDH 2004-VI

En l'affaire Pedersen et Baadsgaard c. Danemark,

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,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. L. CAFLISCH,

R. TÜRMEN,

M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,

MM. C. BIRSAN,

P. LORENZEN,

J. CASADEVALL,

B. ZUPANČIČ,

J. HEDIGAN,

M. PELLONPÄÄ,

A.B. BAKA,

R. MARUSTE,

M. ÜGREKHELIDZE,

K. HAJIYEV, *juges*,

et de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 8 septembre et 17 novembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 49017/99) dirigée contre le Royaume du Danemark et dont deux ressortissants de cet État, M. Jørgen Pedersen et M. Sten Kristian Baadsgaard (« les requérants »), ont saisi la Cour le 30 décembre 1998 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). Le second requérant est décédé à l'été 1999. M^{me} Trine Baadsgaard, sa fille et unique héritière, a décidé de maintenir la requête.

2. Les requérants se plaignaient de la durée de la procédure pénale dirigée contre eux. En outre, ils alléguaient une violation de leur droit à la liberté d'expression au motif que l'arrêt de la Cour suprême du 28 octobre 1998 avait entraîné une ingérence disproportionnée dans leur droit, en qualité de journalistes, de jouer un rôle de « chien de garde » indispensable dans une société démocratique.

3. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la

composition de ses sections. L'affaire a ainsi été échuë à la première section dans sa nouvelle composition. Au sein de celle-ci, la chambre appelée à examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement et se composait de M. C.L. Rozakis, président, M. P. Lorenzen, M. G. Bonello, M^{mre} N. Vajić, M. A. Kovler, M. V. Zagrebelsky et M^{mre} E. Steiner, juges, et de M. S. Nielsen, greffier adjoint de section. Des observations ont été reçues du syndicat danois des journalistes, que le président avait autorisé à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement). A la suite d'une audience sur la recevabilité et le fond (article 54 § 3 du règlement), la chambre a déclaré la requête recevable le 27 juin 2002.

4. Le 19 juin 2003, la chambre a rendu un arrêt où elle a conclu par six voix contre une à la non-violation de l'article 6 de la Convention et par quatre voix contre trois à la non-violation de l'article 10 de la Convention. L'opinion dissidente de M. Kovler et l'opinion en partie dissidente de M. Rozakis, à laquelle se sont ralliés M. Kovler et M^{mre} Steiner, sont jointes à l'arrêt.

5. Le 18 septembre 2003, les requérants ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre en vertu des articles 43 de la Convention et 73 du règlement, affirmant que la chambre aurait dû conclure à la violation des articles 6 et 10 de la Convention.

6. Le 3 décembre 2003, un collège de la Grande Chambre a décidé de renvoyer l'affaire devant la Grande Chambre.

7. La composition de la Grande Chambre a été fixée conformément aux dispositions des articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

8. Tant les requérants que le gouvernement danois («le Gouvernement») ont présenté des mémoires et observations complémentaires.

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 8 septembre 2004 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

| | |
|--|---------------------|
| M. P. TAKSØF-JENSEN, | <i>agent,</i> |
| M ^{mre} N. HOLST-CHRISTENSEN, | <i>coagente,</i> |
| M. D. KENDAL, | |
| M ^{mres} D. BORGAARD, | |
| N. RINGEN, | <i>conseillers;</i> |

– *pour les requérants*

| | |
|---------------|------------------|
| MM. T. TRIER, | |
| J. JACOBSEN, | <i>conseils,</i> |

| | |
|------------------------------|---------------------|
| M. P. WILHJELM, | |
| M ^{me} M. ECKHARDT, | <i>conseillers,</i> |
| M. J. PEDERSEN, | <i>requérant.</i> |

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Trier et M. Taksøe-Jensen.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les émissions de télévision produites par les requérants

10. Les requérants, deux journalistes, travaillaient à l'époque des faits pour l'une des deux chaînes nationales de télévision danoises, Danmarks Radio. Ils produisirent deux émissions, qui furent diffusées à 20 heures respectivement le 17 septembre 1990 et le 22 avril 1991. On estima que 30 % environ des téléspectateurs de plus de douze ans avaient vu ces émissions. Classées comme documentaires et intitulées « Condamné pour meurtre » (*Dømt for mord*) pour la première et « L'aveuglement de la police » (*Politiets blinde øje*) pour la seconde, elles traitaient d'un procès dans lequel la cour régionale du Danemark occidental (*Vestre Landsret*) avait, le 12 novembre 1982, condamné un homme, désigné ci-après par la lettre X, à une peine de douze ans d'emprisonnement pour avoir assassiné sa femme le 12 décembre 1981 entre 11 h 30 et 13 heures environ. En appel, la Cour suprême (*Højesteret*) confirma la condamnation en 1983. A sa libération sous condition, X demanda le 13 septembre 1990 à la Cour spéciale de révision (*Den Særlige Klageret*) de réviser son procès.

Les requérants avaient entamé la préparation des émissions en mars 1989; ils avaient pris contact avec les témoins en passant des annonces dans le journal local et par le biais de rapports de police.

11. Au début de chacune des émissions, il était indiqué sur quelles prémisses elles avaient été produites:

« Dans cette émission, nous allons montrer, au travers d'une série d'exemples précis, que la condamnation de X ne s'appuyait sur aucune base légale et que la cour régionale du Danemark occidental a rendu sa sentence au mépris de l'un des principes fondamentaux du droit danois, à savoir que le doute profite à l'accusé.

Nous allons montrer que X a été condamné à une peine de douze ans d'emprisonnement pour le meurtre de sa femme à la suite d'une enquête de police scandaleusement viciée, qui a préjugé la question de la culpabilité dès le départ, a ignoré des témoins importants et s'est concentrée sur des témoins douteux.

L'émission va prouver que X n'a pas pu commettre le crime dont il a été reconnu coupable le 12 novembre 1982. »

1. *La première émission : « Condanné pour meurtre »*

12. La première émission était introduite par le commentaire suivant :

« Dans l'affaire X, l'enquête de police a fait intervenir environ 900 personnes. Plus de 4000 pages de rapport ont été écrites – et 30 témoins ont comparu devant la cour régionale du Danemark occidental.

Nous allons nous efforcer de déterminer ce qui s'est réellement passé le jour du crime, le 12 décembre 1981. Nous allons passer au crible l'enquête de police et examiner les déclarations des témoins concernant l'heure de la disparition de la femme de X. »

Lors de la préparation de cette émission, les requérants avaient invité à y participer les policiers du district de Frederikshavn, qui avaient mené l'enquête sur le meurtre. Après avoir correspondu à ce sujet pendant quelque temps avec les requérants, le chef de la police les informa par une lettre du 19 avril 1990 que les policiers ne pourraient participer à l'émission car certaines des conditions auxquelles ces derniers avaient subordonné l'octroi d'un entretien, notamment l'envoi des questions par écrit à l'avance, n'avaient pas été respectées.

13. A la suite de la diffusion de l'émission le 17 septembre 1990, les requérants furent inculpés de diffamation au motif qu'ils établissaient illégalement un lien entre l'amie de la femme de X (« l'instituteur ») et la mort de deux femmes citées, dont l'une était la femme de X. L'affaire se termina le 14 décembre 1993 par un règlement conclu devant la cour régionale, aux termes duquel les requérants devaient verser à l'instituteur 300 000 couronnes danoises (DKK), s'excuser sans réserve et s'engager à ne plus jamais diffuser l'émission.

2. *La seconde émission : « L'aveuglement de la police »*

14. Les requérants allèguent qu'à une date inconnue avant la diffusion de la seconde émission, le commissaire principal avait, lors d'une conversation téléphonique avec M. Pedersen, refusé de participer à cette émission.

15. L'introduction à la seconde émission comprenait le commentaire suivant :

« C'est la police du district de Frederikshavn qui était à l'époque chargée de l'enquête ayant conduit à la condamnation de X. La police est-elle d'entrée de jeu partie du principe que X était le meurtrier et a-t-elle dès lors négligé certaines pistes, alors que la loi oblige à les suivre toutes ?

Nous avons recherché si les graves allégations que X porte contre la police du district de Frederikshavn étaient fondées. »

16. Au début de l'émission, le second requérant interroge une femme chauffeur de taxi. Elle lui explique que, quelques jours après la disparition de la femme de X, elle a été entendue par deux policiers devant qui elle a mentionné deux observations qu'elle avait faites le 12 décembre 1981 : elle

avait vu un taxi Peugeot (dont il a plus tard été prouvé qu'il n'avait aucun rapport avec le meurtre) et avant cela, elle avait vu X et son fils vers midi cinq ou dix. Elle avait roulé derrière eux sur un kilomètre environ. Elle se rappelait la date et l'heure avec une telle précision parce qu'elle devait se rendre ce jour-là à 13 heures aux obsèques de sa grand-mère.

17. On entend ensuite le commentaire suivant :

«Commentateur : Ainsi, en décembre 1981, peu après la disparition de la femme de X et alors que X est en prison, la police de Frederikshavn est en possession de la déclaration de la chauffeur de taxi, où celle-ci rapporte que, à midi passé de quelques minutes ce samedi-là, elle roule derrière X et son fils sur un kilomètre environ... X et son fils s'étaient donc trouvés à Mølleparken [quartier résidentiel] à deux reprises, et la police le savait en 1981.»

18. L'entretien continue :

«Second requérant : Qu'ont dit les policiers au sujet des informations que vous avez fournies ?

Chauffeur de taxi : Eh bien, l'un d'eux a dit que cela ne pouvait pas être vrai que le fils de X se trouvait dans la voiture, mais en fait je suis sûre à cent pour cent que c'était lui parce que je connais aussi le fils pour l'avoir conduit à la garderie.

Second requérant : Pourquoi vous a-t-il dit cela ?

Chauffeur de taxi : Eh bien, il a juste dit que cela ne pouvait être vrai que le fils était dans la voiture.

Second requérant : Que cela ne pouvait être vrai que vous avez vu ce que vous avez vu.

Chauffeur de taxi : Non, c'est-à-dire qu'il n'a pas dit que je n'avais pas vu X, mais que cela ne pouvait pas être vrai que son fils était avec lui.

Second requérant : Il s'agit des deux policiers qui ont interrogé le chauffeur de taxi en 1981 et qui ont rédigé le rapport de police.

Nous avons montré à la chauffeur de taxi la déclaration qu'elle avait faite en 1981, qu'elle n'avait encore jamais vue.

Chauffeur de taxi : Il manque le passage sur – il n'y avait que... sur la Peugeot, il n'y avait rien sur le reste, à moins que vous ayez un autre rapport.

Second requérant : Il n'y a que celui-ci.

Chauffeur de taxi : Mais cela n'a certainement aucune importance.

Second requérant : Qu'en pensez-vous ?

Chauffeur de taxi : Eh bien cela veut dire, je ne sais pas, eh bien je pense que quand vous faites une déclaration, elle doit être mise par écrit quoi qu'il arrive, sinon je n'en vois pas l'intérêt, surtout dans une affaire de meurtre.

Commentateur : Donc la chauffeur de taxi affirme qu'elle avait déjà dit en 1981 à deux policiers avoir vu X et son fils. Il n'y a pas un mot de cela dans ce rapport.

Second requérant : Pourquoi êtes-vous aussi sûre d'avoir dit cela à la police à l'époque, c'est-à-dire en 1981 ?

Chauffeur de taxi : Eh bien j'en suis sûre à cent pour cent et en plus, mon mari était assis à côté de moi dans le salon comme témoin alors... alors voilà pourquoi je suis sûre à cent pour cent d'en avoir parlé aux policiers.

Second requérant : Et il était présent tout au long de l'interrogatoire ?

Chauffeur de taxi : Oui.

Second requérant : Pas seulement pendant une partie de l'interrogatoire ?

Chauffeur de taxi : Non, il était là tout le temps.

Commentateur : Ce n'est qu'en 1990, neuf ans plus tard, que la chauffeur de taxi a de nouveau entendu parler de l'affaire, peu après la diffusion de l'émission « Condamné pour meurtre » ; bien que son rapport ait été classé avec les rapports 0, elle a reçu un appel téléphonique d'un inspecteur en chef de la brigade volante [*Rejseholdet*], à qui le procureur avait demandé de procéder à quelques interrogatoires supplémentaires.

Chauffeur de taxi : L'inspecteur en chef m'a appelée et m'a demandé si je savais si l'un de mes collègues avait des informations dont il n'avait pas parlé, ou si je m'étais rappelé quelque chose ; je lui ai répondu ce que j'avais dit la première fois au sujet de la Peugeot, et que j'avais roulé derrière X et son fils jusqu'à la rue Ryets ; il m'a dit alors que s'il découvrirait quelque chose, ou alors... ou que s'il y avait quelque chose, alors... alors il reprendrait contact avec moi, ce qu'il n'a pas fait, pas pendant un bon bout de temps, jusqu'à ce qu'il m'appelle pour me demander de venir pour un nouvel interrogatoire.

Second requérant : Lorsque vous avez dit à l'inspecteur en chef au téléphone que vous aviez suivi X et que son fils se trouvait dans la voiture, comment a-t-il réagi ?

Chauffeur de taxi : Eh bien, il n'a rien dit.

Second requérant : Il n'a pas dit que vous n'en aviez jamais parlé ?

Chauffeur de taxi : Non.»

19. Le second requérant s'entretient ensuite brièvement avec le nouvel avocat de X :

«*Second requérant* : Avez-vous des commentaires au sujet de l'explication que la chauffeur de taxi vient de donner ?

Nouvel avocat de X : Je n'ai pas de commentaires pour le moment.

Second requérant : Pourquoi cela ?

Nouvel avocat de X : Nous sommes convenus, avec le procureur et le président de la Cour spéciale de révision, qu'à l'avenir seule cette dernière ferait des déclarations à la presse dans cette affaire.

Commentateur : Même si le nouvel avocat de X ne souhaite pas s'exprimer au sujet de l'affaire, nous savons par ailleurs que c'est lui qui, en février de cette année, a demandé que la chauffeur de taxi soit de nouveau interrogée. C'est ainsi qu'elle a été interrogée en mars au commissariat de police de Frederikshavn en présence du commissaire principal, ce qui est à l'évidence en contradiction avec ce que le procureur a publiquement déclaré, à savoir que la police de Frederikshavn n'aurait pas l'occasion de participer aux nouvelles investigations.»

20. L'entretien avec la chauffeur de taxi se poursuit en ces termes :

«*Second requérant* : Et que s'est-il passé lors de l'interrogatoire ?

Chauffeur de taxi : Ce qui s'est passé, c'est qu'on m'a conduit dans le bureau de l'inspecteur en chef de la brigade volante et que le commissaire principal s'y trouvait déjà.

Second requérant : Vous a-t-on expliqué les raisons de sa présence ?

Chauffeur de taxi : Non.

Second requérant : Alors qu'avez-vous dit pendant cet interrogatoire ?

Chauffeur de taxi : J'ai donné les mêmes explications que lorsque j'avais été interrogée chez moi.

Second requérant : C'est-à-dire il y a dix ans.

Chauffeur de taxi : C'est ça.

Second requérant : Et quelles étaient ces explications ?

Chauffeur de taxi : Eh bien, que j'avais roulé derrière X et son fils jusqu'à la rue Ryets.

Second requérant : Qu'ont-ils dit à ce sujet ?

Chauffeur de taxi : Ils n'ont rien dit.

Second requérant : Le rapport rédigé en 1981, l'avez-vous vu ?

Chauffeur de taxi : Non.

Second requérant : Était-il posé quelque part ?

Chauffeur de taxi : Il y avait bien un rapport, mais je n'ai pas été autorisée à le voir.

Second requérant : Avez-vous expressément demandé à voir le rapport de l'époque ?

Chauffeur de taxi : J'ai demandé si je pouvais le voir, mais l'inspecteur en chef a dit que non (...)»

21. Après l'entretien avec le chauffeur de taxi, le commentateur demande :

« Il nous reste maintenant une série de questions : pourquoi la partie cruciale de l'explication de la chauffeur de taxi a-t-elle disparu et qui, au sein de la police ou du parquet, porte la responsabilité de cette disparition ?

Est-ce que ce sont les deux policiers qui ont omis d'en rendre compte dans un rapport ?

Peu probable, nous disent nos informateurs dans la police, ils n'auraient pas osé.

Est-ce [le commissaire principal, nommé cité] qui a décidé que le rapport ne devait pas être versé au dossier ? Ou lui et l'inspecteur en chef de la brigade volante ont-ils dissimulé la déposition du témoin à la défense, aux juges et au jury ? (...)»

Des photographies des deux policiers, à savoir le commissaire principal nommé et l'inspecteur en chef de la brigade volante, apparaissent à l'écran pendant la lecture des questions précitées. D'autres questions suivent :

« Pourquoi l'inspecteur en chef a-t-il téléphoné à la chauffeur de taxi peu après la diffusion de l'émission « Condamné pour meurtre » ? Après tout, la police avait

considéré que le chauffeur de taxi n'était pas un témoin important et avait classé sa déposition avec les rapports 0.

Pourquoi l'inspecteur en chef ne l'a-t-il pas convoquée pour un interrogatoire lorsqu'elle a répété son explication initiale au téléphone?

Pourquoi la chauffeur de taxi a-t-elle été interrogée au commissariat de police de Frederikshavn en présence du commissaire principal, ce qui était en totale contradiction avec ce que le procureur avait publiquement déclaré?

Le 20 septembre de l'année dernière, un directeur de police [nommément cité] déclara à [un quotidien régional]: «Tous les renseignements relatifs à l'affaire ont été communiqués aux défendeurs, à l'accusation et aux juges.» Le directeur de police avait-il connaissance de la déclaration de la chauffeur de taxi lorsqu'il a tenu ces propos? Le procureur général connaissait-il dès 1981 l'existence de la déclaration d'un témoin confirmant que X s'était trouvé à Mølleparken à deux reprises et que le fils de X se trouvait avec ce dernier à chaque fois? Ni l'un ni l'autre n'ont souhaité faire la moindre déclaration au sujet de l'affaire.»

22. Entre-temps, le 11 mars 1991, avant la diffusion de la seconde émission, la chauffeur de taxi fut de nouveau interrogée par la police à la demande du nouvel avocat de X. Elle déclara que le 12 décembre 1981, elle s'était rendue aux obsèques de sa grand-mère, qui avaient lieu à 13 heures, et qu'en chemin, vers midi cinq ou dix, elle avait roulé derrière X et son fils. Elle était arrivée à l'enterrement tout juste avant 13 heures. Elle expliqua aussi qu'elle avait raconté cela à la police lorsqu'elle avait été interrogée pour la première fois en 1981. Dans la journée du 11 mars 1991, la police procéda à une vérification qui révéla que les obsèques de la grand-mère de la chauffeur de taxi s'étaient bien déroulées le 12 décembre 1981, mais à 14 heures.

Par la suite, la police interrogea la chauffeur de taxi à trois reprises. Celle-ci modifia sa version des faits de la manière suivante.

Le 24 avril 1991, elle maintint avoir vu X peu après midi mais convint que l'enterrement avait eu lieu à 14 heures. Sur le chemin, elle s'était rendu compte qu'elle avait oublié une couronne de fleurs. Elle était retournée chez elle et n'était donc arrivée à l'enterrement que peu avant 14 heures.

Le 25 avril 1991, elle déclara qu'elle n'était pas sûre de la date ou de l'heure à laquelle elle avait vu X et son fils. De plus, elle ne se rappelait plus si, peu après le meurtre, elle avait dit à la police avoir vu X. Elle expliqua aussi que, pendant l'enregistrement de l'entretien avec M. Baadsgaard, le 4 avril 1991, celui-ci lui avait suggéré de dire quelque chose comme «où est l'autre rapport?» lorsqu'il lui montrerait celui de 1981.

Le 27 avril 1991, elle commença par déclarer qu'elle excluait avoir vu X et son fils le 12 décembre 1981 et qu'elle n'avait jamais auparavant fait le lien entre cet épisode et l'enterrement. Elle reconnut aussi avoir inventé l'histoire de la couronne oubliée mais, expliqua-t-elle, elle voulait que

«tout colle». Elle soutint un moment plus tard avoir vu X et son fils le 12 décembre 1981, mais vers 13 heures.

B. La procédure pénale dirigée contre les requérants

23. Le 23 mai 1991, le commissaire principal déposa auprès de la police une plainte pour diffamation contre les requérants et la chaîne de télévision. Il apparaît toutefois que le parquet ajourna sa décision d'inculper ou non les requérants en attendant qu'il fût statué sur le pourvoi en révision du procès de X.

24. Le 29 novembre 1991, la Cour spéciale de révision décida d'accueillir ce pourvoi après avoir tenu deux audiences et entendu dix témoins, dont la chauffeur de taxi. Deux juges (sur cinq) de la Cour spéciale de révision considérèrent qu'avait été présenté un nouveau témoignage qui aurait pu permettre d'acquitter X s'il avait été produit lors du procès. Deux autres juges étaient de l'avis contraire tandis que le cinquième partageait le point de vue des deux derniers, mais en estimant qu'il existait par ailleurs des circonstances particulières telles qu'il était plus que probable que les preuves disponibles n'avaient pas été correctement appréciées. En conséquence, la Cour spéciale décida que X serait rejugé.

25. Entre-temps, après la diffusion des émissions télévisées, des investigations furent engagées sur l'enquête menée par la police dans l'affaire X. Elles débouchèrent sur un rapport du procureur régional en date du 29 juillet 1991 indiquant que la police de Frederikshavn n'avait pas respecté l'article 751 § 2 de la loi sur l'administration de la justice (*Retsplejeloven*). Cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1978, énonce qu'un témoin doit pouvoir lire sa déposition intégralement. L'enquête dans l'affaire X ne constituait pas le seul cas où cette clause n'avait pas été observée. En effet, prétendument pour réduire les risques d'erreur ou de malentendu, la police de Frederikshavn interrogeait en général les témoins en présence de deux policiers et veillait à ce que les témoins clés réitérassent leurs déclarations devant un tribunal le plus rapidement possible. A cet égard, le procureur régional nota que la cour régionale qui avait reconnu X coupable en 1982 n'avait formulé aucune remarque quant à l'inobservation de l'article 751 § 2 de la loi sur l'administration de la justice concernant les témoins entendus par elle en 1982. Enfin, le procureur régional releva que la police du district de Frederikshavn n'était apparemment pas la seule police de district à ne pas respecter cette disposition. Il considéra qu'il ne se justifiait pas de maintenir que la chauffeur de taxi avait bien déclaré aussi lors de son interrogatoire en décembre 1981 avoir vu X le jour du meurtre. Pendant les investigations, cela avait été contredit par les deux policiers qui avaient

interrogé la chauffeur de taxi en 1981. De plus, les investigations n'avaient pas révélé que l'un quelconque des policiers de Frederikshavn eût dissimulé le moindre élément de preuve dans le cas de X ou d'ailleurs dans quelque autre affaire pénale que ce fût.

En conséquence, le 20 décembre 1991, le procureur général (*Rigsadvokaten*) déclara dans une lettre adressée au ministère de la Justice qu'il était regrettable et critiquable que la police de Frederikshavn n'eût pas appliqué la disposition en question comme elle était tenue de le faire systématiquement, et informa le ministère qu'il avait conclu avec l'École nationale de police un accord par lequel il s'était engagé à rédiger des directives plus complètes sur les interrogatoires de témoins, à ajouter au matériel pédagogique de l'école.

26. Le nouveau procès de X se conclut le 13 avril 1992 par un acquittement, prononcé par la cour régionale du Danemark occidental siégeant avec un jury.

27. Un avocat qui représentait les requérants dans une autre affaire apprit l'existence d'une lettre du 18 mai 1992 adressée par le procureur général au comité des affaires juridiques (*Retsudvalget*) du Parlement danois où le premier indiquait qu'à la suite de la diffusion de l'émission «L'aveuglement de la police», trois policiers de Frederikshavn avaient déposé une plainte à la police contre les requérants. Par une lettre du 10 juillet 1992, cet avocat pria le procureur général de lui indiquer si les requérants avaient été inculpés et, si oui, de quelle infraction. Le 17 juillet 1992, il fut informé qu'aucun chef d'inculpation n'était retenu contre les requérants.

28. Le 19 janvier 1993, le directeur de police de Gladsaxe avisa les requérants qu'ils étaient inculpés de diffamation à l'encontre du commissaire principal. Ils furent interrogés par la police de Gladsaxe le 28 janvier 1993.

1. Questions procédurales préliminaires

29. Le 30 mars 1993, le tribunal de première instance de Gladsaxe (*Retten i Gladsaxe*) examina en audience une requête du parquet du 11 février 1993 tendant à la saisie des éléments qui avaient servi aux requérants pour leurs recherches; à cette occasion, les avocats des intéressés, affirmant que l'affaire concernait une infraction politique, exprimèrent le vœu que la cause fût examinée par un jury devant la cour régionale et non par le tribunal de première instance. Le tribunal de première instance de Gladsaxe rejeta les deux demandes le 28 mai 1993. En juin 1993, le parquet fit appel de la décision relative à la saisie et les requérants attaquèrent la décision concernant la juridiction compétente. Pour répondre au souhait de l'un des avocats des requérants, une audience fut fixée devant la cour régionale du Danemark oriental (*Østre Landsret*) au

15 novembre 1993. Le 7 octobre 1993, toutefois, la défense récusait l'un des juges de la cour régionale et sollicitait la tenue d'une audience sur la question. La cour régionale décida le 15 octobre 1993 de rejeter cette requête et, le 11 novembre 1993, de ne pas écarter le juge récusé. Il apparaît que l'avocat demanda l'autorisation de se pourvoir contre cette décision devant la Cour suprême (*Højesteret*), mais en vain. La cour régionale tint audience le 6 janvier et le 7 mars 1994 au sujet de l'appel relatif à la saisie et de celui portant sur la juridiction compétente. Par une décision du 21 mars 1994, elle confirma les décisions du tribunal de première instance. Le 28 juin 1994, les requérants se virent refuser l'autorisation de saisir la Cour suprême.

2. Procédure devant le tribunal de première instance

30. Le 5 juillet 1994, le parquet soumit l'acte d'accusation au tribunal de première instance. Une audience préliminaire se déroula le 10 novembre 1994; il fut alors convenu d'examiner l'affaire sur six jours à la mi-juin 1995. Cependant, en raison de la maladie de l'avocat de l'une des parties, les audiences finales furent reportées aux 21, 24, 28 et 30 août et 8 septembre 1995.

31. Le 15 septembre 1995, le tribunal de première instance de Gladsaxe rendit un jugement de soixante-huit pages où il constatait que les questions posées dans l'émission télévisée au sujet du commissaire principal nommé s'analysaient en des allégations diffamatoires devant être déclarées nulles et non avenues. Toutefois, le tribunal s'abstint de condamner les requérants, jugeant que ces derniers avaient des raisons de croire que les allégations étaient véridiques. Ils ne furent pas non plus condamnés à verser l'indemnité qui avait été réclamée par la veuve du commissaire principal, décédé avant le procès. Les requérants interjetèrent appel du jugement sur-le-champ; le parquet fit de même le 27 septembre 1995.

3. Procédure devant la cour régionale

32. Le 15 avril 1996, le procureur adressa un avis d'appel à la cour régionale et, le 30 avril 1996, invita les avocats des requérants et le représentant de la veuve du commissaire principal à une réunion portant sur la procédure. L'avocat de l'une des parties ayant déclaré qu'il n'était pas libre avant le 17 juin 1996, la réunion se tint le 25 juin 1996. La cour régionale reçut le procès-verbal de cette réunion, d'où il ressortait que l'avocat de l'une des parties ne pourrait participer au procès avant novembre 1996 et qu'il préférerait que celui-ci se tînt début 1997. Le 16 août 1996, la cour régionale fixa les dates d'audience aux 24, 26 et 28 février et 3 et 4 mars 1997.

33. Le 6 mars 1997, la cour régionale rendit un arrêt par lequel elle déclarait les requérants coupables d'avoir porté atteinte à l'honneur du commissaire principal en formulant et propageant des allégations qui lui imputaient un acte susceptible de le discréditer aux yeux de ses concitoyens, infraction réprimée par l'article 267 § 1 du code pénal. Ces allégations furent déclarées nulles et non avenues. Les requérants furent condamnés chacun à vingt jours-amende de 400 DKK (ou, à défaut, à vingt jours d'emprisonnement) et condamnés à verser une indemnité de 15 000 DKK aux héritiers du commissaire principal défunt.

4. *Procédure devant la commission d'appel*

34. Les 6, 16 et 25 mars 1997, les requérants demandèrent à la commission d'appel (*Procesbevillingsnævnet*) l'autorisation de se pourvoir devant la Cour suprême. Avant de se prononcer, la commission demanda l'avis des autorités de poursuite, à savoir le chef de la police, le procureur et le procureur général. Le 27 juin 1997, ils rendirent un avis commun où ils se déclaraient opposés à l'octroi de cette autorisation. Toutefois, il apparaît que, dans l'intervalle, un avocat représentant la chaîne de télévision, Danmarks Radio, prit contact avec le procureur pour proposer que le parquet aidât à porter l'affaire devant la Cour suprême car, selon cette chaîne, la décision de la cour régionale se heurtait à la loi sur la responsabilité des médias (*Medieansvarsløven*). En conséquence, les autorités de poursuite entamèrent une nouvelle série de consultations sur la question, et leur avis commun fut transmis à la commission d'appel le 3 septembre 1997. Le 29 septembre 1997, après avoir entendu les avocats des requérants au sujet des arguments du parquet, la commission accorda à ces derniers l'autorisation de saisir la Cour suprême.

5. *Procédure devant la Cour suprême*

35. Le procureur général adressa la déclaration de pourvoi et le dossier à la Cour suprême le 3 octobre et le 6 novembre 1997 respectivement.

36. Les avocats des requérants ayant souhaité en engager un autre, ils demandèrent le 20 novembre 1997 à la Cour suprême si les frais y relatifs seraient considérés comme des frais de justice. Ils déclarèrent de plus que leur mémoire ne pourrait être prêt avant début janvier 1998. Le 17 mars 1998, la Cour suprême trancha la question des frais et, le 19 mars 1998, fixa l'audience aux 12 et 13 octobre 1998.

37. Par un arrêt du 28 octobre 1998, la Cour suprême confirma celui de la cour régionale, tout en portant à 100 000 DKK le montant de l'indemnité à verser aux héritiers. La majorité des juges (soit trois sur cinq) déclara :

« Dans l'émission intitulée « L'aveuglement de la police », non seulement [les requérants] répètent la déclaration de la chauffeur de taxi qui affirme avoir déjà expliqué à la police lors de ses investigations de 1981 que, peu après midi le 12 décembre 1981, elle avait roulé derrière X sur un kilomètre environ, mais aussi, conformément à la prémisse commune aux émissions « Condamné pour meurtre » et « L'aveuglement de la police », ils prennent position sur la véracité de cette déclaration et présentent les choses de telle sorte que les spectateurs, même avant la séquence finale de questions, ont l'impression que la chauffeur de taxi a réellement fourni l'explication en 1981 comme elle allègue l'avoir fait et que la police avait donc déjà cette déclaration en sa possession à cette époque. Cette impression est renforcée par la première des questions posées en guise de conclusion: « (...) pourquoi la partie cruciale de l'explication de la chauffeur de taxi a-t-elle disparu et qui, au sein de la police ou du parquet, porte la responsabilité de cette disparition? » En parallèle avec les scènes relatives aux deux policiers, [les requérants] posent deux questions intégrées au commentaire, sur lesquelles porte l'acte d'accusation; indépendamment du fait qu'il s'agit d'interrogations, les spectateurs ont incontestablement la nette impression qu'un rapport a été rédigé au sujet de la déposition de la chauffeur de taxi selon laquelle elle avait vu X à l'heure critique le 12 décembre 1981, que ce rapport a par la suite été éliminé et que cette élimination a été décidée soit uniquement par le commissaire principal nommé cité soit par celui-ci et l'inspecteur en chef de la brigade volante. Les questions posées ensuite dans le commentaire ne dissipent pas cette impression, pas plus que la question portant sur le point de savoir si le directeur de police ou le procureur avaient connaissance de la déclaration de la chauffeur de taxi. C'est pourquoi nous concluons que, dans l'émission « L'aveuglement de la police », [les requérants] ont formulé contre le commissaire nommé des allégations qui visaient à le discréditer aux yeux de ses pairs, au sens de l'article 267 § 1 du code pénal [*Straffeloven*]. Nous jugeons de plus que [les requérants] devaient pertinemment savoir qu'ils prononçaient de telles allégations de par leur manière de présenter les choses.

[Les requérants] n'ont pas tenté de se justifier mais ont soutenu qu'il n'existait pas de motif pour agir, eu égard à l'article 269 § 1 du code pénal – [lequel protège] une partie qui formule de bonne foi et de manière justifiée une allégation servant manifestement l'intérêt général ou l'intérêt d'autrui (...)

Comme énoncé dans l'arrêt *Thorgeir Thorgeirson c. Islande* (25 juin 1992), le droit de critiquer la police en public est très large. Ainsi que cet arrêt le mentionne, il y a toutefois une différence entre propager des allégations et être à l'origine de nouvelles allégations, tout comme il existe une différence entre diriger des critiques envers la police en tant que telle et envers certains policiers nommément cités. Même si le travail du policier l'amène naturellement à être en vue, il faut aussi prendre sa réputation en compte.

Ainsi que cela a été dit, [les requérants] ne se sont pas bornés dans l'émission à évoquer la déclaration de la chauffeur de taxi ou à prononcer des jugements de valeur à partir de ces propos quant à la qualité de l'enquête de la police et à la manière dont le commissaire principal en assure la direction. [Les requérants] ne se sont pas non plus contentés de formuler des allégations à l'encontre de la police en tant que telle pour avoir éliminé la déclaration de la chauffeur de taxi, mais ont accusé le commissaire en question d'avoir commis une infraction pénale en éliminant un fait crucial.

A l'époque où ils ont produit l'émission, [les requérants] savaient que la Cour spéciale de révision avait été saisie d'un pourvoi en révision du procès de X et que, dans le cadre de la procédure suivie par cette juridiction quant à ce pourvoi, la chauffeur de taxi avait

été interrogée par la police le 11 mars 1991 à la demande de l'avocat de X. Cette procédure étant en cours, [les requérants] ne pouvaient compter que le commissaire principal et les deux policiers qui avaient interrogé le chauffeur de taxi en 1981 participent à l'émission au risque de préjuger l'issue de la procédure. Ils ne peuvent donc justifier ces allégations en invoquant la non-participation des policiers à l'émission.

Dans l'émission, [les requérants] entendaient procéder à une évaluation critique de l'enquête menée par la police; démarche légitime dans la mesure où les médias jouent un rôle de chien de garde, mais qui ne saurait valoir quelle que soit l'allégation portée. En effet, [les requérants] ne disposaient d'aucune base solide pour proférer une allégation aussi sérieuse contre un policier nommément cité et ils pouvaient atteindre les objectifs de leur émission sans poser les questions qui sont à l'origine des charges retenues contre eux.

Dans ces conditions, même s'il convient d'interpréter de manière étroite les exceptions prévues à l'article 10 § 2 de la Convention et si l'article 10 protège non seulement la teneur des propos mais aussi la manière dont ils sont exprimés, nous pensons que l'allégation n'est pas couverte par la dérogation visée à l'article 269 § 1 du code pénal. De fait, compte tenu de la gravité de l'allégation, nous estimons que rien ne justifie de lever la sanction en vertu de l'article 269 § 2 du code pénal. Nous considérons aussi qu'il n'y a aucun motif d'appliquer une remise de peine en vertu de l'article 272.

Nous souscrivons également aux conclusions relatives à la diffamation.

Nous pensons comme la cour régionale que le fait que l'allégation ait été formulée au cours d'une émission diffusée sur la chaîne de télévision nationale Danmarks Radio et était donc susceptible de disposer d'une large audience – comme cela a effectivement été le cas – doit passer pour une circonstance aggravante au sens de l'article 267 § 3. Considérant cependant que la diffusion de l'émission remonte à plus de sept ans, nous estimons qu'il n'y a pas de raisons suffisantes d'alourdir la peine.

Pour les motifs invoqués par la cour régionale, nous estimons que [les requérants] doivent verser des dommages et intérêts aux héritiers du commissaire principal. A cet égard, il faut noter que l'on ne saurait juger primordial le fait que la nature de la demande en réparation n'ait pas été précisée dans l'acte d'assignation du 23 mai 1991 étant donné que la demande de dédommagement pécuniaire du commissaire principal ne pouvait se rapporter à quoi que ce soit d'autre qu'à des dommages et intérêts. En raison de la gravité de l'allégation et de la manière dont elle a été formulée, nous considérons que l'indemnité doit être portée à 100.000 DKK.»

38. Les deux juges de la minorité, favorables à l'acquiescement des requérants, déclarèrent notamment :

«Nous convenons que les déclarations visées par l'acte d'accusation, nonobstant le fait qu'elles ont été exprimées sous la forme de questions, doivent passer pour tomber sous le coup de l'article 267 § 1 du code pénal, et que [les requérants] ont bien agi dans l'intention requise.

Ainsi que la majorité l'a déclaré, la question de la culpabilité doit être tranchée conformément à l'article 269 § 1 combiné avec l'article 267 § 1, compris à la lumière de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de l'interprétation restrictive adoptée par la Cour européenne des Droits de l'Homme quant aux exceptions énumérées à l'article 10 § 2.

Pour se prononcer, il convient de tenir compte de ce sur quoi [les requérants] ont fondé leurs allégations, de la manière dont ils les ont formulées et des circonstances dans lesquelles ils l'ont fait, ainsi que des finalités assignées par eux à l'émission.

(...) Nous estimons que [les requérants] avaient des raisons de supposer que la déclaration de la chauffeur de taxi selon laquelle elle avait vu X le 12 décembre 1981 peu après midi était vraie. Nous estimons de plus (...) que [les requérants] avaient des motifs de penser que la chauffeur de taxi, lorsqu'elle avait été interrogée en 1981, avait dit aux deux policiers avoir vu X. (...) Nous accordons donc du poids au fait qu'il est naturel de rapporter une telle observation à la police, qu'il ressort également de sa déclaration figurant dans le rapport de police du 11 mars 1991 que l'intéressée avait déjà parlé à la police de ses observations en 1981, et que son explication quant à la manière dont la police a réagi lorsqu'elle a indiqué que le fils de X était dans la voiture renforce la probabilité qu'elle ait fait part de ses observations lors de l'interrogatoire de 1981.

(...) Il ressort de l'émission télévisée que [les requérants] savaient que la police de Frederikshavn ne s'était pas à l'époque conformée à l'exigence voulant qu'une personne interrogée puisse voir le rapport établi sur sa déclaration. [Les requérants] ont ainsi pu avoir des raisons de supposer que le rapport de décembre ne contenait pas l'intégralité de la déclaration de la chauffeur de taxi ou qu'il existait un autre rapport à ce sujet. (...)

Nous estimons que [les requérants], en posant les questions faisant l'objet de l'acte d'accusation, n'ont pas outrepassé les limites de la liberté d'expression dont doivent jouir les médias dans une affaire telle que l'espèce, qui porte sur des questions graves présentant un intérêt public considérable. Nous accordons en outre un certain poids au fait que l'émission a joué un rôle dans la décision de la Cour de révision d'entendre des témoins ainsi qu'à l'acquittement ultérieur de X.

Pour conclure, nous considérons que [l'allégation] ne tombe pas sous le coup de l'article 269 § 1 du code pénal (...)

[Nous convenons que] l'allégation doit être déclarée nulle et non avenue étant donné que sa véracité n'a pas été démontrée (...)

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

39. Les dispositions pertinentes du code pénal danois en vigueur à l'époque des faits étaient libellées comme suit :

Article 154

« Lorsqu'une personne occupant un poste dans la fonction publique se rend coupable dans l'exécution de ses fonctions d'une fausse accusation, d'une infraction touchant aux preuves (...) ou d'un abus de confiance, la peine prévue pour l'infraction en cause peut être augmentée de la moitié de sa valeur au maximum. »

Article 164

« 1. Toute personne qui produit de fausses preuves devant une autorité publique dans le but de faire accuser ou condamner un innocent pour une infraction pénale ou

de lui en faire supporter les conséquences légales, est passible d'une peine de détention allégee [*hæfte*] ou d'emprisonnement ne dépassant pas six ans.

2. La même sanction est appliquée à toute personne qui détruit, altère ou fait disparaître des éléments de preuve ou produit de fausses preuves dans le but de faire accuser ou condamner autrui pour un acte criminel. (...)»

Article 267

«1. Quiconque porte atteinte à l'honneur d'une personne en employant des mots offensants ou en adoptant une conduite offensante ou en torquiant ou propageant des allégations qui lui imputent un acte susceptible de la discréditer aux yeux de ses concitoyens, est passible d'une amende ou d'une peine de détention allégee.

(...)

3. Pour fixer la peine, est considéré comme circonstance aggravante le fait que l'insulte soit contenue dans un document imprimé ou dans tout autre support susceptible de lui conférer une large diffusion, ou soit formulée dans un lieu ou à un moment tel que le caractère offensant s'en trouve nettement renforcé.»

Article 268

«Lorsqu'une personne a formulé ou propagé une allégation dans l'intention de nuire, ou a exprimé une allégation qu'elle n'a aucun motif raisonnable de tenir pour vraie, elle se rend coupable de diffamation et est passible d'une peine de détention allégee ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum. Si l'allégation n'a pas été formulée ou propagée publiquement, la sanction peut, s'il existe des circonstances atténuantes, se limiter à une amende.»

Article 269

«1. L'auteur d'une allégation n'encourt pas de sanction si la véracité de cette allégation a été établie ou s'il s'est de bonne foi trouvé dans l'obligation de parler ou a agi pour protéger légalement un intérêt public manifeste ou son intérêt personnel ou celui d'autrui.

2. La sanction peut être écartée lorsque sont produits des éléments qui fondent à tenir l'allégation pour véridique.»

Article 272

«La peine prévue à l'article 267 du code pénal peut être écartée si l'acte a été provoqué par un comportement impropre de la personne offensée ou si celle-ci a agi par vengeance.»

40. L'article 751 de la loi sur l'administration de la justice énonce :

«1. Les passages pertinents des témoignages entendus doivent figurer dans les rapports et les passages particulièrement importants des témoignages doivent autant que faire se peut être transcrits avec les mots utilisés par le témoin.

2. La personne interrogée doit pouvoir prendre connaissance du rapport. Toute correction ou nouvelle information doit figurer dans le rapport. La personne interrogée doit être informée qu'elle n'est pas tenue de signer le rapport.

3. Il n'est possible de procéder à un enregistrement audio de l'interrogatoire qu'après en avoir informé la personne interrogée.»

EN DROIT

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

41. Les requérants dénoncent la durée de la procédure pénale dirigée contre eux. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont les passages pertinents disposent :

«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. (...)»

A. Période à prendre en considération

42. Les requérants avancent que la période qui s'est écoulée de mai 1991, date à laquelle le commissaire principal a déposé une plainte contre eux à la police, à janvier 1993, moment où ils ont été officiellement inculpés, doit être englobée dans la durée prise en compte par la Cour.

43. Le Gouvernement soutient que la période pertinente pour l'examen sous l'angle de l'article 6 § 1 a débuté le 19 janvier 1993, lorsque le directeur de police de Gladsaxe a informé les requérants qu'ils étaient inculpés de diffamation envers le commissaire principal.

44. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence, la période à prendre en considération au titre de l'article 6 § 1 de la Convention doit être déterminée de manière autonome et débute dès qu'une personne se trouve officiellement inculpée ou lorsque les actes effectués par les autorités de poursuite en raison des soupçons qui pèsent contre elle ont des répercussions importantes sur sa situation (voir, par exemple, *Hozee c. Pays-Bas*, arrêt du 22 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, p. 1100, § 43).

Les requérants ont appris le 10 juillet 1992 qu'une plainte contre eux avait été déposée à la police. A leur demande, ils furent toutefois informés qu'aucune décision n'avait encore été rendue quant à leur éventuelle inculpation. De plus, aucune mesure de procédure pénale ne fut adoptée contre eux avant le 19 janvier 1993, date à laquelle il leur fut notifié qu'ils étaient inculpés de diffamation envers le commissaire principal.

Dans ces conditions, la Cour estime que, aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants ont été inculpés le 19 janvier 1993 et que le «délai» dont il est question dans cette disposition a commencé à courir à cette date.

Aucune des parties ne conteste que la procédure a pris fin le 28 octobre 1998, avec le prononcé de l'arrêt de la Cour suprême. Dès lors, la durée totale de la procédure à prendre en compte par la Cour au titre de l'article 6 § 1 de la Convention est de cinq ans, neuf mois et neuf jours.

B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

15. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (*Pélissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 67, CEDH 1999-II).

1. Thèses des comparants

a) Les requérants

46. Les requérants plaignent que l'affaire ne portait sur aucune question complexe de fait ou de droit susceptible de justifier la durée excessive de cette procédure.

En ce qui concerne leur comportement, on ne saurait à leur avis retenir contre eux le fait qu'ils aient utilisé les recours disponibles en droit danois.

Quant à la conduite des autorités, les intéressés estiment que l'affaire est restée en sommeil entre le prononcé du jugement du tribunal de première instance le 15 septembre 1995 et l'audience de la cour régionale en mars 1997. Ils relèvent que le parquet a adressé un avis d'appel à la cour régionale le 15 avril 1996, soit sept mois après qu'ils eurent interjeté appel du jugement. La durée du procès est ainsi selon eux déraisonnable et la faute en incomberait à l'État, responsable de la conduite des autorités de poursuite et du fonctionnement du système judiciaire.

b) Le Gouvernement

47. Le Gouvernement déclare que la procédure pénale a été très complète, ce pourquoi elle a pris du temps. Elle a en effet porté sur les deux émissions télévisées produites par les requérants, et englobé l'instance devant la Cour spéciale de révision et celle devant la cour régionale qui a finalement débouché sur l'acquiescement de X. De plus, l'affaire a connu plusieurs difficultés de procédure qu'il a fallu régler avant qu'elle pût être jugée par le tribunal de première instance.

Le Gouvernement soutient que le comportement des requérants est dans une très large mesure à l'origine de la durée de la procédure,

notamment avant la saisine du tribunal de première instance puis de la cour régionale.

De surcroît, il indique que l'affaire n'a connu aucune période d'inactivité dont il puisse lui être fait reproche. Dès lors, à son avis, la durée de la procédure, à savoir un peu plus de cinq ans et neuf mois pour une affaire pénale complexe examinée à trois niveaux de juridiction ainsi que par la commission d'appel, est totalement conforme à l'exigence du « délai raisonnable » posée par la Convention.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Complexité de l'affaire**

48. La Cour considère que certains aspects de l'affaire étaient complexes et ont donc demandé beaucoup de temps.

b) **Comportement des requérants**

49. La Cour rappelle que seules les lenteurs imputables à l'Etat peuvent amener à conclure à l'inobservation du « délai raisonnable » (voir, par exemple, *Humen c. Pologne* [GC], n° 26614/95, § 66, 15 octobre 1999). Elle note que les requérants ne semblent pas avoir pris une part active aux controverses procédurales pendant l'instance en cause. Toutefois, il ressort de la jurisprudence que les retards provoqués par leurs représentants n'en restent pas moins à leur charge (*Capuano c. Italie*, arrêt du 25 juin 1987, série A n° 119, pp. 12-13, § 28).

En l'espèce, la Cour constate que, bien que le fait que les requérants se soient prévalus des recours disponibles ne puisse passer pour avoir entravé les progrès de la procédure, il a contribué à prolonger celle-ci. En outre, les requérants ne se sont opposés à aucun des ajournements. Au contraire, il apparaît qu'en général la préparation de la procédure, y compris la fixation de la date de la dernière audience devant la cour régionale et la Cour suprême, s'est déroulée en accord avec les avocats des intéressés (paragraphe 30, 32 et 36 ci-dessus).

Dans ces conditions, la Cour conclut que le comportement des requérants a contribué dans une certaine mesure à la durée de la procédure.

c) **Comportement des autorités nationales**

50. La Cour rappelle que l'enquête de la police et le travail de préparation juridique du parquet ont pris fin le 5 juillet 1994 avec le renvoi de l'affaire devant le tribunal de première instance (paragraphe 29 et 30 ci-dessus). Pendant cette période d'un an, cinq mois et seize jours, de nombreuses audiences préliminaires ont eu lieu et maintes décisions ont été prises. La Cour ne voit donc rien à y redire.

Le procès devant le tribunal de première instance s'est clos par un jugement rendu le 15 septembre 1995 (paragraphe 31 ci-dessus), soit un an, deux mois et dix jours après qu'il eut commencé. Relevant en particulier que le calendrier des audiences a été fixé en accord avec les avocats des requérants, la Cour juge cette période raisonnable.

Le procès devant la cour régionale a duré du 15 septembre 1995 au 6 mars 1997 (paragraphe 32 et 33 ci-dessus), soit un an, cinq mois et dix-huit jours. La Cour rappelle qu'à la réunion du 25 juin 1996, l'avocat de l'un des requérants a exprimé le souhait que l'audience devant la cour régionale ne s'ouvrît pas avant début 1997 (paragraphe 32). Il a certes fallu aux autorités de poursuite plus de sept mois pour préparer l'affaire avant d'envoyer l'avis d'appel à la cour régionale le 15 avril 1996. Eu égard à la complexité de l'affaire, la Cour ne juge toutefois pas établi que cela dénote un manque de volonté de faire avancer les choses; quoi qu'il en soit, cette période n'est pas en elle-même suffisamment longue pour emporter une violation.

Le 6 mars 1997, les requérants ont sollicité l'autorisation de saisir la Cour suprême; la commission d'appel a fait droit à cette demande le 29 septembre 1997 (paragraphe 34 ci-dessus). La durée de cette procédure – six mois et vingt-trois jours – n'appelle aucune critique.

Enfin, la procédure devant la Cour suprême s'est ouverte le 3 octobre 1997 pour se terminer le 28 octobre 1998 (paragraphe 35-37 ci-dessus). D'une durée d'un an et vingt-cinq jours, elle ne révèle aucune période inacceptable d'inactivité.

d) Conclusion

51. Dès lors, évaluant globalement la complexité de l'affaire, le comportement de toutes les personnes et autorités concernées ainsi que la durée totale de la procédure, la Cour estime que cette dernière n'a pas outrepassé un délai raisonnable eu égard aux circonstances particulières de l'espèce. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour ce qui est de la durée de la procédure.

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

52. Les requérants allèguent que l'arrêt rendu par la Cour suprême danoise a entraîné une ingérence disproportionnée dans leur droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention, lequel dispose :

« 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. Thèses des comparants

1. *Les requérants*

53. Les requérants soutiennent que les questions qu'ils ont posées au cours de l'émission «L'aveuglement de la police» ne sauraient passer pour des déclarations factuelles dont on pourrait leur demander de prouver la véracité. Il apparaît d'après eux que, considérées globalement et dans leur contexte, ces questions se bornaient à évoquer un éventail de critiques possibles quant à la manière dont l'enquête dans l'affaire de meurtre avait été menée en 1981-1982, notamment en ce qui concerne les observations de la chauffeur de taxi. Elles laissaient les téléspectateurs libres de décider, parmi plusieurs explications logiques, quelle était selon eux la personne responsable des carences de l'enquête. Elles ne précisait pas que le commissaire principal avait enfreint le code pénal, même s'il était le chef du service de police qui avait procédé à l'enquête tant critiquée ayant conduit à condamner X par erreur. Dès lors, il n'était ni déraisonnable ni exagéré de soulever la question de savoir si, dans le cadre de ses fonctions officielles, le commissaire principal pouvait ou non être responsable du fait que des passages de la déposition initiale de la chauffeur de taxi avaient été égarés ou dissimulés.

54. Les intéressés déclarent que leurs émissions étaient des documentaires sérieux et fondés sur des recherches fouillées, et qu'on ne saurait mettre réellement en cause leur bonne foi, y compris lorsqu'ils se sont appuyés sur le récit des événements émanant de la chauffeur de taxi. Dans leur demande de renvoi devant la Grande Chambre puis lors de l'audience, ils ont avancé que la majorité de la chambre avait semblé douter que la chauffeur de taxi eût réellement fourni une explication à la police en 1981 comme elle affirmait l'avoir fait. Les requérants déplorent cette appréciation de la chambre et la méthode utilisée à cet égard s'agissant de l'examen des circonstances d'une requête soumise en vertu de la Convention européenne. En outre, tout en trouvant regrettable de ne pas avoir vérifié l'heure de l'enterrement, ils font valoir que l'explication de la chauffeur de taxi leur avait paru totalement concevable et fiable et

que cette personne n'avait aucune raison de ne pas dire la vérité au sujet de ce qu'elle avait observé le 12 décembre 1981. Par ailleurs, son témoignage aurait constitué un élément crucial à l'origine de la décision de la Cour spéciale de réviser le procès puis de l'acquiescement de X. De plus, les requérants avaient des raisons de croire qu'une déclaration aussi importante que celle que la chauffeur de taxi soutenait avoir fournie à la police donnerait lieu à un rapport de police. C'est pourquoi, sachant que la police de Frederikshavn n'avait pas respecté à l'époque des faits l'article 751 de la loi sur l'administration de la justice, il paraissait vraisemblable qu'un des policiers de ce district eût soit égaré soit dissimulé une partie de la déclaration de la chauffeur de taxi.

55. Les requérants trouvent que la majorité de la chambre n'a pas pris en compte la jurisprudence de la Cour selon laquelle les policiers doivent accepter d'être soumis au contrôle du public, dont les médias, en raison du caractère sensible de leurs fonctions. Ils soulignent que les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges en ce qui concerne les fonctionnaires que pour les simples particuliers, et que les policiers, y compris ceux de haut rang, ne sauraient passer pour jouir d'une protection égale à celle accordée aux juges pour ce qui est de leur honneur et de leur réputation. Les requérants observent que les critiques ne portaient que sur la manière dont le commissaire principal avait dirigé l'enquête dans cette affaire précise et ne concernaient pas ses qualités ou compétences professionnelles en général ni ses activités privées. Par ailleurs, ils allèguent qu'au cours d'une conversation téléphonique entre le premier requérant et le commissaire principal, qui a eu lieu à une date inconnue avant la diffusion de la seconde émission, ce dernier a refusé de participer à l'émission. Aucun événement extérieur ne l'avait donc empêché de participer à l'émission.

2. Le Gouvernement

56. Le Gouvernement souligne que les requérants n'ont pas été condamnés pour avoir exprimé de vives critiques à l'égard de la police, mais uniquement pour avoir formulé d'eux-mêmes une accusation extrêmement grave, non étayée et très précise contre le commissaire principal nommément cité, à savoir que celui-ci avait volontairement supprimé des éléments de preuve dans l'affaire de meurtre en question. La Cour suprême danoise a parfaitement reconnu que, dans cette affaire, il y avait conflit entre le droit de communiquer des idées et le droit à la liberté d'expression, d'une part, et la protection de la réputation d'autrui, d'autre part, et elle a correctement pesé les divers intérêts en présence dans le respect des principes consacrés par l'article 10 de la Convention.

57. Le Gouvernement signale que les requérants n'ont pas non plus été condamnés pour avoir propagé les déclarations de la chauffeur de taxi. En

particulier, celle-ci n'avait nullement accusé la police de Frederikshavn, et encore moins le commissaire principal lui-même, d'avoir fait disparaître des éléments de preuve. En d'autres termes, les requérants étaient à l'origine d'une nouvelle allégation selon laquelle un élément de preuve crucial avait été éliminé, et selon laquelle cette élimination avait été décidée soit par le seul commissaire principal, soit par celui-ci et l'inspecteur en chef de la brigade volante. Les spectateurs se trouvaient donc placés devant une alternative et non, comme les requérants l'affirment, devant un éventail de possibilités, ce qui revenait à alléguer que le commissaire principal avait dans un cas comme dans l'autre participé à cette élimination et donc commis une infraction pénale grave, ainsi qu'en ont d'ailleurs jugé trois degrés de juridiction, dont la Cour suprême unanime.

58. Pour le Gouvernement, l'allégation des requérants revêtait un caractère tellement direct et précis qu'elle allait nettement au-delà d'un jugement de valeur. Il était donc parfaitement légitime d'exiger des intéressés qu'ils fournissent une justification pour échapper à une sanction. Les requérants ont eu la possibilité de fournir une telle justification, mais ils ne l'ont pas saisie. A cet égard, le Gouvernement renvoie au constat unanime de la Cour suprême selon lequel l'allégation des requérants était dénuée de fondement ainsi qu'à sa décision de la déclarer nulle et non avenue.

59. Le Gouvernement conteste l'allégation des requérants selon laquelle il était avéré que la chauffeur de taxi avait déclaré lors de son interrogatoire par la police en 1981 avoir vu X le 12 décembre 1981. Il rappelle qu'aucune autorité ou juridiction danoise ne s'est prononcée catégoriquement sur ce point. De plus, sans compter qu'il ne saurait admettre qu'il existe des motifs de sauter directement de la déclaration de la chauffeur de taxi à la grave allégation dirigée contre le commissaire principal, le Gouvernement soutient que les requérants ont en tout état de cause omis de vérifier la validité de la déclaration de la chauffeur de taxi, qui est venue au jour plus de neuf ans après les événements. Les intéressés ont négligé de procéder à des vérifications simples, comme de s'assurer que les obsèques de la grand-mère de la chauffeur de taxi avaient effectivement eu lieu à 13 heures. Le Gouvernement voit une triste ironie dans le fait que cette émission, qui visait expressément à innocenter une personne injustement condamnée par un tribunal, conduise une autre personne à être injustement reconnue coupable par un autre tribunal, celui de l'opinion. Le Gouvernement rappelle que la première émission des requérants a également donné lieu à une affaire de diffamation.

60. Le Gouvernement affirme que le commissaire principal n'a pu participer à l'émission «L'aveuglement de la police» car, à l'époque, le pourvoi en révision de son procès pour meurtre formé par X était pendant devant la Cour spéciale de révision.

61. Enfin, le Gouvernement soutient que l'émission «L'aveuglement de la police» n'a eu d'influence déterminante ni sur la décision de réviser le procès pour meurtre ni sur l'acquiescement ultérieur de X.

B. Observations du syndicat danois des journalistes

62. Dans les observations qu'il a présentées en vertu des articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement de la Cour (paragraphe 3 ci-dessus), le tiers intervenant – le syndicat danois des journalistes – déclare qu'il est fondamental pour le bon fonctionnement de la presse que les restrictions touchant à la liberté d'expression des journalistes soient interprétées de la manière la plus stricte possible, l'autocensure étant la forme de limitation la plus appropriée.

63. De surcroît, lorsqu'elle communique des informations sur le fonctionnement de la police et de l'appareil judiciaire, en particulier lorsque des carences de ces services conduisent à des erreurs judiciaires, la presse doit bénéficier tant du droit d'enquêter que de celui de présenter ses conclusions en ne subissant que des restrictions limitées.

64. Pour en venir à la présente espèce, le syndicat danois des journalistes soutient que les requérants ont mené des recherches très approfondies, à tel point qu'ils ont réussi non seulement à soulever un débat présentant un grand intérêt pour le public mais aussi, en fin de compte, à modifier le cours de la justice.

65. Partant, pour ce syndicat, l'arrêt rendu par la Cour suprême le 28 octobre 1998 a constitué une ingérence injustifiée dans le droit des requérants à la liberté d'expression.

C. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une ingérence

66. Il ne prête pas à controverse entre les parties que l'arrêt de la Cour suprême danoise a constitué une ingérence dans le droit des requérants à la liberté d'expression tel que garanti par l'article 10 § 1 de la Convention.

2. Sur la justification de l'ingérence

67. Une ingérence est contraire à la Convention si elle ne respecte pas les exigences prévues au paragraphe 2 de l'article 10. Il y a donc lieu de déterminer si elle était «prévues par la loi», si elle visait un ou plusieurs des buts légitimes énoncés dans ce paragraphe et si elle était «nécessaire dans une société démocratique» pour atteindre ce ou ces buts. Il n'est pas contesté que l'ingérence était prévue par la loi et visait un but légitime, la

protection de la réputation ou des droits d'autrui, au sens de l'article 10 § 2. La Cour partage cette analyse. En revanche, les parties ne s'accordent pas sur le point de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ».

a) Principes généraux

68. La condition de « nécessité dans une société démocratique » commande à la Cour de déterminer si l'ingérence incriminée correspondait à un « besoin social impérieux ». Les Etats 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 qui l'appliquent, 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 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Penna c. Italie* [GC], n° 48898/99, § 39, CEDH 2003-V, et *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, § 56, CEDH 2001-VIII).

69. 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 (*Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 45, CEDH 1999-I). Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable; il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire, y compris la teneur des propos reprochés aux requérants et le contexte dans lequel ceux-ci les ont tenus (*News Verlags GmbH & Co. KG c. Autriche*, n° 31457/96, § 52, CEDH 2000-I).

70. En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence apparaissent « pertinents et suffisants » et si la mesure incriminée était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » (*Chauvy et autres c. France*, n° 64915/01, § 70, CEDH 2004-VI). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents, appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 10 (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Zana c. Turquie*, 25 novembre 1997, *Recueil* 1997-VII, pp. 2547-2548, § 51).

b) Application des principes précités au cas d'espèce

71. Les requérants ont produit les émissions « Condamné pour meurtre » et « L'aveuglement de la police » en prenant pour prémisses que « la condamnation de X ne s'appuyait sur aucune base légale et que la cour régionale du Danemark occidental a[vait] rendu sa sentence [le

12 novembre 1982] au mépris de l'un des principes fondamentaux du droit danois, à savoir que le doute profite à l'accusé» et que «X a[vait] été condamné à une peine de douze ans d'emprisonnement pour le meurtre de sa femme à la suite d'une enquête de police scandaleusement viciée, qui a[vait] préjugé la question de la culpabilité dès le départ, a[vait] ignoré des témoins importants et s'[était] concentrée sur des témoins douteux» (paragraphe 11 ci-dessus). Cette dernière prémisse découle aussi implicitement du titre de la seconde émission. Ces sujets présentaient à l'évidence un grand intérêt général.

La liberté d'expression vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. 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 (voir notamment les arrêts *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, série A n° 298, pp. 23-24, § 31, *Janowski c. Pologne* [GC], n° 25716/94, § 30, CEDH 1999-I, et *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 43, CEDH 1999-VIII). De plus, la Cour insiste tout au long de sa jurisprudence sur le rôle fondamental que joue la liberté de la presse dans le bon fonctionnement d'une société démocratique. Si la presse ne doit pas franchir certaines limites, concernant notamment la protection de la réputation et des droits d'autrui et la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général, y compris celles qui se rapportent à l'administration de la justice (*De Haes et Gijssels c. Belgique*, arrêt du 24 février 1997, *Recueil* 1997-I, pp. 233-234, § 37). A sa fonction qui consiste à diffuser des informations et des idées sur de telles questions s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en allait autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de «chien de garde» (*Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, arrêt du 25 juin 1992, série A n° 239, p. 27, § 63, et *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 62, CEDH 1999-III). La liberté journalistique comprend aussi le recours possible à une certaine dose d'exagération, voire même de provocation (arrêts *Prager et Oberschlick c. Autriche*, 26 avril 1995, série A n° 313, p. 19, § 38, *Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, §§ 45-46, CEDH 2001-III, et *Perna* précité, § 39).

La Cour suprême danoise a clairement reconnu le poids qu'il convient d'accorder à la liberté journalistique dans une société démocratique en déclarant que «dans l'émission, [les requérants] entendaient procéder à une évaluation critique de l'enquête menée par la police; démarche légitime dans la mesure où les médias jouent un rôle de chien de garde» (paragraphe 37 ci-dessus).

72. Or les journalistes requérants n'ont pas été condamnés pour avoir alerté le public au sujet de ce qu'ils considéraient comme des lacunes de l'enquête criminelle menée par la police, pour avoir critiqué le comportement de la police ou de policiers nommément cités, dont le commissaire principal, ou pour avoir rapporté les déclarations de la chauffeur de taxi, toutes questions qui présentaient un intérêt général légitime. La Cour suprême a d'ailleurs reconnu au public un très large droit de critique à l'égard de la police.

Ils ont été reconnus coupables en vertu d'un motif bien plus étroit, c'est-à-dire pour avoir formulé une allégation précise contre une personne nommément citée, ce au mépris de l'article 267 § 1 du code pénal aux termes duquel «[q]uiconque porte atteinte à l'honneur d'une personne en employant des mots offensants ou en adoptant une conduite offensante ou en formulant ou propageant des allégations qui lui imputent un acte susceptible de la discréditer aux yeux de ses concitoyens, est passible d'une amende ou d'une peine de détention alléguée» (paragraphe 39 ci-dessus).

73. Les juridictions des trois degrés – le tribunal de première instance de Gladsaxe le 15 septembre 1995, la cour régionale du Danemark oriental le 6 mars 1997 et la Cour suprême unanime le 28 octobre 1998 – ont conclu que les déclarations visées par l'acte d'accusation, nonobstant le fait qu'elles se présentaient sous la forme de questions, devaient être comprises comme contenant des allégations factuelles qui tombaient sous le coup de l'article 267 § 1 du code pénal, et que les requérants avaient bien agi dans l'intention requise. Les juridictions internes des trois niveaux ont toutes jugé à l'unanimité qu'en formulant les questions comme ils l'avaient fait, les requérants avaient proféré une grave accusation, à savoir que le commissaire principal nommément cité avait commis une infraction pénale pendant l'enquête dirigée contre X en supprimant volontairement un élément de preuve crucial dans l'affaire de meurtre – en l'occurrence l'explication de la chauffeur de taxi selon laquelle celle-ci avait vu X le 12 décembre 1981 à l'heure du crime, peu après midi – et qu'à cause de cela X avait été condamné par erreur le 12 novembre 1982 par la cour régionale siégeant avec jury.

74. La Cour convient avec les tribunaux internes qu'en introduisant leur série de questions par celle-ci – «pourquoi la partie cruciale de l'explication de la chauffeur de taxi a-t-elle disparu et qui, au sein de la police ou du parquet, porte la responsabilité de cette disparition?» (paragraphe 21 ci-dessus) –, les requérants ont pris position sur la véracité de la déclaration de la chauffeur de taxi et ont présenté les choses de telle sorte que les spectateurs ont eu l'impression que l'intéressée avait réellement fourni une explication en 1981 comme elle alléguait l'avoir fait, que la police avait donc déjà cette explication en sa

possession à cette époque et que le rapport à ce sujet avait par la suite été éliminé. La Cour relève en particulier que les requérants n'ont laissé aucun doute, ou en tout cas n'ont pas posé de questions laissant un doute, quant au point de savoir si la chauffeur de taxi avait effectivement donné cette explication à la police en 1981 comme elle a affirmé neuf ans plus tard l'avoir fait.

75. Les requérants demandent ensuite: «Est-ce que ce sont les deux policiers qui ont omis d'en rendre compte dans un rapport? Peu probable, nous disent nos informateurs dans la police, ils n'auraient pas osé. Est-ce [le commissaire principal, nommément cité] qui a décidé que le rapport ne devait pas être versé au dossier? Ou lui et l'inspecteur en chef de la brigade volante ont-ils dissimulé la déposition du témoin à la défense, aux juges et au jury?» (paragraphe 21 ci-dessus). La Cour pense, comme la Cour suprême danoise, que les requérants ont de la sorte placé le spectateur devant une alternative: soit l'élimination de la partie cruciale de la déclaration faite par la chauffeur de taxi en 1981 avait été décidée par le seul commissaire principal, soit elle l'avait été par celui-ci et l'inspecteur en chef de la brigade volante. Dans un cas comme dans l'autre, il s'ensuivait que le commissaire principal nommément cité avait participé à l'élimination et donc commis une infraction pénale grave. Les requérants n'ont laissé aucun doute, ou en tout cas n'ont pas posé de questions laissant un doute, quant au point de savoir si un rapport avait été rédigé au sujet de la déclaration alléguée de la chauffeur de taxi et, si oui, quant au point de savoir si quelqu'un l'avait délibérément fait disparaître.

76. Afin d'évaluer la justification d'une déclaration contestée, il y a lieu de distinguer entre déclarations factuelles et jugements de valeur. Si la matérialité des faits peut se prouver, les seconds ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude. L'exigence voulant que soit établie la vérité de jugements de valeur est irréalisable et porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, élément fondamental du droit garanti par l'article 10 (voir, par exemple, les arrêts *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 28, § 46, et *Oberschlick (n° 1)*, 23 mai 1991, série A n° 204, pp. 27-28, § 63). La qualification d'une déclaration en fait ou en jugement de valeur relève en premier lieu de la marge d'appréciation des autorités nationales, notamment des juridictions internes (*Prager et Oberschlick précité*, p. 18, § 36). Toutefois, même lorsqu'une déclaration équivaut à un jugement de valeur, elle doit se fonder sur une base factuelle suffisante, faute de quoi elle serait excessive (*Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, § 43, CEDH 2001-II).

Pour en venir aux faits de la cause, la Cour relève, comme la Cour suprême, que les journalistes requérants ne se sont pas bornés à se référer au témoignage de la chauffeur de taxi et à émettre à partir de celui-ci des jugements de valeur quant à la manière dont la police avait

mené l'enquête et dont le commissaire principal en avait assuré la direction (paragraphe 37 ci-dessus). La Cour, à l'instar de la Cour suprême, conclut que l'accusation dirigée contre le commissaire principal nommément cité, bien que proférée de manière indirecte et par le biais d'une série de questions, constituait une déclaration factuelle dont la véracité était susceptible d'être prouvée. Or les requérants n'ont jamais fait la moindre tentative pour justifier leur allégation, dont l'exactitude n'a pas été démontrée. C'est pourquoi les juridictions danoises des trois degrés l'ont à l'unanimité déclarée nulle et non avenue.

77. S'agissant de reportages de presse fondés sur des entretiens, il convient aussi de distinguer les déclarations qui émanent du journaliste lui-même de celles qui sont des citations de tiers. En effet, sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émises par un tiers lors d'un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions de problèmes d'intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses (arrêt *Jersild* précité, pp. 25-26, § 35). De plus, le fait d'exiger de manière générale que les journalistes se distancient systématiquement et formellement du contenu d'une citation qui pourrait insulter des tiers, les provoquer ou porter atteinte à leur honneur ne se concilie pas avec le rôle qu'a la presse d'informer sur des faits ou des opinions et des idées qui ont cours à un moment donné (voir, par exemple, *Thoma* précité, § 64).

En l'espèce, les requérants n'ont pas été condamnés pour avoir reproduit ou rapporté les déclarations d'autrui, comme dans l'affaire *Jersild* précitée. Ils étaient eux-mêmes, nul ne le conteste, les auteurs des questions incriminées et des allégations de fait jugées par la Cour suprême inhérentes à ces questions. En effet, aucune des personnes apparaissant à l'écran dans l'émission «L'aveuglement de la police» n'a soutenu que le commissaire principal cité avait volontairement éliminé un rapport contenant la déclaration de la chauffeur de taxi qui affirmait avoir vu X le jour du meurtre. À partir des déclarations des témoins, notamment la chauffeur de taxi, les requérants ont tiré leurs propres conclusions et ont accusé le commissaire principal d'avoir délibérément altéré des preuves.

78. La Cour relève à ce propos que le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général est protégé à condition toutefois qu'ils agissent de bonne foi, sur la base de faits exacts, et fournissent des informations «fiables et précises» dans le respect de l'éthique journalistique (voir, par exemple, les arrêts précités *Fressoz et Roire*, § 54, *Bladet Tromsø et Stensaas*, § 58, et *Prager et Oberschlick*, pp. 18-19, § 37). Le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention souligne que l'exercice de la liberté d'expression comporte des «devoirs et responsabilités», qui valent aussi pour les médias même s'agissant de questions d'un grand intérêt général. De plus, ces devoirs et

responsabilités peuvent revêtir de l'importance lorsque l'on risque de porter atteinte à la réputation d'une personne nommément citée et de nuire aux «droits d'autrui». Ainsi, il doit exister des motifs spécifiques pour pouvoir relever les médias de l'obligation qui leur incombe d'habitude de vérifier des déclarations factuelles diffamatoires à l'encontre de particuliers. A cet égard, entrent spécialement en jeu la nature et le degré de la diffamation en cause et la question de savoir à quel point le média peut raisonnablement considérer ses sources comme crédibles pour ce qui est des allégations (voir, entre autres, *McVicar c. Royaume-Uni*, n° 46311/99, § 84, CEDH 2002-III, et *Bladet Tromsø et Stensaas* précité, § 66). Aux fins de l'exercice de mise en balance des intérêts concurrents auquel la Cour doit se livrer, il lui faut aussi tenir compte du droit que l'article 6 § 2 de la Convention reconnaît aux individus d'être présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie (voir notamment *Worm c. Autriche*, arrêt du 29 août 1997, *Recueil* 1997-V, pp. 1551-1552, § 50, et *Du Roy et Malaurie c. France*, n° 34000/96, § 34, CEDH 2000-X).

Lors de la procédure interne, les requérants n'ont jamais tenté de prouver leur allégation, qui a été déclarée nulle et non avenue. Toutefois, invoquant l'article 10 de la Convention et l'article 269 § 1 du code pénal, ils ont affirmé que, même si leurs questions s'analysaient en une allégation, celle-ci n'était pas répréhensible car elle avait été diffusée en raison d'un intérêt général évident et de l'intérêt d'autres parties.

La Cour doit donc rechercher si les requérants ont agi de bonne foi et se sont conformés à l'obligation ordinaire incombant aux journalistes de vérifier une déclaration factuelle. Cette obligation signifie qu'ils devaient s'appuyer sur une base factuelle suffisamment précise et fiable qui pût être tenue pour proportionnée à la nature et à la force de leur allégation, sachant que plus l'allégation est sérieuse, plus la base factuelle doit être solide.

79. Il est à cet égard plusieurs facteurs pertinents: l'allégation a été diffusée à une heure de grande écoute sur une chaîne de télévision nationale au cours d'une émission attachée à l'objectivité et au pluralisme et a donc atteint un large public; par ailleurs, les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite.

80. La Cour doit aussi tenir compte de ce que l'accusation était très grave pour le commissaire principal cité et aurait entraîné des poursuites pénales si elle avait été véridique. En effet, d'après les articles 154 et 164 du code pénal, l'infraction alléguée était punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à neuf ans (paragraphe 39 ci-dessus). Certes, les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles que pour les simples particuliers.

Cependant, on ne saurait dire que des fonctionnaires s'exposent sciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes exactement comme c'est le cas des hommes politiques (arrêts *Oberschlick c. Autriche* (n° 2), 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, pp. 1274-1275, § 29, *Janowski* précité, § 33, et *Thoma* précité, § 47). Donc, même si les limites de la critique admissible étaient plus larges pour le commissaire principal que pour de simples particuliers, en sa qualité de fonctionnaire, de policier de haut rang et de chef du service de police ayant mené l'enquête criminelle dont il est admis qu'elle prêtait à controverse, il ne pouvait être placé sur un pied d'égalité avec les hommes politiques quand on en venait à une discussion publique de ses actes, et cela d'autant moins que l'allégation allait au-delà d'une critique «sur la manière dont le commissaire principal avait dirigé l'enquête dans cette affaire précise» (paragraphe 56 ci-dessus), et revenait à l'accuser d'avoir commis une grave infraction pénale. Ainsi, cette allégation a non seulement provoqué par la force des choses une perte de confiance du public à son égard, mais aussi méconnu son droit d'être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité eût été légalement établie.

81. L'enquête de police menée dans le premier procès pénal dirigé contre X a fait intervenir 900 personnes environ, donné lieu à plus de 4 000 pages de rapport et vu 30 témoins comparaître devant la cour régionale en 1982 (paragraphe 12 ci-dessus). Pour préparer leurs émissions, les journalistes requérants ont pris contact avec divers témoins en passant des annonces dans le journal local et par le biais de rapports de police.

82. Cependant, en ce qui concerne l'accusation pour laquelle ils ont été condamnés, les requérants se sont appuyés sur un témoin en particulier, la chauffeur de taxi. La Cour relève que, lors de l'émission «L'aveuglement de la police», la chauffeur de taxi a affirmé avoir mentionné en 1981 devant les deux policiers qui l'interrogeaient deux observations qu'elle avait faites le jour du meurtre : elle avait vu un taxi Peugeot (dont il a plus tard été prouvé qu'il n'avait aucun rapport avec le meurtre) et elle avait vu X et son fils peu après midi le 12 décembre 1981. Elle se rappelait la date et l'heure avec une telle précision parce qu'elle devait se rendre ce jour-là à 13 heures aux obsèques de sa grand-mère (paragraphe 16 ci-dessus).

83. L'entretien entre les requérants et la chauffeur de taxi fut filmé le 4 avril 1991. A cette date, les requérants savaient que la chauffeur avait été interrogée par la police le 11 mars 1991 à la demande du nouvel avocat de X et que, lors de cet interrogatoire, elle avait maintenu avoir déjà dit à la police en 1981 qu'elle avait aperçu X peu après midi le 12 décembre 1981 (paragraphe 19-20 ci-dessus). Cependant, bien que ce témoin fût apparu plus de neuf ans après les événements, les requérants n'ont pas contrôlé si la chronologie qu'il indiquait avait un fondement objectif. Ils

auraient pourtant facilement pu le faire, comme le montre la vérification effectuée le 11 mars 1991 par la police, qui a révélé que les obsèques de la grand-mère de la chauffeur de taxi s'étaient déroulées non à 13 heures, mais à 14 heures le 12 décembre 1981 (paragraphe 22 ci-dessus). Or cet élément revêtait une réelle importance, non seulement dans l'affaire de meurtre, où l'heure cruciale était comprise entre 11 h 30 et 13 heures, mais aussi pour la fiabilité de la chauffeur de taxi. Celle-ci affirmait en effet que ses observations quant à l'endroit où se trouvait X étaient parfaitement exactes en se fondant sur un calcul qu'elle effectuait en revenant en arrière à partir de l'heure de l'enterrement. La Cour relève aussi que les journalistes requérants ont estimé «regrettable» de leur part de ne pas avoir vérifié l'heure de l'enterrement.

84. La Cour observe de surcroît que la chauffeur de taxi n'a affirmé à aucun moment de l'émission «L'aveuglement de la police» que les deux policiers avaient bien rédigé un rapport contenant sa déclaration centrale, ni qu'un rapport renfermant cette déclaration avait été délibérément éliminé, ni enfin que le commissaire principal cité était l'auteur de cette élimination volontaire. Dans ces conditions, vu la nature et la gravité de l'allégation formulée par les requérants contre le commissaire principal cité, la seule déclaration de la chauffeur de taxi ne pouvait suffire à justifier la triple hypothèse des intéressés: la chauffeur de taxi avait fait cette déclaration centrale à la police en 1981, un rapport avait été rédigé à ce sujet et le commissaire principal avait volontairement éliminé ce rapport.

85. Les requérants se sont procuré une copie du rapport rédigé par les deux policiers en décembre 1981 et mentionnant que la chauffeur de taxi avait aperçu le 12 décembre 1981 un taxi Peugeot (qui n'avait aucun lien avec le meurtre – paragraphe 18 ci-dessus). Le rapport lui-même ne portait aucune trace indiquant que quelque chose aurait pu en être supprimé. Rien ne donnait non plus à penser qu'il y aurait eu un autre rapport renfermant la déclaration de la chauffeur de taxi selon laquelle celle-ci avait vu X le jour du meurtre.

86. En préparant leurs émissions, les requérants se rendirent compte que la police de Frederikshavn n'avait pas respecté l'article 751 § 2 de la loi sur l'administration de la justice, adopté le 1^{er} octobre 1978, qui énonce qu'un témoin doit pouvoir lire sa déposition (paragraphe 40 ci-dessus). L'inobservation de cette disposition fut confirmée par les investigations qui furent ouvertes sur l'enquête menée par la police dans l'affaire X à la suite de la diffusion des émissions (paragraphe 25 ci-dessus). Ces investigations débouchèrent sur un rapport du procureur régional en date du 29 juillet 1991 révélant notamment que la police de Frederikshavn n'avait pas, dans le cadre de ses procédures de routine, respecté cet article. L'enquête dans l'affaire X ne constituait pas le seul cas où cette clause n'avait pas été observée. En effet, prétendument pour

réduire les risques d'erreur ou de malentendu, la police de Frederikshavn interrogeait en général les témoins en présence de deux policiers et veillait à ce que les témoins clés réitérassent leurs déclarations devant un tribunal le plus rapidement possible. A cet égard, le procureur régional nota que la cour régionale qui avait reconnu X coupable en 1982 n'avait formulé aucune remarque quant à l'inobservation de l'article 751 § 2 de la loi sur l'administration de la justice concernant les trente témoins entendus par elle en 1982. Enfin, le procureur régional nota que la police du district de Frederikshavn n'était apparemment pas la seule police de district à ne pas respecter cette disposition. En conséquence, le 20 décembre 1991, le procureur général déclara qu'il était regrettable et critiquable que cet article ne fût pas appliqué et il informa le ministère de la Justice qu'il rédigerait des directives plus complètes, à ajouter au matériel pédagogique de l'École nationale de police.

87. En dépit de ce constat d'un vice de procédure dans l'enquête menée dans l'affaire X, ni les investigations ni la déclaration du procureur général ne révèlent que la chauffeur de taxi ait vraiment aussi déclaré avoir vu X le jour du meurtre lors de son interrogatoire de décembre 1981 (ce qui a été démenti par les deux policiers qui avaient procédé à cet interrogatoire – paragraphe 25 ci-dessus), qu'un rapport ait été rédigé au sujet d'une telle déclaration ou que le rapport de police disponible datant de 1981 n'ait pas repris l'intégralité de la déclaration de la chauffeur de taxi, ou que l'un quelconque des policiers de Frederikshavn ait supprimé le moindre élément de preuve dans le cas de X, ou d'ailleurs dans quelque autre affaire pénale que ce soit.

Dès lors, pour la Cour, le fait que la police de Frederikshavn n'ait pas respecté l'article 751 § 2 de la loi sur l'administration de la justice, pris seul ou combiné à la déclaration de la chauffeur de taxi, ne saurait fournir une base factuelle suffisante à l'accusation que les requérants ont proférée à l'encontre du commissaire principal et selon laquelle celui-ci aurait activement altéré les preuves.

88. Les journalistes requérants affirment que leurs émissions et le témoignage de la chauffeur de taxi ont joué un rôle clé dans la décision prise le 29 novembre 1991 par la Cour spéciale de révision d'accueillir le pourvoi de X et dans l'arrêt de la cour régionale du 13 avril 1992 prononçant l'acquittement. Il faut toutefois observer que l'avocat de X avait déjà demandé la révision du procès de son client le 13 septembre 1990, soit quatre jours avant la diffusion de la première émission des requérants, et plus de six mois avant celle de la seconde (paragraphe 10 ci-dessus). En outre, la Cour note que la Cour spéciale de révision était partagée lorsqu'elle a accueilli le pourvoi en révision le 29 novembre 1991, puisque seuls deux juges sur cinq ont considéré qu'avaient été produits de nouveaux éléments, dont la déclaration de la chauffeur de taxi, qui auraient pu permettre d'acquitter X s'ils avaient été disponibles

lors du procès. La révision fut cependant décidée parce que le juge qui présidait estima qu'il existait par ailleurs des circonstances particulières telles qu'il était plus que probable que les preuves disponibles n'avaient pas été appréciées correctement en 1982 (paragraphe 24 ci-dessus). Enfin, bien que la cour régionale, siégeant avec un jury, eût acquitté X le 13 avril 1992, les motifs de son arrêt ne contenaient aucune indication quant aux réponses apportées par le jury aux questions précises posées par le ministère public (paragraphe 26 ci-dessus). Dès lors, affirmer que les émissions des requérants ou le témoignage de la chauffeur de taxi ont eu une influence décisive sur l'acquittement de X relève de la spéculation.

89. La Cour note que, même à supposer que les émissions des requérants et le témoignage de la chauffeur de taxi aient joué un rôle dans la révision du procès et l'acquittement de X, aucun de ces événements ultérieurs – que ce soit la décision de révision ou le nouveau procès – n'a en quoi que ce soit étayé la théorie qui a conduit les requérants à énoncer une grave allégation contre le commissaire principal au cours de l'émission «L'aveuglement de la police» diffusée le 22 avril 1991.

90. La police de Frederikshavn avait certes été invitée à participer à la première émission, «Condamné pour meurtre», qui a été diffusée le 17 septembre 1990, soit quatre jours après que X eut saisi la Cour spéciale de révision. Elle avait cependant décliné cette invitation car les journalistes requérants n'avaient pas accepté de lui fournir à l'avance par écrit les questions qu'ils entendaient lui poser (paragraphe 12 ci-dessus). Par ailleurs, les requérants n'ont pas établi leur allégation selon laquelle le commissaire principal cité avait été invité à une date inconnue à participer à la seconde émission, «L'aveuglement de la police», diffusée le 22 avril 1991. Quoiqu'il en soit, notant en particulier la déclaration du nouvel avocat de X prononcée lors de cette seconde émission, selon laquelle «[n]ous sommes convenus, avec le procureur et le président de la Cour spéciale de révision, qu'à l'avenir seule cette dernière ferait des déclarations à la presse dans cette affaire» (paragraphe 19 ci-dessus), la Cour est convaincue que le commissaire principal ne pouvait s'exprimer publiquement au sujet de l'affaire tant que celle-ci était pendante devant la Cour spéciale de révision.

91. Pour apprécier la nécessité de l'ingérence, il importe aussi d'examiner la manière dont les autorités nationales compétentes ont traité l'affaire, et en particulier de rechercher si elles ont appliqué des critères conformes aux principes consacrés par l'article 10 § 2 de la Convention (paragraphe 70 ci-dessus). Une lecture de l'arrêt de la Cour suprême montre que celle-ci a parfaitement reconnu qu'il y avait dans cette affaire un conflit entre le droit de communiquer des informations et la protection de la réputation ou des droits d'autrui, conflit que la haute juridiction a résolu en pesant les considérations en jeu à la lumière

de la jurisprudence relative à la Convention. Partant, la Cour suprême a clairement admis que l'intention des requérants – procéder dans leur émission à une analyse critique de l'enquête menée par la police – s'inscrivait légitimement dans le cadre du rôle de « chien de garde » que jouent les médias. Toutefois, après avoir mis en balance les données pertinentes, cette juridiction a conclu que les requérants ne disposaient d'aucune base pour formuler une allégation aussi grave contre le commissaire principal cité, notamment parce qu'ils avaient suffisamment d'autres moyens de satisfaire aux objectifs de leur émission.

92. Eu égard aux divers éléments ci-dessus et à la nature et à la force de l'accusation, la Cour n'aperçoit aucune raison de s'écarter de la conclusion de la Cour suprême qui a estimé que les requérants ne disposaient pas d'une base factuelle suffisante pour étayer leur allégation, formulée lors de l'émission diffusée le 22 avril 1991, selon laquelle le commissaire principal cité avait délibérément éliminé un élément de preuve crucial dans cette affaire de meurtre. Les autorités nationales étaient dès lors en droit de considérer qu'il existait un « besoin social impérieux » de prendre des mesures relativement à cette allégation en vertu de la loi applicable.

93. La nature et la lourdeur de la peine infligée sont aussi des éléments qui entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité de l'ingérence au regard de l'article 10 de la Convention (voir, par exemple, *Ceylan c. Turquie* [GC], n° 23556/94, § 37, CEDH 1999-IV, *Tammer c. Estonie*, n° 41205/98, § 69, CEDH 2001-I, et *Lešník c. Slovaquie*, n° 35640/97, § 63, CEDH 2003-IV).

En l'espèce, les journalistes requérants ont été condamnés à payer chacun vingt jours-amende de 400 couronnes danoises (DKK), soit 8 000 DKK (environ 1 078 euros (EUR)) et à verser une indemnité de 100 000 DKK (environ 13 469 EUR) aux héritiers du commissaire principal défunt (paragraphes 33 et 37 ci-dessus). Vu les circonstances, la Cour ne juge pas ces sanctions excessives ni de nature à emporter un effet dissuasif pour l'exercice de la liberté des médias (voir, *mutatis mutandis*, *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 50, CEDH 1999-VII, *Nikula c. Finlande*, n° 31611/96, § 54, CEDH 2002-II, et *Elci et autres c. Turquie*, nos 23145/93 et 25091/94, § 714, 13 novembre 2003).

94. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la condamnation des requérants et la peine qui leur a été infligée n'étaient pas disproportionnées au but légitime poursuivi, et que les motifs invoqués par la Cour suprême pour justifier ces mesures étaient pertinents et suffisants. Les autorités nationales pouvaient donc raisonnablement tenir l'ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté d'expression pour nécessaire dans une société démocratique afin de protéger la réputation et les droits d'autrui.

95. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 de la Convention;
2. *Dit*, par neuf voix contre huit, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 décembre 2004.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion en partie dissidente commune à M. Rozakis, M. Türmen, M^{me} Strážnická, M. Bîrsan, M. Casadevall, M. Zupančič, M. Maruste et M. Hajiyev.

L.W.
P.J.M.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE
COMMUNE À M. ROZAKIS, M. TÜRMEŒ,
M^{mc} STRÁŽNICKÁ, M. BÍRSAN, M. CASADEVALL,
M. ZUPANČIČ, M. MARUSTE ET M. HAJIYEV, JUGES

1. Nous avons voté unanimement pour la non-violation de l'article 6 de la Convention dans la présente affaire. Par contre, nous ne pouvons pas suivre la majorité en ce qui concerne sa décision sur l'article 10 de la Convention, lequel a été à notre avis méconnu.

2. En l'espèce, le contexte de la requête – notamment l'acquittement de X après presque dix années de prison à la suite d'un dysfonctionnement allégué du système judiciaire danois, ce qui constitue sans conteste une question grave d'intérêt général – conforte notre position. Nul besoin à ce stade de rappeler les principes régissant la liberté d'expression et le rôle fondamental que joue la presse dans une société démocratique, réitérés par la Cour tout au long de sa jurisprudence (paragraphe 71 de l'arrêt).

3. Par un arrêt du 28 octobre 1998, la Cour suprême danoise (à la majorité) a condamné les requérants en vertu de l'article 267 § 1 du code pénal pour atteinte à l'honneur d'un commissaire principal de police. La Cour suprême a conclu (à l'unanimité) que les déclarations visées par l'acte d'accusation, nonobstant le fait qu'elles se présentaient sous la forme de questions, devaient passer pour tomber sous le coup de l'article 267 et que les requérants avaient bien agi dans l'intention requise.

Les requérants soutiennent que les questions qu'ils ont posées au cours de l'émission «L'aveuglement de la police» doivent être analysées globalement et dans leur contexte. Il apparaîtrait alors qu'elles ne visaient pas à ternir la réputation d'une personne en particulier et n'indiquaient pas expressément que le commissaire principal avait enfreint le code pénal. Elles se bornaient à évoquer un éventail de critiques possibles quant à la manière dont l'enquête, dans l'affaire de meurtre, avait été menée par la police en 1981-1982, notamment en ce qui concerne les observations de la chauffeur de taxi et le point de savoir qui avait dissimulé ou égaré la déposition de cet important témoin.

4. Nous estimons que les questions posées par les requérants après l'entretien avec la chauffeur de taxi comportaient un faisceau de possibilités en réponse aux critiques concernant l'investigation menée par la police sous la responsabilité du commissaire principal. La question de savoir pourquoi la déclaration de la chauffeur de taxi ne figurait pas dans le dossier et qui en portait la responsabilité a été laissée ouverte et à la seule appréciation des téléspectateurs. Une lecture attentive des questions posées après l'entretien nous permet de soutenir ce qui suit:

a) après les explications introductives et préalablement aux questions des journalistes, les téléspectateurs étaient dûment avertis qu'il s'agissait de simples questions auxquelles les requérants n'avaient pas de réponse («Il nous reste maintenant une série de questions»);

b) les requérants ont posé des questions dans un sens large et logique afin de couvrir les différentes éventualités permettant de trouver une réponse au fait que la déclaration du témoin ne figurait pas dans le dossier et ont laissé ouverte la possibilité que les deux policiers en fussent les responsables, bien qu'ils aient ajouté que, d'après des sources policières, une telle éventualité était peu probable;

c) ils se sont référés ensuite à la possibilité que le commissaire principal eût décidé de ne pas inclure le témoignage dans le dossier, et ils ont laissé un doute sur le point de savoir si le chef de la police avait dûment pesé l'importance de la déclaration de la chauffeur de taxi, sans cependant l'accuser d'avoir enfreint le code pénal;

d) ce n'est qu'après avoir posé ces questions que les requérants sont entrés dans le vif du sujet («Ou lui et l'inspecteur en chef de la brigade volante ont-ils dissimulé la déposition du témoin à la défense, aux juges et au jury?») et ont implicitement incriminé les deux officiers de police, bien que, comme nous l'avons indiqué, il ne se soit agi que d'une possibilité parmi d'autres, ouvertes et laissées à la seule appréciation des téléspectateurs.

Les questions posées par les requérants après l'entretien étant présentées comme des possibilités, voire des jugements de valeur ou des hypothèses provocantes en ce qui concerne les faits et les informations mentionnés dans l'émission, nous ne pouvons partager la conclusion de la majorité selon laquelle ces questions revenaient à accuser le commissaire principal d'avoir commis une infraction pénale.

5. Même si les questions devaient s'analyser en une allégation contre le commissaire principal, on ne pouvait attendre des requérants, en tant que journalistes d'investigation réalisant une émission sur un sujet présentant un tel intérêt général et alertant le public quant à un éventuel dysfonctionnement de la justice, qu'ils prouvent leurs assertions au-delà de tout doute raisonnable.

Certes, le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général est protégé à condition qu'ils s'expriment de bonne foi et sur une base factuelle exacte. Cependant, comme il est souligné au paragraphe 81 de l'arrêt, l'enquête de police et le procès pénal dirigé contre X étaient complexes et non dénués de difficultés. Les requérants ont eux aussi accompli un vaste travail de recherche de témoins pour préparer leurs émissions. La chauffeur de taxi était l'un de ces témoins. Lors de l'émission «L'aveuglement de la police», elle a déclaré :

a) avoir mentionné en 1981 devant les deux policiers qui l'interrogeaient deux observations qu'elle avait faites le jour du meurtre: elle

avait vu un taxi Peugeot (sans aucun rapport avec le meurtre) et elle avait vu X et son fils vers midi cinq ou dix ;

b) avoir roulé derrière eux sur un kilomètre environ ;

c) se rappeler la date et l'heure avec une telle précision parce qu'elle devait se rendre ce jour-là à 13 heures aux obsèques de sa grand-mère ;

d) être sûre à cent pour cent d'avoir signalé cette dernière observation à la police parce que son mari était assis à côté d'elle dans le salon pendant toute la durée de l'interrogatoire en 1981 (paragraphe 18 de l'arrêt).

6. L'entretien avec le chauffeur de taxi fut préparé le 4 avril 1991. Les requérants savaient alors que celle-ci, à la demande du nouvel avocat de X, avait été interrogée par la police le 11 mars 1991 et que, pendant cet interrogatoire, elle avait maintenu qu'elle avait dit à la police dès 1981 avoir vu X peu après midi le 12 décembre 1981. En outre, les requérants étaient en possession d'une copie du rapport rédigé par la police de Frederikshavn au sujet de la déclaration de 1981 de la chauffeur de taxi. Etant donné qu'il ne renfermait aucune information quant à l'observation qu'elle affirmait avoir faite, les requérants confrontèrent la chauffeur de taxi avec le rapport pendant l'émission. L'intéressée maintint malgré tout sa déclaration selon laquelle elle avait déjà communiqué cette observation à la police en 1981.

Le procureur général confirma dans une lettre du 20 décembre 1991 au ministère de la Justice que la police de Frederikshavn, à l'époque des faits, n'avait pas respecté l'article 751 § 2 de la loi sur l'administration de la justice, qui énonce qu'un témoin doit pouvoir lire sa déposition. Il trouva regrettable et critiquable que cette disposition n'eût pas été respectée (paragraphe 25 de l'arrêt). Les requérants ont eu connaissance, avant ou pendant la production de leurs émissions, de ce que la police de Frederikshavn n'avait pas observé la disposition en question. Il s'agit là selon nous d'un élément supplémentaire venant renforcer leur choix de s'appuyer sur le témoignage de la chauffeur de taxi lorsque celle-ci a affirmé qu'il manquait quelque chose dans le rapport de police qu'ils lui ont montré pendant la seconde émission (paragraphe 18 précité).

7. Compte tenu de ces éléments, nous estimons qu'au moment de la diffusion de leur seconde émission, le 22 avril 1991, les requérants disposaient d'une base factuelle suffisante pour ajouter foi à la version des événements émanant de la chauffeur de taxi et pour croire que le rapport de décembre 1981 ne contenait pas l'intégralité de sa déclaration ou qu'il existait un autre rapport. On a certes découvert ultérieurement que l'enterrement de sa grand-mère s'était en réalité tenu une heure plus tard que dans le souvenir de la chauffeur de taxi, mais cela ne retire rien au fait que les requérants pouvaient raisonnablement supposer à l'époque que l'enterrement avait bien eu lieu à 13 heures et que la déclaration de la chauffeur de taxi pouvait donc passer pour revêtir une importance

cruciale. Le caractère raisonnable de leur conviction ne doit pas être apprécié après coup.

8. De surcroît, on doit accorder un certain poids au fait que l'émission a pu jouer un rôle dans la décision de la Cour spéciale de révision d'accueillir le pourvoi en révision et, enfin, dans l'acquiescement de X (paragraphe 24 et 26 de l'arrêt). Le fait qu'une personne condamnée à douze ans d'emprisonnement pour meurtre et ayant passé près de dix ans de sa vie derrière les barreaux soit ultérieurement acquittée à l'issue de la révision de son procès sert, au moins, à confirmer l'importance de l'intérêt général qui s'attachait à une émission de télévision s'efforçant d'alerter le public quant à une éventuelle erreur judiciaire.

9. Ainsi que l'arrêt le souligne, les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles que pour les simples particuliers. Nous admettons qu'un fonctionnaire ne doit pas «être placé sur un pied d'égalité avec les hommes politiques» (paragraphe 80 de l'arrêt). Cependant, de par leurs fonctions sensibles, qui peuvent parfois se révéler tout à fait cruciales pour la liberté, la sécurité et le bien-être de la société dans son ensemble, les policiers sont au centre de la tension sociale qui est déterminée, d'un côté, par l'exercice du pouvoir étatique et, de l'autre, par le droit de l'individu à se voir protégé contre les abus de pouvoir de leur part.

Il nous paraît évident qu'un commissaire de police, fonctionnaire de haut rang et chef du service qui, en l'espèce, avait mené l'enquête ayant débouché sur la condamnation de X ultérieurement cassée, compte tenu de ses fonctions, pouvoirs et responsabilités, doit nécessairement accepter que ses actions et omissions fassent l'objet d'un contrôle attentif, voire même rigoureux.

10. Nous concluons, en bref, que les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence dans l'exercice par les journalistes requérants de leur droit à la liberté d'expression, s'ils étaient pertinents, n'étaient pas suffisants pour montrer que cette ingérence était «nécessaire dans une société démocratique».

MAKARATZIS v. GREECE
(Application no. 50385/99)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 20 DECEMBER 2004

SUMMARY¹**Use of firearms by police officers in a hot-pursuit operation and adequacy of legal framework protecting the right to life****Article 2**

Life – Use of firearms by police officers in a hot-pursuit operation and adequacy of legal framework protecting the right to life – Positive obligations

*
* * *

The applicant, who had driven through a red traffic light in the centre of Athens, was chased by several police cars and motorcycles. He did not stop, and during the chase his car collided with several other vehicles, injuring two drivers. The applicant alleged that, after he had broken through five police roadblocks, the police officers started firing at his car. He eventually stopped at a petrol station, but did not get out. The police officers continued firing. The applicant alleged that the policemen knelt down and fired at him, whereas the Government maintained they were firing in the air. The applicant was finally arrested by a police officer who managed to break into the car. He was immediately driven to hospital, where he remained for nine days. He was injured on the right arm, the right foot, the left buttock and the right side of the chest. One bullet was removed from his foot and another is still inside his buttock. The applicant's mental health, which had broken down in the past, has deteriorated considerably since the incident. The administrative investigation carried out by the police after the incident identified twenty-nine of the police officers who had taken part in the chase, but others who had taken part on their own initiative left the scene without revealing their identity. Laboratory tests on the applicant's car and the firearms were also conducted. The public prosecutor opened criminal proceedings against seven police officers on charges of causing serious bodily harm and unauthorised use of weapons. They were acquitted, as it had not been established beyond a reasonable doubt that the accused officers were the ones who had injured the applicant, given that many other shots had been fired from unidentified weapons. Moreover, the first-instance criminal court held that the police officers had used their weapons for the purpose of trying to stop a car whose driver they considered to be a dangerous criminal. The applicant did not have the right to appeal against the judgment.

Held

(1) Article 2: (a) Applicability: Physical ill-treatment by State officials which does not result in death may, in exceptional circumstances, bring the facts of a case within the scope of the safeguard afforded by Article 2. The policemen who

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

had chased the applicant and repeatedly fired at him had not intended to kill him. However, the fact that he had not been killed was fortuitous. He had been the victim of conduct which had put his life at risk, and Article 2 was thus applicable.

(b) The State's positive obligation to protect life by law: At the time of the events, the legislative framework governing the use of firearms by police officers had been contained in a law dating back to 1943 and listing a wide range of situations where police officers could use firearms without being liable for the consequences. However, a presidential decree had authorised the use of firearms "only when absolutely necessary and less extreme methods had been exhausted". Given the uncontrolled and dangerous manner of driving of the applicant, the police could reasonably have considered that there was a need to resort to the use of weapons, and, as such, recourse to some lethal force could be said to have been justified. However, the operation had involved a large number of police officers in a chaotic and largely uncontrolled chase in which there had been no clear chain of command. The degeneration of the situation could largely be attributed to the fact that, at the time, neither the individual police officers nor the chase, seen as a collective police operation, had benefited from an appropriate structure in domestic law or practice setting out clear guidelines and criteria governing the use of force. The authorities had not complied with their positive obligations under this provision, and, accordingly, the applicant had been the victim of a violation of Article 2 on this ground. In view of this conclusion, it was not necessary to examine the life-threatening conduct of the police under the second paragraph of this Article.

Conclusion: violation (twelve votes to five).

(c) Adequacy of the investigation: The investigation had been incomplete and inadequate, as highlighted in particular by the inability of the authorities to identify all the officers who had been involved in the shooting and wounding of the applicant.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 3: In view of the grounds on which a dual violation of Article 2 had been found, no separate issue arose under this Article.

Conclusion: no separate issue (fifteen votes to two).

(3) Article 13: In view of the finding of a violation of Article 2 in its procedural aspect, no separate issue arose under this Article.

Conclusion: no separate issue (sixteen votes to one).

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

Case-law cited by the Court

Klaas v. Germany, judgment of 22 September 1993, Series A no. 269

McCann and Others v. the United Kingdom, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324

L.C.B. v. the United Kingdom, judgment of 9 June 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III

Yaşa v. Turkey, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI

Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII

Çakıcı v. Turkey [GC], no. 23657/94, ECHR 1999-IV

Kılıç v. Turkey, no. 22492/93, ECHR 2000-III

- Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, ECHR 2000-III
Velikova v. Bulgaria, no. 41488/98, ECHR 2000-VI
Ilhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII
Salman v. Turkey [GC], no. 21986/93, ECHR 2000-VII
Rehbock v. Slovenia, no. 29462/95, ECHR 2000-XII
Kelly and Others v. the United Kingdom, no. 30054/96, 4 May 2001
Angelova v. Bulgaria, no. 38361/97, ECHR 2002-IV
Hilda Hafsteinsdóttir v. Iceland, no. 40905/98, 8 June 2004
Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC], no. 48787/99, ECHR 2004-VII

In the case of Makaratzis v. Greece,

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 G. BONELLO,

Mr R. TÜRMEN,

Mrs F. TULKENS,

Mrs V. STRÁŽNICKÁ,

Mr P. LORENZEN,

Mrs N. VAJIĆ,

Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

Mrs H.S. GREVE,

Mr A. KOVLER,

Mr V. ZAGREBELSKY,

Mrs A. MULARONI,

Mr K. HAJIYEV, *judges*,

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

Having deliberated in private on 30 June and 17 November 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 50385/99) against the Hellenic 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 a Greek national, Mr Christos Makaratzis (“the applicant”), on 2 June 1998.

2. The applicant, who had been granted legal aid, complained, under Articles 2, 3 and 13 of the Convention, that the police officers who had tried to arrest him had used excessive firepower against him, putting his life at risk. He further complained of the absence of an adequate investigation into the incident.

3. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11). It was registered on 18 August 1999.

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. On 18 October 2001 the application was declared partly admissible by a Chamber of that Section, composed of Mr A.B. Baka, President, Mr C.L. Rozakis, Mrs V. Strážnická, Mr P. Lorenzen, Mr E. Levits, Mr A. Kovler, and Mr V. Zagrebelsky, judges, and Mr S. Nielsen, then Deputy Section Registrar.

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

6. On 5 February 2004, following a hearing on the merits (Rule 59 § 3), a Chamber of that Section, composed of Mrs F. Tulkens, President, Mr C.L. Rozakis, Mr G. Bonello, Mr P. Lorenzen, Mrs N. Vajić, Mr E. Levits, and Mr A. Kovler, judges, and Mr S. Nielsen, Section Registrar, relinquished jurisdiction in favour of the Grand Chamber, none of the parties having objected to relinquishment (Article 30 of the Convention and Rule 72).

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

8. On 9 June 2004 third-party comments were received from the *Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris*, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 44 § 2).

9. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 30 June 2004 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

| | |
|--|-------------------------------|
| Mr M. APSSOS, Senior Adviser, State Legal Council, | <i>Delegate of the Agent,</i> |
| Mr V. KYRIAZOPOULOS, Adviser, State Legal Council, | <i>Counsel,</i> |
| Mr I. BAKOPOULOS, Legal Assistant, State Legal Council, | <i>Adviser;</i> |

(b) *for the applicant*

| | |
|-------------------|-----------------|
| Mr Y. KTISTAKIS, | |
| Mrs I. KOURTOVIK, | <i>Counsel,</i> |
| Mr E. KTISTAKIS, | <i>Adviser.</i> |

The Court heard addresses by Mr Ktistakis, Mrs Kourtovik and Mr Kyriazopoulos.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The applicant was born in 1967 and lives in Athens.

A. Outline of events

11. In the evening of 13 September 1995 the police tried to stop the applicant, who had driven through a red traffic light in the centre of Athens, near the American embassy. Instead of stopping, the applicant accelerated. He was chased by several police officers in cars and on motorcycles. During the pursuit, the applicant's car collided with several other vehicles. Two drivers were injured. After the applicant had broken through five police roadblocks, the police officers started firing at his car. The applicant alleged that the police were firing at the car's cab, whereas the Government maintained that they were aiming at the tyres.

12. Eventually, the applicant stopped at a petrol station, but did not get out. The police officers continued firing. The applicant alleged that the policemen knelt down and fired at him, whereas the Government maintained that they were firing in the air, in particular because there were petrol pumps in danger of exploding. One of the police officers threw a pot at the windscreen. Finally, the applicant was arrested by a police officer who managed to break into the car. The applicant claimed that he was shot on the sole of his foot while being dragged out of his car. The Government contested that claim, referring to the findings of the domestic court (see paragraph 19 below). The applicant was immediately driven to hospital, where he remained for nine days. He was injured on the right arm, the right foot, the left buttock and the right side of the chest. One bullet was removed from his foot and another one is still inside his buttock. The applicant's mental health, which had broken down in the past, has deteriorated considerably since the incident.

B. The administrative investigation

13. Following the incident, an administrative investigation was carried out by the police. Twenty-nine of the police officers who had taken part in the chase were identified. There were also other policemen who had participated in the incident of their own accord and who had left the scene without identifying themselves and without handing in their weapons. In total, thirty-five sworn witness statements were taken. Laboratory tests were conducted in order to examine thirty-three police

firearms, three bullets and four metal fragments. The applicant's car was also examined.

The laboratory's findings

14. On 12 January 1996 the police laboratory issued a report which contained the following findings:

(a) As regards the applicant's car

"... The car that has been examined is severely damaged due to collisions/crashes, but also to bullets ... At the front, there is damage to the car's windscreen, where there are three holes and a mark ... Bullets, directed from the inside of the car outwards, caused the three holes as well as the mark. From the general damage to the car (the rear window is broken and has collapsed), the location of the examined damage and the course (direction) of the bullets that caused it, it may be assumed that the bullets in question broke through the rear window and ended up hitting the windscreen, producing the holes and the mark.

... The rear window is broken and has collapsed. Because of its total destruction, it is not possible to determine exactly why it broke. From the rest of the findings (the damage to the windscreen, etc.) it may be assumed that bullets were responsible ... The trajectory of the bullets that caused the holes is from the rear of the car towards the front ... The shape and size of the holes suggest that the bullets were fired by a 9 mm calibre firearm.

... On the driver's side of the car, there is a mark on the rear wing, near the wheel; its dimensions are approximately 55 × 25 mm. From the shape of the mark it may be assumed that the bullet that caused it came from the rear of the car towards the front, with an upward trajectory. On the right-hand side of the car, the window of the front passenger's door is broken.

There is a bump on the roof of the car, and a corresponding hole in the upholstery inside. This has been caused by a bullet that travelled upwards from the rear of the car towards the front. It may be assumed that the bullet entered the car through the rear window ..."

(b) As regards the firearms

"In total, twenty-three revolvers, six pistols, four submachine guns and three bullets were sent to us ... Twenty-three of the weapons are revolvers of .357 Magnum calibre; six are pistols, five of which are of 9 mm Parabellum calibre and one of .45 ACP calibre; and four are HK MP 5 submachine guns of 9 mm Parabellum calibre. The serial numbers of the weapons, their make and the names of the police officers to whom they belong are indicated in the above-mentioned document as well as in the delivery and confiscation reports of 14 and 16 September 1995 of the Paleo Faliro police station, copies of which are attached to this report. We performed the same number of trial shots with the twenty-three weapons, using three cartridges in each case. All the weapons functioned properly. The spent cartridges and bullets for each weapon were

put into plastic envelopes for identification purposes, and each envelope was marked with the distinctive characteristics of the weapon.

... Two of the three bullets were found in the car and the third was surgically removed from the first metatarsal of the injured driver's right foot. For identification purposes, the bullets were marked 'PB1/4722' (for the bullet from the injured person's body) and 'PB2 and PB3/4722' (for the bullets found in the car). They will be regarded as evidence ... The heads and cylindrical surfaces of all three bullets are more or less deformed as a result of hitting hard surfaces, and have broken sabots and parts missing. The average diameter of the bullet bases is 9 mm. From the measurements and their characteristics it is surmised that the bullets come from 9 mm Parabellum cartridges (9 × 19). These kinds of cartridges are fired mainly by pistols and submachine guns of the same calibre ..."

(c) Conclusions

"... Sixteen holes were found on the car, caused by the direct impact of the same number of bullets. It is assumed that the bullets that caused the holes were fired by 9 mm calibre weapons. Inside the car, there are holes due to secondary impact and ricochets from some of the above bullets.

... The exhibit bullet 'PB2' and the bullets the metal sabots 'PP1' and 'PP2' come from were fired by the HK MP 5 submachine gun no. C273917.

... The exhibit the metal sabot 'PP3' comes from was fired by the Sphinx pistol no. A038275.

... The exhibit bullet 'PB1' that was removed from the injured driver's body and the bullet 'PB3' that was found in the car have a 9 mm Parabellum (9 × 19) calibre and were fired by the same weapon of the same calibre. Despite being deformed, the two bullets exhibit sufficient and reliable traces from the inner part of the weapon barrel from which they were fired; comparison of these traces has led to the conclusion that they are identical. Comparative tests of the traces on these two bullets and those on the sample bullets fired with the examined 9 mm calibre weapons (see above) have not disclosed any similarities, which leads to the conclusion that the bullets in question were not fired by any of these weapons ..."

C. Proceedings before the Athens First-Instance Criminal Court

15. Following the administrative investigation, the public prosecutor instituted criminal proceedings against seven police officers (Mr Manoliadis, Mr Netis, Mr Markou, Mr Souliotis, Mr Mahairas, Mr Ntinias and Mr Kiriazis) for causing serious bodily harm (Articles 308 § 1 (a) and 309 of the Criminal Code) and unauthorised use of weapons (section 14 of Law no. 2168/1993). At a later stage, the applicant joined the proceedings as a civil party claiming a specific amount by way of damages.

16. The trial of the seven police officers took place on 5 December 1997 before the Athens First-Instance Criminal Court. The applicant's statement was taken down as follows:

“I was on Dinokratous Street. I turned right at the traffic lights, and saw two police officers in front of me on Vassilissis Sofias Street. I was driving at a high speed and I couldn't stop immediately. I moved a little to the left, and they immediately started firing at me. I was afraid, I thought they wanted to kill me, so I accelerated and drove off. They chased me and fired constantly. I moved into the oncoming lane and hit some cars. I was very scared. I had recently been in hospital for depression. I stopped at a petrol station and, while I was taking off my seat belt, I opened the door a little and they injured my arm and chest. They pulled me out of the car; a police officer injured me again, on the leg, and put handcuffs on me. I heard banging noises on the car, but I don't know what they were. There were gunshots coming from everywhere, also from above. I don't know exactly who injured me. I didn't have a weapon. I never carry a weapon. They took me to the General State Hospital. A chief officer of police came and brought me a document to sign, but I didn't sign it because I didn't know what they had written in it. This happened at the same place where they took 3.5 litres of blood from me. They removed the bullet from my leg without anaesthetic. It was very painful; I don't know why they did this. I had internal bleeding and the doctors said it was from my teeth. My father obtained a paper from the public prosecutor so that he could take me from the General State Hospital to the KAT (centre for rehabilitation following injury). A bullet has remained in my lung and the other bullet has caused an internal wound below my waist. The first gunshot was on Vassilissis Sofias Street. Perhaps they were looking for something; perhaps they thought I was someone else. I drove towards Sintagma. They fired at me during the entire chase. When they pulled me out of the car, they made me lie on the ground, shot at me and then put handcuffs on me. It was then that they shot me in the foot. After the incident I suffered from psychological shock and was admitted to the State Hospital. I am still receiving medical attention from [another hospital] and I take medication. Before the incident I worked as a plasterer. Since then I haven't been able to work. I have never in my life held a gun, apart from when I was in the army, where I served normally. There was no roadblock on Vassilissis Sofias Street. I saw two police officers. One of them waved at me to stop and the other pointed his weapon at me. I was frightened because of the weapon and I didn't stop immediately. After some time they started firing at me. I don't remember whether I noticed a police car or not near the War Museum. When I reached Parliament, they had their sirens on and they were following me and firing at me. I moved into the oncoming lane. I wanted to get home quickly. In Siggrou Avenue there was a police roadblock. I didn't take any notice of it. On Flisvos Street there was another roadblock. I didn't take any notice of that one either. Further down, at some traffic lights, I wove my way through the traffic in order to get away. I remember colliding sideways with someone, not head on. I don't remember causing a car to turn over. I don't remember seeing a roadblock on Kalamakiou Street. I don't remember if they were shooting at me there. I stopped at the petrol station because I had already been hit by a bullet and I was in pain. Besides, there were a lot of people there and I wasn't so scared. I stopped and tried to unbuckle my seat belt. Right then, I felt bullets in my back. The windows were broken. A police officer came, pulled me out and, while I was lying on my side, face down, they shot me in the foot. I don't know which one of them shot me. I didn't see who shot me because I was lying face down. Before the incident I had been in hospital once only, for minor depression. After the incident I developed persecution mania. Before the incident I had only had minor depression. When I was at the petrol station I did not make any movements that could make the police officers think I was carrying a weapon.”

17. The defendants' statements were taken down as follows:

1. *Mr Manoliadis*

“I was in police car no. A62. We were in the Paleo Faliro area. We heard about the chase on the radio. We arranged with the control centre to create traffic congestion at the beginning of the road close to Trokadero. We positioned the police car sideways across the road, facing the sea. I also stopped some civilian cars in order to block the road. Suddenly I saw flashing lights, sirens and a car at a distance of 30 metres coming towards me. The driver moved to the right of the street that leads to the marina and drove past me at a distance of 1 metre; I even jumped out of the way so that he wouldn't run me over. Motorcycles and police cars drove past, following at a distance of 30 to 40 metres. There were no gunshots fired by anyone there. We got in the car and followed the other police cars at a distance of about 300 metres. I remember seeing a red car that had skidded on to the barrier. We lost control briefly, then continued driving. I heard gunshots after seeing the car that was turned upside down on Kalamakiou Street. I used my weapon later. We followed the fugitive's course. When we reached Kalamakiou Street, we heard gunshots again. We went towards the petrol station. I got out of the car, there was chaos everywhere, and I heard gunshots. Some colleagues had ducked, others were on the ground, others were taking cover. I didn't know where the gunshots were coming from. They could also have been coming from the Skoda [the applicant's car]. I saw some of my colleagues firing in the air. Then I fired two shots in the air and threw myself to the ground. I was 50 metres away from the car. I didn't get close to fire the shots, because there was a block of flats nearby. I heard the shouts of the colleagues who were telling the driver to get out of the car. Finally, I saw the police officers who were at the front walking freely and I realised the incident was over. I believe that the weapons of the colleagues who were summoned, or who had notified the control centre, were checked. From where I was standing, I couldn't see the victim in the car.”

2. *Mr Netis*

“Since 9 p.m., we had been on duty at the B department of the Flying Squad. We heard on the radio that a chase was in progress, starting from the American embassy, of a car which had almost run over two pedestrians and a traffic warden. We followed the car. Near Trokadero we saw that the police had formed a roadblock. Manoliadis was using his whistle to stop the cars. The Skoda drove over to the right, to the side street, and then suddenly turned left. Manoliadis jumped out of the way instinctively, and the Skoda passed very near him. At Rodeo there was a roadblock similar to the one where Mr Manoliadis was. The victim hit a red car and caused it to turn upside down. The radio of the first police car informed us of the course the Skoda was taking. As we approached the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets and we were 50 to 60 metres behind, I heard the first gunshots. We continued driving and entered Kalamakiou Street. There were some police cars ahead of us. Among them, there may have been some that had not been called but had come on their own initiative. When we arrived, I got out of the police car and went towards the vehicle that was being chased. Other colleagues kept calling to the driver to get out of the car. He didn't get out. I heard someone say, 'Let's fire some shots to intimidate him', and I took my weapon out and shot twice in the air. One of my colleagues took advantage of a break in the shooting to pull the driver out of the car. I was 10 to 15 metres away from the Skoda, or 8; I don't remember exactly. The control centre issued a warning that the man was carrying a weapon. I have been in many chases,

and this particular individual gave me the impression that he was familiar with this kind of thing.”

3. *Mr Markou*

“I ride a motorcycle. On Posidonos Street we heard on the radio that a chase was in progress from the American embassy. Very soon afterwards we heard that the driver had reached Onassio Hospital. I tried to get on to the central reservation to take up my position and wait for him. I saw the car coming. Risking my life, I got down from the high pavement and followed it. A police car and two motorcycles were in pursuit. I heard on the radio that the individual was dangerous and possibly carrying a weapon; he was driving very dangerously. At the traffic lights on Posidonos Street, close to Edem, as we reached the marina of Amfithea and Posidonos, I was struck by his ability to weave in and out of the other cars. I had never seen a chase like this one, although I had spent fifteen years in the service. At the junction of Amfitheas and Posidonos Streets, he collided with a taxi. At the traffic lights at that junction there was a police roadblock. Makaratzis turned right and entered the side street. He was driving into the oncoming traffic and, having gone past the traffic lights, he turned left and created confusion, because the lights changed and the cars were moving off. I didn’t know whether anyone had been killed, or what was happening. I was still in the right side street. The Skoda had been blocked by the other cars, and I shot three times in the air to intimidate him. It was impossible to aim at the Skoda because it was between other cars. Makaratzis drove off, continued down Kalamakiou Street, drove uphill and, as I was approaching at a distance of 30 metres, I saw the car at the petrol station. I got off my motorcycle and entered the petrol station from the right. I went into the workshop and shouted ‘Everyone move out of the way!’. I climbed up a staircase and on to the veranda. While I was climbing up the stairs, I heard gunshots. I didn’t know where they were coming from. When I got up there I heard the others calling to the driver to get out of the car. I saw him leaning over to the side and opening the glove compartment, and I assumed that he was going to take out a weapon and shoot. I shouted at the others to be careful because he might have a weapon. I picked up a big pot and threw it at the car. I was watching the driver’s hands, so as to be able to shout and warn my colleagues if I saw him taking something out to throw.”

4. *Mr Souliotis*

“Mahairas and I set off together. At 9.15 p.m. I was standing in front of the police car. I saw the Skoda coming from the Naval Hospital, going through a red light and almost hitting a couple. I waved to the driver to stop. He drove straight towards me and almost hit me. I jumped aside. No one took out their weapons. I got in the car and we chased him, not only for contravening traffic regulations, but also because he had almost hit me. At Vassilissis Sofias Street we crossed into the oncoming lane and turned right at a red light. We had the flashing lights on and we were driving very fast, but we couldn’t locate him. Suddenly, we saw the Skoda in front of the War Museum. We turned on the flashing lights and the siren, and we flashed our lights at him. He saw us from his car, braked and turned on his hazard lights, and suddenly he drove off again at high speed, sounding his horn. He reached Sintagma, crossed into the oncoming lane near the flower shops and drove into Amalias Street against the traffic. We turned the flashing lights on again and followed him. We continued driving and notified the control centre. On

Kallirois Street he almost collided with another police car. At the traffic lights at Diogenis Palace he went through a red light, crossed into the oncoming lane, hit a car and continued driving. Two motorcycles came close to him. At Trokadero, a police car, two motorcycles and fifteen civilian cars had formed a roadblock. He drove towards the right, mounted the pavement and went past them. At Flisvos he caused a Daihatsu to turn upside down. We thought that whoever was in it must be dead. The control centre told the officers on motorcycles to follow him from a distance because of the danger. At Amfithea he collided with a taxi driver, causing him a neck injury; he later had to wear a collar. He continued down Posidonos Street and Kalamakiou Street. He entered the side street and drove against the traffic. He drove past the other cars and crossed over to Kalamakiou. That was where the first gunshots were fired. I leaned out of the left window at the back and shot at the back left tyre of the Skoda. The tyre burst. I was certain about the direction of the bullet. I knew that no one was in danger. When a bullet hits a tyre, it does not ricochet. I fired from a distance of 5 metres. After firing, I saw that the tyre had been punctured. Mahairas fired at the right tyre at the back. With his tyres burst, Makaratzis stopped at the petrol station. We were almost level with him. I acted as a traffic controller. I stopped the oncoming cars, and once the arrest had been made I saw how many police cars there were. There were more than nine. When all the police cars were at the petrol station, shots were fired in the air, not at the car. The car had been hit at the junction. There were a lot of policemen. They occupied both lanes of the street. The Skoda had to slow down, and they fired at him. I was stopping the cars. If they had aimed at the car when we were at the petrol station, they would have shot me too. I believe all the gunshots, even the ones that hit the windows, were aimed at the tyres.”

5. *Mr Mahairas*

“I was at the American embassy with Markou. We saw a Skoda going through a red light. The traffic warden waved to him to stop. The Skoda continued driving towards our colleague, at the risk of hitting him. We got in our car and followed him. He crossed into the oncoming lane and went through a red light at Vassilissis Sofias Street. We lost him and then we suddenly saw him at the War Museum. We followed him, turned on the flashing lights and waved to him to stop. At the flower shops he turned on his hazard lights as if he were going to stop. Suddenly, he increased his speed and crossed into the oncoming lane on Amalias Street and continued towards Sintagma and Siggrou. We followed him. Other police cars arrived. At Trokadero he bypassed a roadblock by driving around the side. At Flisvos he caused a Daihatsu to turn upside down and continued on his way. Further down the road there was a roadblock. He collided with a taxi driver and continued on. At the junction of Kalamakiou and Posidonos Streets there was another roadblock. He turned right into a side street and then turned left, crossing Posidonos Street. I heard some gunshots there. We drove to the top of the side street, followed him and, when we reached Posidonos Street, we were 5 metres away from him. I took my weapon out and aimed at his right rear tyre. When you fire shot after shot it is difficult to aim. I put my weapon on to automatic, which makes it fire three or four times. The Skoda stopped 70 metres away, at the petrol station, and we followed. The entire course and his behaviour had seemed extremely dangerous to us, like that of a terrorist. Other police cars and motorcycles arrived. They called to him to get out of the car. He didn't, and some gunshots were fired. We were 10 metres behind him. If they did fire from the other police cars directly at him, we weren't in their line of fire. I heard some colleagues say, 'Let's fire some gunshots to intimidate him'. Someone got up on

the veranda and threw a pot down. One of my colleagues, who was wearing a bullet-proof vest, and whom I did not know, along with someone else, got close, broke the window and called to him to get out. He didn't, so they pulled him out. One of them attempted to put handcuffs on him. Someone shouted 'Careful, he is injured' and they didn't put them on. The ambulance came. I didn't know whether he had been injured by a bullet or in a car accident. Neither my weapon nor Souliotis's fires Magnum bullets. The A-45 is very powerful and has a great force of penetration. I don't know who said that he was armed and that we should fire in the air."

6. *Mr Ntinias*

"Kiriazis and I were on duty as instructed at Neos Kosmos. We received a message to go to Siggrou, where a car which had hit other cars and hadn't stopped when signalled to by a traffic warden, etc., was being chased. We went to Siggrou and followed the driver. At Interamerican he drove through a red light and continued towards the coastal avenue. At Trokadero we saw a lot of police cars and flashing lights. We remained behind him and, at Flisvos, we saw the car that had been turned upside down. We were left a bit behind. At the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets we lost him completely. We asked a civilian, who told us that he had turned right and was heading towards Kalamakiou Street, and we headed that way. I heard some gunshots that I thought were coming from the junction of Kalamakiou and Posidonos Streets. Artificial traffic congestion had been created. The control centre issued a warning that the man was armed and dangerous. We stopped 100 metres to the right of the petrol station and heard gunshots. We didn't know whether they were coming from the victim or the police officers because we couldn't see the car. We took cover and heard him being called out of the car. We fired some intimidation shots in order to confuse him, because we knew that a police officer would try to arrest him."

7. *Mr Kiriazis*

"Ntinias was my chief of crew. We received a message and chased the car, getting close to it at the traffic lights at Amfitheas Street. At Trokadero we were falling behind. The driver went through the roadblock that had been set up. At Flisvos we saw the car that had been turned upside down. There was a problem with the traffic and we were left behind. At the junction of Amfitheas and Posidonos Streets a taxi had been damaged. Further down we heard gunshots. Some civilians told us that the driver had turned left. We followed him. When we got to the petrol station we heard gunshots. Some colleagues were heard shouting, 'Get out', 'Be careful', and someone else said, 'Shoot to intimidate him'. So I fired two shots to intimidate him. I have served for fifteen years. I have never seen anything like this. During the chase we heard from the control centre that the individual was extremely dangerous and possibly armed."

18. The witnesses' statements were taken down as follows:

1. *Mr Ventouris*

"I am the driver who chased the victim. Mahairas, Souliotis and I serve in the Flying Squad. The victim's car was considered suspicious. We consider suspicious anything that

moves around the American embassy. One of my colleagues, who was not carrying a gun, signalled the driver to stop. My other colleague and I waited at a distance, outside the car. Instead of stopping, the driver continued towards my colleague and almost hit him. Then he drove off. We considered him dangerous, and had to chase after him. At first we lost him for a while, but then we spotted him again near the War Museum. We waved to him to stop. He hesitated for a while, looked as if he was about to stop, but then drove on. At this point we started chasing him with the sirens on. He reached Parliament, crossed into the oncoming lane and continued towards Siggrou at full speed. We had notified other police cars that were going to Siggrou. At some stage he almost collided with a police car. When he reached the coastal avenue, we had already formed a roadblock. He collided with some civilian cars, got away, and drove on. Further down, at Flisvos, he collided with a red car and caused it to turn over, and then drove off at full speed. There was traffic in the area. There was a lot of traffic in Kalamakiou and he moved on to the hard shoulder. It was in that area, in Kalamakiou, that we heard gunshots for the first time. Until then we hadn't fired because there was a lot of traffic and we could have injured civilians. We didn't lose him at any point; we only almost lost him at the beginning of Kalamakiou, where there was an obstacle on the pavement. Mr Mahairas and Mr Souliotis were in the car with me and it was around that area that our colleagues fired at the tyres of the car. I maintain that, with our training, we can hit the target in 99% of cases, if not 100%. The driver stopped at the petrol station. We moved the civilians out of the way and some other colleagues who were wearing bullet-proof vests approached his car, broke the windows and pulled him out of the car, because they had called to him to get out several times but he hadn't. Gunshots were heard from a distance. I don't know where they were coming from. A colleague had gone up on to the veranda, but I don't think he fired. He threw a pot at the driver. When the gunshots were fired, the victim's car was parked sideways on the right of the petrol station. We were at the left of the petrol station and the others were behind me. I don't know if others fired at the car. We heard gunshots at the beginning of Kalamakiou, and at the end, when everything was over. The final shots were probably fired to intimidate the victim. [Officer] Boulketis was the one that pulled him out. I don't think he fired at him. There was no reason to do so. The victim made some movements in the car: he moved right and then left, as if looking for something, and it was conceivable that he had a weapon. That is why colleagues wearing bullet-proof vests went to pull him out of the car. I don't know about the ballistic investigation. The bullets found inside the car were from the weapons of Souliotis and Mahairas. However, my colleagues were aiming at the tyres. The speed of the chase was approximately 60 km/h in Vassilissis Sofias Amalias Streets, because there was traffic. We were about 10 metres behind him. Near the columns [of the Temple of Olympian Zeus] motorcycles appeared both ahead of us and behind. At the beginning of Siggrou another police car came up in front of the victim and he almost collided with it. He was moving from left to right in Siggrou, racing at 160 km/h and changing lanes constantly. I can't say which police cars were behind us at the corner of Kalamakiou, because when we chase someone we don't see what is going on behind. We stopped at the petrol station; two motorcycles stopped behind us, and another car stopped behind them. The first gunshots were fired at the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets. In Kalamakiou Street, before Posidonos Street, when we were 5 metres behind him, Mr Mahairas used his firearm and shot at the tyres of the car. Mr Souliotis must have used his weapon too at the same spot. When the driver reached the petrol station and stopped, I called from the car to the civilians to move out of the way and to the driver to get out, and a colleague who was wearing a bullet-proof vest went to pull him out. I don't know how many bullets were fired; the

front windscreen broke because a pot was thrown at it. I do not know how the front passenger's window broke, or how the back window broke. I don't know how the victim's foot was injured. It couldn't have been when shots were fired around the car. Finally, we went to the police station to make a statement. Our lives weren't directly at risk during the incident. The driver had caused accidents, driven into the oncoming traffic and endangered many people. In total, he had been chased by thirty-three policemen, whose weapons were confiscated, but others had also got involved. We had never seen anything like it. They told us on the radio to be careful, that the individual was carrying a weapon and might be extremely dangerous. Souliotis is a traffic warden. Of course he was not carrying a weapon when he waved to him to stop. The police roadblocks were set up because they had been ordered by the control centre. We also created artificial traffic congestion with civilian cars at the traffic lights. During the incident we noticed that civilians were injured, that cars were turned upside down; we didn't have any other way of stopping him, after the roadblocks and the artificial traffic congestion. The last roadblock was on Kalamakion Street. There were police officers on foot in the side street. He drove straight at them. That was the moment when the first gunshots were fired. That was also the moment when my colleagues first fired from the car at his tyres. It is possible that other weapons were used besides the thirty-three that were confiscated. For that matter, the bullet that was taken from his leg did not belong to any of the thirty-three weapons that were confiscated. If someone had fired in the victim's direction at the petrol station, the petrol would have caught fire. At the petrol station they fired shots in the air. Probably in order to cover the colleague that went to pull him out. One of my colleagues climbed up on to the veranda and threw a pot at him to create confusion. Boulketis pulled him out and handcuffed him. We saw that he was bleeding and they took him to hospital. The investigation was carried out by our officers and some other department, not by those of us who had gone to the police station."

2. *Mr Nomikos*

"I was on the old coastal avenue in Agia Skepi. I saw a vehicle driving erratically. We got an order from the control centre and went after it. On the way we saw all the accidents, the cars that had been hit and someone who was injured. We reached Kalamakiou from Amfitheas. We were far behind. We didn't hear any gunshots. Even if there had been gunshots, we would not have heard them. Mr Boulketis, who was with me, had a bullet-proof vest. He put it on, while another colleague broke the window. Mr Boulketis pulled the driver out and put handcuffs on him, but when he saw that he had been injured he removed them. The victim was looking right and left; his hands were on the floor, we could not see them, and we assumed he had a gun. When we reached the petrol station, I heard one or two gunshots; I don't know where they came from. Boulketis and Xilogiannis were with me in the police car. Xilogiannis and I didn't have bullet-proof vests and we didn't move closer, as Boulketis did. There were a lot of police cars and motorcycles. There is no way any weapons could have been concealed or changed hands. Our weapons are given to each of us personally. We do not give them to other colleagues. At the petrol station, when we moved closer so that Boulketis could pull the driver out of the car, nobody fired. No colleague could have become involved in the incident without receiving an order, unless someone heard about it and came on his own initiative. If such a person had used his weapon, there is no way he would have left without handing it over."

3. *Mr Xilogiannis*

“I was the driver of the last police car, where Mr Boukettis was. We received an order from the centre and we followed the chase. We were the last to get to the petrol station where the Skoda was parked. There were a lot of police cars and motorcycles. Everybody was out of their cars; the Skoda was right next to the pump that is on the right-hand side when facing the petrol station. Everyone was out of their cars ... Mr Boukettis put on his bullet-proof vest and I covered him from the back, while behind me there were more officers covering him. When we got there, we heard some gunshots. When we got out of the car and were standing very close to the Skoda two or three gunshots were fired; they were not fired in my direction, because we were very close to the Skoda ... Perhaps the car was hit in the process, I don't know. I am not in a position to know at which stage the victim was hit; probably during the chase ...”

4. *Mr Davarias*

“... The shots fired at the petrol station were for intimidation. I didn't see any shots fired at the car, the shots were fired towards the car but in the air, that is, the bullets went up in the air. I don't know the [police officers] who fired. I had never seen them before. I know Markou and Kasoris. The police officer who climbed up on to the veranda didn't shoot; he threw a pot. We are bound by our duty and have to follow orders when it comes to the areas we are patrolling, but we don't always follow them and often go on our own initiative to the scene of incidents like this one where colleagues are in danger and all manner of things have happened in the past. The entire operation at the petrol station lasted ten to fifteen minutes; the Skoda had stopped along the kerb at the petrol station. I parked on the right, I arrived almost at the same time as the men in the first police car, and the rest got there immediately afterwards, one after the other. All the men were holding weapons in their hands. Usually all police cars have a light machine gun. After I got there I took cover behind a column. We called to the driver to get out of the car, and then the shooting began. I don't remember even approximately how long afterwards the shooting began. The victim made some movements in the car. The movements he made while he was unlocking the car and all his other movements could have been seen by us as movements to get his weapon out from a holster under his arm, or to take out a hand grenade. At the junction of Kalamakiou and Posidonos Streets I didn't notice any shots being fired at the right-hand side of the Skoda, only the ones fired at the tyres on the left-hand side. The first photograph shows that the tyres on the left-hand side are burst, the second one shows that the ones on the right are burst. As to the injury to [the applicant's] right foot, it is possible that a bullet that was fired at the tyres ricocheted and penetrated through the metal plate of the car, which is only a few millimetres thick. There are bullets that can pierce metal plates of double thickness. In those cars there is no chassis. There are only plain metal plates, which can be pierced by a ricocheting bullet: the victim may have been hit in the buttock in this way. He may have been hit in the armpit area in the same way. At some point I saw him leaning towards the seat; I thought he might have been hit and I shouted.”

5. *Mr Mastrokostas*

“I am the petrol station attendant. I was in front of the pump, filling up. Suddenly, I saw the Skoda slowly coming up and stopping next to me, with the front facing the

street as you can see in the photograph. The driver was not moving. Then the police cars arrived; the policemen were shouting, 'Move out of the way, move out of the way!'. I left the pump and went inside, 4 to 5 metres away, and the owner and I moved to an area further at the back. There is a second door, and we went through to the workshop. When I went inside the store I heard gunshots. There was chaos. More gunshots were fired. They were firing, but I don't know in which direction. I couldn't see anything. The pumps were next to the store; if they had fired towards the car the bullets would also have hit the pumps. I think someone went up on to the veranda and threw a pot down. I saw it because I had gone out the back but I didn't go close. I couldn't see anything and I didn't witness the arrest or see whether they shot him. When the car arrived I saw the tyres were burst, but I do not remember whether the windows were also broken. In the first photograph, I think the tyres are burst. It was the first statement I had ever made, I was still in a state of panic and I don't know whether I reported everything accurately. It's the same today, two years having passed since the incident. When I went to the back, I saw the police officer. He didn't shoot, he threw a pot, but I couldn't see the victim's car. Neither the Vespa, which was half a metre away, next to the car, nor the pumps, of course, had any bullet holes. The end of the veranda where the police officer went overlooked the car. The front of the car must have been protruding a bit under the veranda."

6. *Mr Georgopoulos*

"I am the owner of the petrol station. I was standing a bit further inside than Mastrokostas. I saw the Skoda coming up slowly. It stopped, and seconds later I heard gunshots. The boy heard the shouting, I didn't. When I heard the gunshots I left, I went up to the house, and then a police officer came and threw a large pot at the roof of the car. He didn't shoot. I came down when the shooting had stopped and I saw the victim as they were pulling him out of the car. I think the man who pulled him out was wearing civilian clothes. I am not sure. I saw him holding a big machine gun. I don't know if he fired. I don't remember. If he had fired, I would remember it. He may have fired; but I didn't see him do it. I don't remember whether the windows of the car were broken. I remember that he had crashed ... I didn't find any cartridge cases anywhere. I didn't find any bullet holes anywhere. When I saw the police officer who came from the back on to the veranda, I left and didn't see if he fired. I went downstairs and saw them pulling the driver out of the car. The police officer didn't shoot him. It may also have been the person that got off the motorcycle. The veranda is wide and it covered more than half of the car."

7. *Mr Kiriazidis*

"I was at the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets ... Suddenly, I saw in my rear-view mirror a car coming from the side street at great speed; it drove over the curb, came from the right and crashed into me. It threw me a distance of 10 to 15 metres. There was a police car next to me. The police officers must have been out of the car, and were holding weapons. I heard gunshots and I was frightened. More police cars came and followed the Skoda to the left, towards Kalamakiou Street. He caused great damage to me. If someone had been sitting in the back seat, they would not have survived."

19. Having deliberated, the court acquitted the seven police officers on both the criminal charges brought against them (see paragraph 15 above).

On the first count (causing serious bodily harm), the court found that it had not been established that the accused were the ones who had injured the applicant. A number of police officers who had taken part in the incident had left the scene after the applicant's arrest without revealing their identity or giving the necessary information concerning their weapons. The bullet that was removed from the body of the victim and a bullet that was found inside the car were fired from the same weapon but were unrelated to the traces from the thirty-three weapons that were examined. The other bullet and some of the metal fragments found in the applicant's car had been fired from the weapons of two of the accused. However, it had not been shown beyond a reasonable doubt that these officers had injured the applicant, given that many other shots had been fired from unidentified weapons.

As regards the second charge (unauthorised use of weapons), the court held that the police officers had used their weapons for no other purpose than trying to stop a car whose driver they reasonably considered to be a dangerous criminal.

The relevant passages of the court's judgment read as follows:

"On 13 September 1995 the victim, Christos Makaratzis, was driving a private vehicle with the number plate YIM 8837 in Athens in the area around the American embassy. At the junction of Telonos and Kokkali Streets, a unit of the special police control division of the Flying Squad of Attica was carrying out checks on passing cars. The accused Mahairas, Souliotis and Ventouris were part of this unit. The victim's vehicle was coming from the direction of the hospital; he drove through a red light and the accused Souliotis signalled to him to stop. Instead of stopping at the signal made by the traffic warden, however, he continued driving towards him and almost hit him. The police crew got into their car immediately and began chasing him. At Vassilissis Sofias Street he entered the oncoming lane and drove through a red light. Because of the traffic, the police officers lost the car, which they were chasing with their flashing lights on, and met with it again near the War Museum. They flashed their lights at the driver in order for him to stop; the siren and the flashing lights of the police car were on. Initially the victim turned his hazard lights on, as if he were going to stop the car. However, he suddenly accelerated and drove off. He reached Sintagana near the flower shops; he entered the oncoming lane at Analias Street and continued towards Siggrou Avenue. The police car informed the Flying Squad control centre, and the control centre notified other units that were on duty in the area in which the victim was moving, in order for them to come and assist. At Siggrou Avenue the car was moving at a very high speed from one lane to the other. Near Kallirois Street the driver almost collided with a police car; at the traffic lights at Diogenis Palace he drove through a red light, entered the oncoming lane and collided with a car. At Trokadero there was a roadblock formed by a police car, two motorcycles and fifteen civilian cars, which he got past by driving on the pavement, and the crew of the police car were almost run over. At Flisvos he collided with a Daihatsu that was stationary, caused it to turn upside down, injuring the driver, and on Amfitheas Street he collided with a car and a taxi, whose driver was injured. At the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets there was a police car in the side street, and the cars moving towards Glifada had been blocked. The victim drove over the central reservation towards the right, in order to head towards the side street,

but then he noticed the police car and drove over the central reservation towards the left and collided with two cars that were crossing Posidonos Street and almost ran over Police Constable Stroumpoulis. The first gunshots directed at the pursued car, which were fired in order to stop the victim, were heard at the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets. It was in that area that the accused Mahairas, who was riding in the police car and had been chasing the vehicle from the beginning, fired a burst of shots when the car was at a distance of approximately 5 metres, with his firearm no. MP 5 C273917, because the car was moving. He aimed at the rear right tyre. The accused Souliotis, who was riding in the same police car, fired from the left window, with his pistol no. AO 38275, aiming at the rear left tyre, which he punctured. Near that junction the victim had to slow down. Many police officers had reached that spot and occupied both lanes; other police officers, besides those already mentioned, also fired at the car, as many gunshots were fired at that spot. It is also to be noted that, during the entire course, policemen, police cars and motorcycles joined the chase, without being able to stop the vehicle. It continued its course along Kalamakiou Avenue, despite the gunshots, and stopped at the junction of Kalamakiou and Arteniidos Streets, at the entrance of a petrol station and near the petrol pumps, with the front facing the street. There, he was surrounded by the police units that were chasing him, and which the control centre knew had taken part in the operation, and also by other units that had come on their own initiative to help their colleagues when they heard about the incident from the control centre. In other words, there were units in the area that had gone to the scene of the incident, without being called. The police officers got out of their cars and off their motorcycles, holding their weapons. The victim made some movements in his car, which gave the police officers the impression that he had a weapon. The police officers asked him to get out of the car, but he did not, and the police officer who was wearing a bullet-proof vest, Nikolaos Boulketis, approached the car. Then, a lot of the police officers who were present began firing in order to intimidate the victim and cover their colleague; Nikolaos Boulketis took the opportunity to break the car window and arrest the victim. Earlier, the accused police officer Christos Markou had climbed on to the veranda which was above the petrol station and had thrown a pot down, which broke the windscreen without making it fall in. When the victim got out of the car, he was immobilised by the police officer who had arrested him, and by his colleagues, and then it became clear that he was injured. He had an exit wound on his right arm, another exit wound on the right of the thorax, with the entry from the back of the armpit. He had an exit wound at the end of his left foot, a wound high up on his left buttock and wounds on the outer surface of the kidney area. The windscreen of the car driven by the victim was broken, but had not fallen in; it had three bullet holes and a mark made by another. There were three bullet holes in the metal part of the left door at the back, and a bullet mark on the metal surface of the chassis. The back window was smashed and on its metal part there were two bullet holes and another one at the left rear lights. There was a bullet mark on the right rear wing above the wheel. The front passenger window was broken and there was a bullet mark on the outside of the roof. There were bullet holes inside the car under the glove compartment on the dashboard, on the radio, the top part of the dashboard, in the driver's seat, in the front passenger seat and in the back seat. Two bullets and four fragments were found inside the car. Of the police officers who took part in the operation, thirty-three handed over their weapons, that is, all those who had been ordered to take part in the chase or who had notified the control centre and whose departments knew that they had taken part in the operation. However, others had taken part of their own accord in order to help their colleagues, and it is not known who they are or why they left after the arrest of the victim without informing the control centre of their presence at the scene of the incident. Among the thirty-three

weapons, there were twenty-three revolvers of .357 Magnum calibre; six pistols, five of which were of 9 mm Parabellum and one of .45 ACP calibre; and four HK MP 5 submachine guns of 9 mm Parabellum calibre. Of the thirty-three weapons, only the weapons of the accused had been fired. The three bullets that were found in the car and the one that was removed from the first metatarsal of the right foot of the driver came from cartridges of 9 mm Parabellum (9 × 19) calibre. Such cartridges are fired mainly from pistols and submachine guns with the same calibre. The four fragments found inside the car are sabot fragments of coated bullets of different calibre and it was not possible to identify the calibre of the bullets, although one of the fragments was assessed as a fragment of 9 mm Parabellum (9 × 19) calibre. The report by the laboratory expert confirmed that the three bullets, two of which were found in the car and one of which was found in the foot of the victim, came from cartridges of 9 mm Parabellum (9 × 19) calibre. The bullet [PB2] and the two metal sabots [PP1 and PP2] found inside the car were fired by the HK MP 5 submachine gun number no. C273917 that belonged to the accused Mahairas. The bullet from which the other metal sabot [PP3] came, which was found inside the car, was fired by the Sphinx pistol no. A038275 that belonged to the accused Souliotis. The bullet that was removed from the body of the victim and a bullet that was found inside the car were fired by the same weapon, of Parabellum (9 × 19) calibre, but bear no relation to the traces left by the thirty-three weapons that were examined. The victim, Christos Makaratzis, was indeed injured by the submachine guns used by the police officers who took part in the chase and which were fired during the pursuit at the junction of Posidonos and Kalamakiou Streets where, apart from Souliotis, Mahairas and Markou [illegible] (third accused) other police officers fired who have not been identified, since there were many police officers who fired at that spot. This emerges indirectly from the fact that the bullet that was removed from the body of the victim and another one were fired by a weapon the owner of which was not identified and were not fired by the weapons of the accused. The fact that bullets and sabots that were found inside the car were fired by the weapons of the accused Souliotis and Mahairas leads to the conclusion that the physical injuries of the victim were caused by the weapons that belonged to the accused, apart from the one to his foot. In addition, since there were many bullet holes in his car that were caused by other, unidentified, weapons, the victim might have been injured by those bullets. As already stated, submachine guns and pistols are also of the same calibre. The first, second, third, sixth and seventh defendants fired shots for the purpose of intimidation in the area of the final operation (the petrol station). It is also to be noted that many others also fired shots there for intimidation purposes in order to assist their colleagues who were closer to the car to arrest the victim. They cannot have fired towards the car, because there was a danger of hitting the pumps of the petrol station, and there were no traces of gunshots in that area. The victim's foot injury was caused from above, since only the top of the shoe was hit and not the sole, but it cannot be said that the shot was fired by the accused Markou, who had climbed on to the veranda of the petrol station, because the car was parked in such a way that almost half of it was under the veranda and thus the direction of the shot would have to have been almost vertical in order to hit the top part of the foot. If that had been the case, the bullet would also have had to go through a part of the dashboard. There is no trace of this, the closest mark being on the radio. Besides, if this injury had been caused by the weapon of the accused, it would have been confirmed by the expert investigation ... The injury was indeed on the top part of the foot; but it could have been caused by a shot that was fired from behind the car while the victim was driving and his foot was almost vertical to the accelerator, by one of the weapons fired at him at the junction of Kalamakiou and Posidonos Streets. The victim's allegation that he was shot immediately after he was pulled out of the car must be

considered groundless, since, as he stated, he was shot when he was 'lying on his side, face down'. If that had been the case, the injury would have been different. Having regard to the above, and taking into account the fact that other police officers who have not been identified took part in the operation, some of whom possibly used their weapons, the Court has doubts as to whether the accused caused the victim's injury. As a result, they should be declared innocent of the first act attributed to them. They should also be declared innocent of the second act because, although they used their weapons, they had attempted to stop the car by creating artificial traffic congestion and road-blocks and had failed, as the victim had continued driving while he was being chased by a large number of police officers, in a manner that was dangerous to the civilians that were in his way. Furthermore, the police officers did not know whether the civilians in the cars that had collided with the victim were killed, and they understandably considered him to be a dangerous criminal because of his behaviour and because they had received that information from the control centre. The Court also doubts whether the accused could have avoided using their weapons, which they did in order to stop him and intimidate him, so that he would stop driving in a manner that was dangerous to other civilians, and to protect the latter, as was their duty. Therefore, the accused must be declared innocent of the acts attributed to them in the indictment."

20. The applicant, who was present when the judgment was pronounced, did not have the right to appeal under domestic law. The text of the judgment was finalised on 20 May 1999.

D. Criminal proceedings against the applicant

21. On 20 April 1997 the public prosecutor instituted criminal proceedings against the applicant. The indictment read as follows:

"[The applicant] is accused ... of committing a number of offences and more specifically:

A. While driving [his] car in Athens on 13 September 1995, he caused with his vehicle bodily injury and harm to others by his negligence, that is, by failing to take the care he should and could have taken in the circumstances and to anticipate the culpable consequences of his acts. More specifically: (a) while he was driving the vehicle referred to above in Posidonos Avenue, near Paleo Faliro, towards the airport, he did not keep enough distance between himself and the vehicles in front to be able to avoid a crash in case they reduced their speed or stopped, so that he crashed the front of his car into the back of the car with the private registration number IR-8628 that Iliostalakti Soumpasi was driving in the same direction, resulting in injuries to her neck; (b) after the above crash, the accused continued driving the vehicle referred to above and, while he was going along Posidonos Avenue near Kalamaki, he again failed to keep enough distance from the vehicles in front, thus crashing the front of his car into the back of the car with the taxi registration number E-3507 that Ioannis Goumas was driving and that had stopped at a red light in the left lane of Posidonos Avenue, the consequence of which was to cause injury to the aforementioned driver who suffered a cervical hernia and an injury to the head.

B. While he was driving [his] car at the time and place referred to above, he did not keep enough distance from the vehicles in front to avoid a crash in case they reduced their speed or stopped.

C. While he was driving [his] car at the time and place referred to above, he did not abide by the police officers' signal to stop and, specifically, while he was driving the vehicle referred to above in Athens, crossing Vassilissis Sofias Street, Amalias Avenue, Siggrou Avenue and Posidonos Avenue, he did not comply with a signal to stop made by police officer Sotirios Souliotis, who was using a car of the Hellenic Police, registration number EA-11000, in Vassilissis Sofias Street, but continued driving, crossing all the streets mentioned above, while the above-mentioned police car and other police cars of the Hellenic Police were chasing him ..."

22. By judgment no. 16111/2000, the Athens First-Instance Criminal Court sentenced the applicant to forty days' imprisonment.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

23. The relevant provisions of the Criminal Code read as follows:

Article 308 § 1 (a)

"Intentional infliction of bodily harm on another person ... shall be punishable by up to three years' imprisonment ..."

Article 309

"Where the act punishable under Article 308 has been committed in a way which could have endangered the victim's life or caused him grievous bodily harm, imprisonment of at least three months shall be imposed."

24. Section 14 of Law no. 2168/1993 provides:

"Anyone who uses a gun ... while committing a serious crime or lesser offence of which he is subsequently convicted shall be punished by a term of imprisonment of at least three months to be added to the sentence imposed for that offence."

25. At the material time, the use of firearms by law-enforcement officials was regulated by Law no. 29/1943, which was enacted on 30 April 1943 when Greece was under German occupation. Section 1 of that statute listed a wide range of situations in which a police officer could use firearms (for example in order "to enforce the laws, decrees and decisions of the relevant authorities or to disperse public gatherings or suppress mutinies"), without being liable for the consequences. These provisions were modified by Article 133 of Presidential Decree no. 141/1991, which authorises the use of firearms in the situations set forth in Law no. 29/1943 "only when absolutely necessary and when all less extreme methods have been exhausted". Law no. 29/1943 was criticised as "defective" and "vague" by the Public Prosecutor of the Supreme Court (see Opinion no. 12/1992). Senior Greek police officers and trade unions have called for this legislation to be updated. In a letter to the Minister of Public Order dated April 2001, the National Commission for Human Rights (NCHR), an advisory body to the government, expressed the view

that new legislation which would incorporate relevant international human rights law and guidelines was imperative (NCHR, 2001 Report, pp. 107-15). In February 2002 the Minister of Public Order announced that a new law would shortly be enacted, which would “safeguard citizens against the reckless use of police weapons, but also safeguard police officers who will be better informed as to when they can use them”.

26. In the summer of 2002, a group called the “Revolutionary Organisation 17 November” was dismantled. That group, established in 1975, had committed numerous terrorist acts, including the assassination of United States officials in 1975, 1983, 1988 and 1991.

27. On 24 July 2003 Law no. 3169/2003, which is entitled “Carrying and use of firearms by police officers, training of police officers in the use of firearms and other provisions”, came into force. Law no. 29/1943 was repealed (section 8). Further, in April 2004, the “Pocket Book on Human Rights for the Police”, which was prepared by the United Nations Centre for Human Rights, was translated into Greek with a view to being distributed to Greek policemen.

III. RELEVANT INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE

28. Article 6 § 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights provides:

“Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.”

29. In this connection, the Human Rights Committee of the United Nations noted the following (see General Comment no. 6, Article 6, 16th Session (1982), § 3):

“The protection against arbitrary deprivation of life which is explicitly required by the third sentence of Article 6 § 1 is of paramount importance. The Committee considers that States Parties should take measures not only to prevent and punish deprivation of life by criminal acts, but also to prevent arbitrary killing by their own security forces. The deprivation of life by the authorities of the State is a matter of the utmost gravity. Therefore, the law must strictly control and limit the circumstances in which a person may be deprived of his life by such authorities.”

30. The United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (“United Nations Force and Firearms Principles”) were adopted on 7 September 1990 by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Paragraph 9 of the Principles provides:

“Law-enforcement officials shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority,

or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.”

31. Paragraph 5 of the Principles provides, *inter alia*, that law-enforcement officials shall “act in proportion to the seriousness of the offence and the legitimate objective to be achieved”. Under the terms of paragraph 7, “governments shall ensure that arbitrary or abusive use of force and firearms by law-enforcement officials is punished as a criminal offence under their law”. Paragraph 11 (b) states that national rules and regulations on the use of firearms should “ensure that firearms are used only in appropriate circumstances and in a manner likely to decrease the risk of unnecessary harm”.

32. Other relevant provisions read as follows:

Paragraph 10

“... law-enforcement officials shall identify themselves as such and shall give a clear warning of their intent to use firearms, with sufficient time for the warnings to be observed, unless to do so would unduly place the law-enforcement officials at risk or would create a risk of death or serious harm to other persons, or would be clearly inappropriate or pointless in the circumstances of the incident.”

Paragraph 22

“... Governments and law-enforcement agencies shall ensure that an effective review process is available and that independent administrative or prosecutorial authorities are in a position to exercise jurisdiction in appropriate circumstances. In cases of death and serious injury or other grave consequences, a detailed report shall be sent promptly to the competent authorities responsible for administrative review and judicial control.”

Paragraph 23

“Persons affected by the use of force and firearms or their legal representatives shall have access to an independent process, including a judicial process. In the event of the death of such persons, this provision shall apply to their dependants accordingly.”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

33. The applicant complained that the police officers who chased him had used excessive firepower against him, putting his life at risk, and that the authorities had failed to carry out an adequate and effective investigation into the incident. He argued that there had been a breach of Article 2 of the Convention, which provides:

“1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

- (a) in defence of any person from unlawful violence;
- (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
- (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.”

A. Arguments of those appearing before the Court

1. *The applicant*

34. The applicant submitted that Article 2 § 1 of the Convention imposed a positive duty on States to protect human life. In particular, national law must strictly control and limit the circumstances in which a person may be deprived of his life by agents of the State. The State must also give appropriate training and instructions to its agents who may carry weapons and use force. However, at the time of the event, the necessary regulatory framework was lacking. The law regulating the use of weapons by Greek police officers was enacted in 1943. It was commonly agreed that it was anachronistic and incomplete and did not afford general protection to society against unlawful and excessive use of force by the police. Therefore, the Greek State had not taken all the preventive measures that Article 2 demanded for the protection of human life.

35. Turning to the facts of the instant case, the applicant submitted that his serious injuries were the result of unnecessary and disproportionate use of force by the police. He emphasised that he had been unarmed and that he was neither a criminal nor a terrorist. He had simply been scared and had tried to escape. The police had opened fire on him without warning; all they had done was to use two private cars in an attempt to stop him. As a result, innocent civilians had been injured. The police had used neither their own cars to create roadblocks, nor tyre-traps in order to burst his car’s tyres, nor smoke bombs or tear gas in order to intimidate him. They had fired at him in an uncontrolled and excessive way, putting his life at serious risk.

36. Further, the applicant claimed that the authorities had failed to fulfil their procedural obligation under Article 2 to carry out an effective investigation into the potentially lethal use of force. He identified a series of shortcomings in the investigation, including, *inter alia*, the failure of the authorities to identify all the police officers who had participated in the chase, and in particular those who were responsible for his injuries, and

their failure to collect all the weapons used during the chase and all the bullets fired at him.

37. Relying on a joint report published in September 2002 by Amnesty International and by the International Helsinki Federation for Human Rights (“Greece in the shadow of impunity – Ill-treatment and the misuse of firearms”), the applicant submitted lastly that the inadequate investigation into the incident was also evidence of official tolerance on the part of the State of the use of unlawful lethal force.

2. *The Government*

38. The Government contended that Article 2 did not come into play in the present case since the victim was still alive. Admittedly, the police officers who were involved in the chase had made use of their weapons; however, they had not intended to kill him, but only to force him to stop his car and arrest him. Referring to earlier judgments of the Court, the Government argued that the applicant’s complaints fell to be examined under Article 3 of the Convention instead.

39. In any event, the Government emphasised that police facing dangerous situations should enjoy considerable discretion in making honest judgments on the use of force. In the instant case, the applicant had driven through a red traffic light in the centre of Athens, near the American embassy, where security measures were always strengthened since the embassy was considered a possible target of terrorist actions. Instead of stopping his car at the police’s signal, the applicant had accelerated and continued driving in a frenzied, extremely dangerous way, putting his life and the lives of innocent people at risk. Thus, in the circumstances, the police had reason to suspect that the applicant was a dangerous criminal or even a terrorist. Even so, before opening fire, the police officers had tried to arrest him by using alternative methods, such as artificial traffic congestion, roadblocks, etc. It was only when they realised that these means were ineffective that they unavoidably resorted to the use of force. While doing so, they tried to minimise damage and injury and preserve the applicant’s life. That was clearly demonstrated by the fact that the police officers had aimed only at the tyres of the applicant’s car or fired warning shots in the air. There had been no element of negligence or oversight in the way in which the operation was conducted. After his arrest, the applicant suffered no harm at the hands of the police but was immediately driven to hospital.

40. The Government further contended that there had been no inadequacies in the domestic investigation, which had been prompt and thorough. They stressed that the day after the incident an administrative investigation had commenced. In total, thirty-five sworn witness statements had been taken. Moreover, complete laboratory tests had been

conducted in order to examine thirty-three police firearms, three bullets and four metal fragments. The applicant's car had also been examined. In addition, a criminal investigation had been carried out and seven police officers had been charged with serious bodily harm and unauthorised use of weapons. Several witnesses and the applicant himself had been heard in court.

41. The Government concluded that the authorities had shown their adherence to the rule of law and had taken the reasonable steps available to them to establish a full and circumstantial account of the events and to identify all the policemen who had taken part in the incident. It was impossible for them to do anything else. Therefore no violation could be found in the present case.

3. *The third-party intervener*

42. The *Institut de Formation en Droits de l'Homme du Barreau de Paris*, a human rights institute founded in 1979 (hereinafter "the Institute"), submitted written comments regarding the applicability of Article 2 of the Convention and the States' obligations under that provision, following the leave granted to it by the President of the Court to intervene as a third party (see paragraph 8 above). Its submissions may be summarised as follows.

43. As regards the applicability of Article 2, the Institute considered that it should be possible for that provision to apply in a case where the police had made use of potentially lethal force, even if that force did not cause the death of the person who was the target of the police actions. There should be no waiting for an irreversible violation of the right to life before reviewing the circumstances in which lethal force was used. The Court itself recognised that, in certain circumstances, a merely "potential" or "virtual" victim of a violation was entitled to take action under the Convention (see *Soering v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161). In that case, the Court had laid emphasis on "the serious and irreparable nature of the alleged suffering risked". It should thus be possible to transpose this reasoning to a virtual violation of Article 2, since use of lethal force by police officers could indeed, depending on the circumstances, pose a serious risk of violation of the right to life.

44. The Institute acknowledged that the Court had already extended the applicability of Article 2 to cases where the applicant was not killed, but regretted the fact that it had limited the scope of its scrutiny to "only exceptional circumstances" (see *Berklay v. Turkey*, no. 22493/93, 1 March 2001). Against this background, certain abuses of power by State agents would not fall foul of the Convention on the ground that they did not cause death and, at the same time, did not necessarily meet the applicability

conditions of Article 3. Only an extension of the applicability of Article 2 to all cases where lethal force was used, irrespective of the outcome, could fill this loophole.

45. As regards the States' obligations under Article 2, the Institute stressed that, in addition to the "negative obligation" not to commit an intentional breach of the right to life, there were also a number of "positive obligations" incumbent on them. In particular, the public authorities had a duty to adopt very precise rules governing the use of firearms by law-enforcement officials; the latter should also have proper and regular training. The Institute also referred to the importance of the proportionality rule when making use of potentially lethal force. Lastly, the Institute stressed that the domestic authorities were under an obligation to conduct an official, effective, speedy and independent investigation when individuals were killed as a result of the use of force. That approach should also be adopted in cases where no death occurred. That was a necessary requirement in view of the need to end any system allowing the impunity of those responsible for actual or virtual violations of rights as fundamental as the right to life.

B. The Court's assessment

1. Establishment of the facts

46. The Court is called on to determine whether the facts of the instant case disclose a failure by the respondent State to protect the applicant's right to life and to comply with the procedural obligation imposed by Article 2 of the Convention to carry out an adequate and effective investigation into the incident.

47. The Court notes at the outset that it is confronted with divergent accounts of the events, in particular as regards the conduct of the police during the applicant's chase and arrest. Further, it notes that the author or the authors of the gunshots which injured the applicant were not identified. Nonetheless, the Court does not consider it necessary to verify the facts itself in order to draw a complete picture of the factual circumstances surrounding the incident. It observes that there was a judicial determination of the facts of the instant case at domestic level (see paragraph 19 above) and that no material has been adduced in the course of the Strasbourg proceedings which could call into question the findings of fact of the Athens First-Instance Criminal Court and lead the Court to depart from them (see *Klaas v. Germany*, judgment of 22 September 1993, Series A no. 269, pp. 17-18, § 30).

48. Therefore, even if certain facts remain unclear, the Court considers, in the light of all the material produced before it, that there is a

sufficient factual and evidentiary basis on which to assess the case, taking as a starting-point, as mentioned above, the findings of the national court.

2. *Applicability of Article 2 of the Convention*

49. In the present case, the force used against the applicant was not in the event lethal. This, however, does not exclude in principle an examination of the applicant's complaints under Article 2, the text of which, read as a whole, demonstrates that it covers not only intentional killing but also situations where it is permitted to use force which may result, as an unintended outcome, in the deprivation of life (see *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 75, ECHR 2000-VII). In fact, the Court has already examined complaints under this provision where the alleged victim had not died as a result of the impugned conduct.

50. In this connection, it may be observed, on the one hand, that the Court has already recognised that there may be a positive obligation on the State under the first sentence of Article 2 § 1 to protect the life of the individual from third parties or from the risk of life-endangering illness (see *Osman v. the United Kingdom*, judgment of 28 October 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VIII, pp. 3159-63, §§ 115-22; *Yaşa v. Turkey*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, pp. 2436-41, §§ 92-108; and *L.C.B. v. the United Kingdom*, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-III, pp. 1403-04, §§ 36-41).

51. On the other hand, the case-law establishes that it is only in exceptional circumstances that physical ill-treatment by State agents which does not result in death may disclose a violation of Article 2 of the Convention. It is correct that in the proceedings brought under the Convention the criminal responsibility of those concerned in the use of the impugned force is not in issue. Nonetheless, the degree and type of force used and the intention or aim behind the use of force may, among other factors, be relevant in assessing whether in a particular case the State agents' actions in inflicting injury short of death are such as to bring the facts within the scope of the safeguard afforded by Article 2 of the Convention, having regard to the object and purpose pursued by that Article. In almost all cases where a person is assaulted or ill-treated by the police or soldiers, their complaints will rather fall to be examined under Article 3 of the Convention (see *İlhan*, cited above, § 76).

52. What the Court must therefore determine in the present case, where State agents were implicated in the applicant's wounding, is whether the force used against him was potentially lethal and what kind of impact the conduct of the officials concerned had not only on his physical integrity but also on the interest the right to life is intended to protect.

53. It is common ground that the applicant was chased by a large number of police officers who made repeated use of revolvers, pistols and submachine guns.

It is clear from the evidence adduced before the Court that the police used their weapons in order to stop the applicant's car and effect his arrest, this being one of the instances contemplated by the second paragraph of Article 2 when the resort to lethal, or potentially lethal, force may be legitimate. As far as the ill-treatment proscribed by Article 3 is concerned, at no time could there be inferred from the police officers' conduct an intention to inflict pain, suffering, humiliation or debasement on him (see, as a recent authority, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], no. 48787/99, §§ 425-28, ECHR 2004-VII). In particular, on the material before it the Court cannot find that the applicant's allegation as to the shooting of his foot after his removal from his car (see paragraph 12 above) has been substantiated.

54. The Court likewise accepts the Government's submission that the police did not intend to kill the applicant. It observes, however, that the fact that the latter was not killed was fortuitous. According to the findings of the ballistic report, there were sixteen holes in the car caused by bullets following a horizontal or an upward trajectory to the car driver's level. There were three holes and a mark on the car's front windscreen caused by bullets which came through the rear window; the latter was broken and had fallen in. In the end, the applicant was injured on the right arm, the right foot, the left buttock and the right side of the chest and was hospitalised for nine days (see paragraphs 12 and 14 above). The seriousness of his injuries is not in dispute between the parties.

55. In the light of the above circumstances, and in particular the degree and type of force used, the Court concludes that, irrespective of whether or not the police actually intended to kill him, the applicant was the victim of conduct which, by its very nature, put his life at risk, even though, in the event, he survived. Article 2 is thus applicable in the instant case. Furthermore, given the context in which his life was put at risk and the nature of the impugned conduct of the State agents concerned, the Court is satisfied that the facts call for examination under Article 2 of the Convention.

3. Alleged failure of the authorities to fulfil their positive obligation to protect the applicant's right to life by law

56. Article 2, which safeguards the right to life and sets out the circumstances when deprivation of life may be justified, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention, from which no derogation is permitted (see *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, § 68, ECHR 2000-VI). Together with Article 3, it also enshrines one of the

basic values of the democratic societies making up the Council of Europe. The circumstances in which deprivation of life may be justified must therefore be strictly construed (see *Salman v. Turkey* [GC], no. 21986/93, § 97, ECHR 2000-VII). The object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings also requires that Article 2 be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (see *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, pp. 45-46, §§ 146-47).

57. The first sentence of Article 2 § 1 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps within its internal legal order to safeguard the lives of those within its jurisdiction (see *Kılıç v. Turkey*, no. 22492/93, § 62, ECHR 2000-III). This involves a primary duty on the State to secure the right to life by putting in place an appropriate legal and administrative framework to deter the commission of offences against the person, backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions.

58. As the text of Article 2 itself shows, the use of lethal force by police officers may be justified in certain circumstances. Nonetheless, Article 2 does not grant a *carte blanche*. Unregulated and arbitrary action by State agents is incompatible with effective respect for human rights. This means that, as well as being authorised under national law, policing operations must be sufficiently regulated by it, within the framework of a system of adequate and effective safeguards against arbitrariness and abuse of force (see, *mutatis mutandis*, *Hilda Hafsteinsdóttir v. Iceland*, no. 40905/98, § 56, 8 June 2004; see also Human Rights Committee, General Comment no. 6, Article 6, 16th Session (1982), § 3), and even against avoidable accident.

59. In view of the foregoing, in keeping with the importance of Article 2 in a democratic society, the Court must subject allegations of a breach of this provision to the most careful scrutiny, taking into consideration not only the actions of the agents of the State who actually administered the force but also all the surrounding circumstances, including such matters as the planning and control of the actions under examination (see *McCann and Others*, cited above, p. 46, § 150). In the latter connection, police officers should not be left in a vacuum when performing their duties, whether in the context of a prepared operation or a spontaneous chase of a person perceived to be dangerous: a legal and administrative framework should define the limited circumstances in which law-enforcement officials may use force and firearms, in the light of the international standards which have been developed in this respect (see, for example, the “United Nations Force and Firearms Principles” – paragraphs 30-32 above).

60. Against this background, the Court must examine in the present case not only whether the use of potentially lethal force against the

applicant was legitimate but also whether the operation was regulated and organised in such a way as to minimise to the greatest extent possible any risk to his life.

61. In view of the recent enactment of Law no. 3169/2003, the Court notes that, since the facts giving rise to the present application, the Greek State has put in place a reviewed legal framework regulating the use of firearms by police officers and providing for police training, with the stated objective of complying with the international standards for human rights and policing (see paragraphs 25 and 27 above).

62. At the time of the events in issue, however, the applicable legislation was Law no. 29/1943, dating from the Second World War when Greece was occupied by the German armed forces (see paragraph 25 above). That statute listed a wide range of situations in which a police officer could use firearms without being liable for the consequences. In 1991 a presidential decree authorised the use of firearms in the circumstances set forth in the 1943 statute “only when absolutely necessary and when all less extreme methods have been exhausted” (see paragraph 25 above). No other provisions regulating the use of weapons during police actions and laying down guidelines on the planning and control of police operations were contained in Greek law. On the face of it, the above – somewhat slender – legal framework would not appear sufficient to provide the level of protection “by law” of the right to life that is required in present-day democratic societies in Europe.

63. This conclusion as to the state of Greek law is confirmed by the evidence before the Court of the bearing which the legal and administrative framework at the material time had on the way in which the potentially lethal police operation culminating in the applicant’s arrest was conducted.

64. Turning to the facts of the present case, and having regard to the findings of the domestic court (see paragraphs 19 and 48 above), the Court accepts that the applicant was driving his car in the centre of Athens at excessive speed in an uncontrolled and dangerous manner, thereby putting the lives of bystanders and police officers at risk; the police were thus entitled to react on the basis that he was in charge of a life-endangering object in a public place. Alternative means to stop him were tried but failed; this was accompanied by an escalation of the havoc that the applicant was causing and by the lethal threat that he posed by his criminal conduct to innocent people. Further, the police officers pursuing the applicant had been informed by the control centre that he might well be armed and dangerous; they also believed that the movements which they saw the applicant make when he stopped his car were consistent with his being armed (see the accused police officers’ statements, paragraph 17 above, and Mr Ventouris’s and Mr Davariasis’s statements, paragraph 18 above).

65. Another important factor must also be taken into consideration, namely the prevailing climate at that time in Greece, which was marked by terrorist activities against foreign interests. For example, a group called the “Revolutionary Organisation 17 November”, established in 1975, had committed, until it was dismantled in 2002, numerous crimes, including the assassination of United States officials (see paragraph 26 above). This, coupled with the fact that the event took place at night, near the American embassy, contributed to the applicant being perceived as a greater threat in the eyes of the police.

66. Consequently, like the national court, the Court finds in the circumstances that the police could reasonably have considered that there was a need to resort to the use of their weapons in order to stop the car and neutralise the threat posed by its driver, and not merely a need to arrest a motorist who had driven through a red traffic light. Therefore, even though it was subsequently discovered that the applicant was unarmed and that he was not a terrorist, the Court accepts that the use of force against him was based on an honest belief which was perceived, for good reasons, to be valid at the time. To hold otherwise would be to impose an unrealistic burden on the State and its law-enforcement personnel in the performance of their duty, perhaps to the detriment of their lives and those of others (see *McCann and Others*, cited above, pp. 58-59, § 200).

67. However, although the recourse as such to some potentially lethal force in the present case can be said to have been compatible with Article 2 of the Convention, the Court is struck by the chaotic way in which the firearms were actually used by the police in the circumstances. It may be recalled that an unspecified number of police officers fired a hail of shots at the applicant’s car with revolvers, pistols and submachine guns. No less than sixteen gunshot impacts were found on the car, some of them attesting to a horizontal or even upward trajectory, and not a downward one as one would expect if the tyres, and only the tyres, of the vehicle were being shot at by the pursuing police. Three holes and a mark had damaged the car’s windscreen and the rear window glass was broken and had fallen in (see paragraph 14 above). In sum, it appears from the evidence produced before the Court that large numbers of police officers took part in a largely uncontrolled chase.

68. Serious questions therefore arise as to the conduct and the organisation of the operation. Admittedly, some directions were given by the control centre to some police officers who had been expressly contacted, but others went of their own accord to their colleagues’ assistance, without receiving any instructions. The absence of a clear chain of command is a factor which by its very nature must have increased the risk of some police officers shooting erratically.

69. The Court does not of course overlook the fact that the applicant was injured during an unplanned operation which gave rise to develop-

ments to which the police were called upon to react without prior preparation (see, *a contrario*, *Rehbock v. Slovenia*, no. 29462/95, §§ 71-72, ECHR 2000-XII). Bearing in mind the difficulties in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the positive obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible burden on the authorities (see, *mutatis mutandis*, *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, § 86, ECHR 2000-III).

70. Nonetheless, while accepting that the police officers who were involved in the incident did not have sufficient time to evaluate all the parameters of the situation and carefully organise their operation, the Court considers that the degeneration of the situation, which some of the police witnesses themselves described as chaotic (see, for example, Mr Manoliadis's statement – paragraph 17 above), was largely due to the fact that at that time neither the individual police officers nor the chase, seen as a collective police operation, had the benefit of the appropriate structure which should have been provided by the domestic law and practice. In fact, the Court points out that in 1995, when the event took place, a law commonly acknowledged as obsolete and incomplete in a modern democratic society was still regulating the use of weapons by State agents. The system in place did not afford to law-enforcement officials clear guidelines and criteria governing the use of force in peacetime. It was thus unavoidable that the police officers who chased and eventually arrested the applicant should have enjoyed a greater autonomy of action and have been left with more opportunities to take unconsidered initiatives than would probably have been the case had they had the benefit of proper training and instructions. The absence of clear guidelines could further explain why a number of police officers took part in the operation spontaneously, without reporting to a central command.

71. In the light of the above, the Court considers that, as far as their positive obligation under the first sentence of Article 2 § 1 to put in place an adequate legislative and administrative framework was concerned, the Greek authorities had not, at the relevant time, done all that could be reasonably expected of them to afford to citizens, and in particular to those, such as the applicant, against whom potentially lethal force was used, the level of safeguards required and to avoid real and immediate risk to life which they knew was liable to arise, albeit only exceptionally, in hot-pursuit police operations (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, p. 3160, § 116 *in fine*).

72. Accordingly, the applicant has been the victim of a violation of Article 2 of the Convention on this ground. In view of this conclusion, it is not necessary to examine the life-threatening conduct of the police under the second paragraph of Article 2.

4. *Alleged inadequacy of the investigation*

73. The obligation to protect the right to life under Article 2 of the Convention, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force (see *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, § 86, ECHR 1999-IV). The essential purpose of such an investigation is to secure the effective implementation of the domestic laws safeguarding the right to life and, in those cases involving State agents or bodies, to ensure their accountability for deaths occurring under their responsibility (see *Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, § 137, ECHR 2002-IV). Since often, in practice, the true circumstances of the death in such cases are largely confined within the knowledge of State officials or authorities, the bringing of appropriate domestic proceedings, such as a criminal prosecution, disciplinary proceedings and proceedings for the exercise of remedies available to victims and their families, will be conditioned by an adequate official investigation, which must be independent and impartial. The same reasoning applies in the case under consideration, where the Court has found that the force used by the police against the applicant endangered his life (see paragraphs 53 to 55 above).

74. The investigation must be capable, firstly, of ascertaining the circumstances in which the incident took place and, secondly, of leading to the identification and punishment of those responsible. This is not an obligation of result, but of means. The authorities must have taken the reasonable steps available to them to secure the evidence concerning the incident, including, *inter alia*, eyewitness testimony and forensic evidence. A requirement of promptness and reasonable expedition is implicit in this context. Any deficiency in the investigation which undermines its capability of establishing the circumstances of the case or the person responsible is liable to fall foul of the required standard of effectiveness (see *Kelly and Others v. the United Kingdom*, no. 30054/96, §§ 96-97, 4 May 2001, and *Anguelova*, cited above, § 139).

75. In the instant case, following the incident, an administrative investigation was opened. A number of police officers and other witnesses were interviewed and laboratory tests were conducted. After the investigation a criminal prosecution was brought against seven police officers, who were eventually acquitted (see paragraphs 13 and 15 above).

76. However, the Court observes that there were striking omissions in the conduct of the investigation. In particular, the Court attaches significant weight to the fact that the domestic authorities failed to identify all the policemen who took part in the chase. In this connection,

it may be recalled that some policemen left the scene without identifying themselves and without handing over their weapons; thus, some of the firearms which were used were never reported. This was also acknowledged by the domestic court. It also seems that the domestic authorities did not ask for the list of the policemen who were on duty in the area when the incident took place and that no other attempt was made to find out who these policemen were. Moreover, it is remarkable that only three bullets were collected and that, other than the bullet which was removed from the applicant's foot and the one which is still in his buttock, the police never found or identified the other bullets which injured the applicant.

77. The above omissions prevented the national court from making as full a finding of fact as it might otherwise have done. It will be recalled that the seven police officers were acquitted on the first charge (causing serious bodily harm), on the ground that it had not been shown beyond reasonable doubt that it was they who had injured the applicant, since many other shots had been fired from unidentified weapons (see paragraph 19 above). The Court is not convinced by the Government's assertion that the domestic authorities could not have done more to obtain evidence concerning the incident.

78. Having regard to the above considerations, the Court concludes that the authorities failed to carry out an effective investigation into the incident. The incomplete and inadequate character of the investigation is highlighted by the fact that, even before the Court, the Government were unable to identify all the officers who were involved in the shooting and wounding of the applicant.

79. There has accordingly been a violation of Article 2 of the Convention in that respect.

5. Alleged practice of the authorities of failing to comply with their procedural obligations under Article 2 of the Convention

80. Having regard to its findings above (see paragraphs 72 and 79), the Court does not find it necessary to determine whether the failings identified in this case are part of a practice adopted by the authorities, as asserted by the applicant (see paragraph 37 above).

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

81. The applicant complained that he had been the victim of serious bodily harm, in breach of Article 3 of the Convention, which stipulates:

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

82. The Government maintained that the applicant's injuries were accidental and regrettable consequences of a lawful arrest.

83. In view of the grounds on which it has found a dual violation of Article 2 of the Convention (see paragraphs 46 to 79 above), the Court considers that no separate issue arises under Article 3 of the Convention.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

84. The applicant complained that he had not had an effective remedy within the meaning of Article 13 of the Convention, which stipulates:

"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."

85. The Government did not address this allegation other than to assert the availability of remedies at the domestic level to redress the applicant's grievances.

86. In view of the submissions of the applicant in the present case and of the grounds on which it has found a violation of Article 2 in relation to its procedural aspect (see paragraphs 73 to 79 above), the Court considers that no separate issue arises under Article 13 of the Convention.

IV. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

87. Article 41 of the Convention provides:

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

A. Damage

1. Pecuniary damage

88. The applicant claimed 60,000 euros (EUR) for loss of income over a period of twenty months after the incident and a reduction of his income for the next fifteen years.

89. The Government claimed that this amount was excessive and unjustified. They contended that even before the incident the applicant had been facing psychological problems which had prevented him from working.

90. The Court notes that the claim relates to loss of income which was allegedly incurred over a period of twenty months after the incident, and

to alleged future loss of income. It observes, however, that no supporting details have been provided for these losses, which must therefore be regarded as largely speculative. For this reason, the Court makes no award under this head.

2. *Non-pecuniary damage*

91. The applicant claimed EUR 75,000 for non-pecuniary damage in respect of the anxiety, fear, pain and injury he suffered. He claimed that his life was ruined.

92. The Government reiterated that, by his dangerous behaviour, the applicant had put the lives of innocent people at risk. They contended that the finding of a violation of the Convention would constitute sufficient just satisfaction.

93. Having regard to all the circumstances of the present case, the Court accepts that the applicant has suffered non-pecuniary damage which cannot be compensated solely by the findings of violations. Making its assessment on an equitable basis, the Court awards the applicant EUR 15,000 under this head.

B. Costs and expenses

94. The applicant, who was granted legal aid before the Court, made no claim for costs and expenses.

C. Default interest

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

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* by twelve votes to five that there has been a violation of Article 2 of the Convention in respect of the respondent State's obligation to protect the applicant's right to life by law;
2. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in respect of the respondent State's obligation to conduct an effective investigation into the circumstances of the incident which put the applicant's life at risk;
3. *Holds* by fifteen votes to two that no separate issue arises under Article 3 of the Convention;

4. *Holds* by sixteen votes to one that no separate issue arises under Article 13 of the Convention;
5. *Holds* by fifteen votes to two
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, EUR 15,000 (fifteen thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, together with any tax that may be chargeable on the above amount;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
6. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 20 December 2004.

Luzius WILDHABER
President

Paul MAHONEY
Registrar

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

- (a) joint concurring opinion of Mr Costa, Sir Nicolas Bratza, Mr Lorenzen and Mrs Vajić;
- (b) partly dissenting opinion of Mr Wildhaber joined by Mr Kovler and Mrs Mularoni;
- (c) partly dissenting opinion of Mrs Tsatsa-Nikolovska joined by Mrs Strážnická.

L.W.
P.J.M.

JOINT CONCURRING OPINION OF JUDGES COSTA,
Sir Nicolas BRATZA, LORENZEN AND VAJIĆ

While we share the view of the majority of the Court that there has been a violation of both the substantive and procedural aspects of Article 2 in the present case, we cannot fully subscribe to the Court's reasoning as to the former.

That reasoning is founded principally on two factors – the inadequacy of the general legal framework in Greece at the time of the incident regulating the use of firearms by police officers and the chaotic way in which firearms were in the event used by the police during the course of the chase and eventual wounding of the applicant. In the view of the Court, the two factors are closely linked, “the autonomy of action and unconsidered initiatives” of the police officers concerned being, in the view of the majority, an unavoidable consequence of the lack of clear guidelines and criteria governing the use of force in peacetime.

We can readily agree that the way in which the operation was in fact carried out by the Athens police gave rise to a breach of the obligation to protect life within the meaning of the first sentence of Article 2. As is established by the case-law of the Court, the first sentence enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life but also to take appropriate steps to safeguard the life of those within its jurisdiction. This involves a primary duty on the part of the State to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person, backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions. However, it also requires in our view that recourse to potentially lethal force by agents of the State should be regulated and controlled in such a way as to minimise to the greatest extent possible the risk to human life.

We accept that in the present case the authorities were faced with what appeared to be an emergency situation and one which developed with great rapidity and without any opportunity for pre-planning. We accept, too, that the obligation imposed by Article 2 should not be interpreted in such a way as to impose an impossible burden on the authorities and that the actions of those authorities should not be evaluated with the wisdom of hindsight. Nevertheless, we consider that the controls exercised by the authorities over the operation to stop and detain the applicant were manifestly inadequate. Like the majority of the Court, we are particularly struck by the number of police officers, armed with a variety of weapons, who took part in the chase without any effective centralised control over their actions or any clear chain of command. These included not only twenty-nine identified officers but an unquantified number of additional

officers who participated in the chase on their own initiative and without instructions and who left the scene without identifying themselves and without handing in their weapons. Moreover, it is apparent that at least one of these unidentified officers opened fire on the car, the Athens First-Instance Criminal Court finding that a bullet recovered from the body of the applicant and a bullet found inside the car were unrelated to any of the thirty-three weapons which had been surrendered for examination following the incident.

In our view, the undisciplined and uncontrolled manner in which the operation was conducted, which carried with it a serious risk of fatal injury to the applicant, is in itself sufficient to give rise to the finding of a breach of the obligation to protect life under Article 2.

Where we part company with the majority is as to their further reliance on the claimed inadequacy of the legislative framework in Greece at the relevant time, governing the use of firearms. The majority emphasise that the applicable legislation, which dated from the occupation of Greece in the Second World War, listed a wide range of situations in which a police officer could use firearms without being liable for the consequences. While noting that these provisions had been qualified by the presidential decree of 1991, which authorised the use of firearms “only when absolutely necessary and when all less extreme methods have been exhausted”, the majority have found this “somewhat slender legal framework” to be insufficient to provide the level of protection “by law” of the right to life that is required in present-day democratic societies in Europe.

Unlike the majority, we have found no clear evidence to suggest that the lack of control over the operation in the present case was attributable to any gap or deficiency in the level of protection provided by the relevant Greek law. In these circumstances, while we welcome the improvements in the law governing the carrying and use of firearms by police officers which were introduced in Greece in July 2003 (see paragraph 27 of the judgment), we have not found it to be either necessary or appropriate to examine in the abstract the compatibility with Article 2 of the legislative provisions in force at the relevant time (see *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, p. 47, § 153) or to base our conclusion on any deficiency in those provisions.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE WILDHABER JOINED BY JUDGES KOVLER¹ AND MULARONI

To my regret I am unable to subscribe to the finding of a substantive violation of Article 2 in the instant case.

This case is about a dangerous police chase in the centre of Athens. Dangerous, because the police shot at the applicant, but dangerous also because, before the police opened fire, the applicant had broken through several police roadblocks with his car, collided with several other vehicles, injured two drivers and caused a cervical hernia in one of them in the process (see paragraphs 11, 19, 21 and 64 of the judgment). It does not therefore necessarily help simply to state that the right to life is fundamental (see paragraph 56). The problem is: whose life? And how should the different lives at stake be protected?

Our Court's case-law asserts that a State may have a positive obligation to protect the life of individuals from third parties (see paragraph 50). Concretely, this may mean that the police had to protect the lives of pedestrians, car drivers and their colleagues from the applicant. The Court's case-law states at the same time that, in exceptional circumstances, physical ill-treatment by State agents that does not result in death may disclose a violation of Article 2 (see paragraphs 43-44 and 51-52 of the judgment; see also *Berktaş v. Turkey*, no. 22493/93, 1 March 2001, and *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 76, ECHR 2000-VII). Concretely, this may mean that the use of force by the police against the applicant could amount to a violation of Article 2, notwithstanding the fact that it was not in the end lethal.

If these two strands of case-law are over-extended, they may ultimately overlap and come into conflict. The State might then paradoxically violate both its positive duty to protect the life of individuals from third parties and its obligation to curb the use of force by the police. Obviously, such an overlap would be unfortunate. In extreme cases it can place the competent authorities in an impossible situation. In between there must be room for the unpredictability of life and the subsidiarity of the Convention system. Such difficult decisions, taken in the heat of the action, should properly be reviewed by the national courts and our Court should only depart from such findings with reluctance.

In the present case the Court's majority relies on some of the findings of the Greek court, which indeed appear in no way arbitrary (see paragraphs 19 and 66 of the judgment). It finds that the police could rea-

1. Judge Kovler does not share the conclusions in the opinion as regards Article 41 of the Convention since he voted with the majority on that issue.

sonably have considered that there was a need to resort to the use of their weapons. I see no grounds for finding otherwise.

However, the Court's majority then nevertheless concludes that Article 2 was violated. It declares itself struck by the "chaotic way" in which the police operation was carried out (see paragraph 67) and explains this by the "absence of a clear chain of command" (paragraph 68), the lack of "proper training and instructions" (paragraph 70) and the "obsolete and incomplete law" regulating police conduct (paragraph 70; see also paragraphs 25, 62, and 71).

The file of this case does not, in my view, establish the absence of a clear chain of command. On the contrary, several policemen referred to orders given to them and to instructions from the control centre (see paragraph 17, point 2 (Mr Netis), point 6 (Mr Ntinias), point 7 (Mr Kiriazis), paragraph 18, point 1 (Mr Ventouris), point 2 (Mr Nomikos), point 3 (Mr Xilogiannis), point 4 (Mr Davarias)), and the Athens First-Instance Criminal Court similarly accepts the existence of a chain of command (see paragraph 19). There is also reference in the file to the training that the police force receives (see paragraph 18, point 1 (Mr Ventouris)). If the Court's majority did not accept this testimony or if it relied on extraneous evidence, it should have explained why.

It is accepted that several off-duty policemen must have joined the chase and must have used their weapons. The subsequent administrative investigation did not establish adequately what had happened in that respect. That is why our Court found a procedural violation of Article 2. I joined the Court's majority on this point, which reflects well-established case-law. However, domestic law did not prohibit off-duty members of the police force from joining a police chase in an exceptional situation, and I see no reason why such a participation should *a priori* be considered to constitute a substantive violation of Article 2.

As I see it, the strongest argument advanced by the Court's majority is the over-broad discretion which Law no. 29/1943 left to the police. However, at the time of the police chase in the instant case (13 September 1995), Law no. 29/1943 had already been superseded by Article 133 of Presidential Decree no. 141/1991, which authorised the use of firearms in the situations set forth in Law no. 29/1943 "only when absolutely necessary and when all less extreme methods have been exhausted". This is admittedly not the same as an exhaustive modern police law, but it lays down an essential standard for the use of force by the police in an absolutely clear fashion.

I cannot agree that the Court should find a substantive violation of Article 2 in a case that stems from the irresponsible and dangerous behaviour of the applicant; where a national criminal court has looked carefully at the relevant facts and decided that the use of force by the police was justified in order to protect the life of third persons; where our

Court itself accepts the national court's view that the use of weapons by the police was justifiable; where the applicant suffered injuries (as did some of his victims), but did not lose his life; and where the domestic law restricts the use of police firearms to situations of absolute necessity.

Given my views on this case, I am opposed to the award of a substantial sum to the applicant in respect of non-pecuniary damage. The finding of a violation should have sufficed in terms of just satisfaction.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE TSATSANIKOLOVSKA JOINED BY JUDGE STRÁŽNICKÁ¹

I regret that I am unable to share the opinion of the majority of the Court regarding its finding of a violation of Article 2 in respect of the State's obligation to protect the applicant's right to life by law and that no separate issue arises under Article 3 and Article 13 of the Convention.

I consider that, given the actual circumstances of the incident which put the applicant's life at risk, it is impossible to conclude beyond reasonable doubt that there has been a violation of Article 2 in substance.

The case-law of the Court establishes that it is only in exceptional circumstances that physical ill-treatment by State agents which does not result in death may disclose a violation of Article 2 of the Convention.

I accept that there are exceptional circumstances in the present case which bring Article 2 into play, because the applicant's life was put at risk by the lethal means used by the police officers to stop his car and arrest him, but in the circumstances of the case I have some doubts that there are enough well-established facts to conclude beyond reasonable doubt that there has been a violation of Article 2 in substance.

I consider that in this case it is necessary to have a clear picture of the incident for the purpose of assessing whether there has been a possible violation of Article 2 in substance.

In the present case, I think that the Court should deal with the question of the police officers' conduct during the incident, namely their identification as participants in the chase, their use of firearms from beginning to end, including the actions of the operational units of patrol cars and motorcycles, the actions of the control centre, their instructions and coordination. It should also have regard to the implementation in practice of the national and international principles of legality, proportionality and necessity in the case, the outcome of the incident, all the applicant's injuries and his conduct during the incident in order to assess and evaluate whether there were irregularities and arbitrariness in the action of the police or an abuse of force. The Court should have relevant evidence and proof in this field.

It is true that the national law quoted in the judgment is the old one and that some provisions gave the police wide scope in the use of firearms, such as the use of force to enforce the laws, decrees and decisions of the relevant authorities or to disperse public gatherings or suppress mutinies, but this is not in issue in the instant case. Generally speaking, this fact does not mean that the police can use force without control. This is

1. Judge Strážnická does not share the conclusions in the opinion as regards Article 13 of the Convention since she voted with the majority on that issue.

particularly true in this case, where there is no evidence justifying such use of force. On the other hand, that law was amended by the provisions authorising the use of firearms only when absolutely necessary and when all less extreme methods have been exhausted. Furthermore, all the relevant international principles in the international documents quoted in the judgment have been recognised by the Greek authorities. Criminal proceedings for causing serious bodily harm and for the unauthorised use of weapons were instituted against seven police officers, who were later acquitted, on the basis of the result of an administrative investigation which was carried out in respect of twenty-nine police officers, and it is difficult for me to accept that it would be possible for a police officer to use firearms without being liable for the consequences.

I must say that I do not have a clear picture of the incident because there is insufficient factual evidence owing to the inadequate, incomplete and ineffective investigation and information concerning police practice regarding the use of firearms. It is generally for the national authority to establish the facts. The Court made efforts to do this by itself but, in my opinion, unfortunately did so unsuccessfully in some respects.

In these circumstances, I consider that it is impossible to make a proper evaluation and conclude beyond reasonable doubt that there has been a violation of Article 2 in substance as a result of the incident. I think that in such a situation it is not necessary to consider the applicant's complaint under Article 2 of the Convention regarding the alleged lack of protection by national law of the right to life.

On the other hand, I think that there are elements which enable an assessment to be made under Article 3 of the Convention of the police officers' conduct during the incident.

The Court has reiterated in *Tekin v. Turkey*, ([GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII) and *İlhan v. Turkey* (judgment of 9 June 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV) that ill-treatment must attain a minimum level of severity and that this assessment depends on all the circumstances of the case, namely the duration of the treatment, its physical or moral effects and the state of health of the victim.

In the instant case, there are some indisputable circumstances. The applicant had driven through a red traffic light and was chased by thirty-three police officers in cars and on motorcycles, shooting from guns, revolvers and submachine guns, who used force to stop and arrest him. There was no intention or order given to kill him, and no one contests that the applicant felt fear and panic. The police lost him once during the chase. The applicant stopped at the entrance of a petrol station of his own free will, did not offer any resistance and did not get out of the car. The shots were numerous and the applicant was seriously injured. He underwent three operations, his health deteriorated considerably after the incident and he is now severely disabled.

All the points that I have mentioned above provide elements that enable an assessment to be made of the level of severity, that is, the duration of the treatment, the physical and moral effects and the state of health of the victim. This leads me to conclude that there is a separate issue in this case to be considered under Article 3 of the Convention, especially as I consider that there are no elements on which this case can be assessed under Article 2 in substance or a conclusion reached beyond reasonable doubt under that provision.

The Court reiterates that Article 13 of the Convention guarantees the availability at national level of a remedy to enforce the substance of the Convention rights and freedoms in whatever form they might happen to be secured in the domestic legal order. The effect of Article 13 is thus to require the provision of a domestic remedy to deal with the substance of the relevant Convention complaint and to grant appropriate relief, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they conform to their Convention obligations under this provision. The remedy required by Article 13 must be “effective” in practice as well as in law, in particular in the sense that its exercise must not be unjustifiably hindered by the acts or omissions of the authorities of the respondent State (see *Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, pp. 329-30, § 106; *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, no. 46477/99, § 96, ECHR 2002-II; *Gül v. Turkey*, no. 22676/93, § 100, 14 December 2000; *İlhan*, cited above; and *McKerr v. the United Kingdom*, no. 28883/95, § 107, ECHR 2001-III).

Given the fundamental importance of the right to life, Article 13 requires, in addition to the payment of compensation where appropriate, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible, and including effective access for the complainant to the investigation procedure (see *Kaya*, cited above, p. 330, § 107, and *Gül*, cited above, § 100).

On the basis of the circumstances in the present case, in which there has been a finding of a violation of Article 2 in respect of the respondent State’s obligation to protect the applicant’s right to life by law and to conduct an effective investigation into the circumstances of the incident which put the applicant’s life at risk, the authorities should make available to the victim a mechanism for establishing any liability of State agents or bodies for acts or omissions involving a breach of their rights protected by the Convention. Furthermore, in the case of a breach of Articles 2 and 3, which rank as the most fundamental provisions of the Convention, compensation for the non-pecuniary damage flowing from the breach should, in principle, be available as part of the range of redress (see *Paul and Audrey Edwards*, cited above).

The applicant complained that, before a civil case for compensation could be brought, the responsibility of the perpetrators had to be proved

in order to establish liability on the part of the State. As a result of the acquittal of the accused, the applicant could not obtain compensation for the non-pecuniary damage resulting from his injuries. He has no right of appeal against the above-mentioned decision acquitting the police officers. The applicant argued that, owing to the lack of an effective investigation, he had also been deprived of an effective remedy regarding the breach of Article 13 of the Convention.

The Government asserted that a remedy was available at domestic level, but did not submit evidence demonstrating the effectiveness of the available remedies for compensation in practice.

In the instant case, the national court acquitted the seven police officers on both criminal charges brought against them, firstly on the count of causing serious bodily harm and secondly on the count of unauthorised use of weapons. The court found that the accused police officers were not the ones who had injured the applicant and that they had used their weapons to stop the car, the driver of which they considered to be dangerous. An administrative investigation was carried out by the police in respect of the twenty-nine police officers who had taken part in the chase, but the applicant had no effective access to it. Following that administrative investigation, the public prosecutor instituted criminal proceedings against only seven police officers, who were later acquitted. The applicant was accused of committing offences and sentenced to forty days' imprisonment (see paragraphs 21-22 of the judgment).

In these circumstances, it is questionable whether the applicant could prove the responsibility of the perpetrators if he were to bring a civil action for appropriate compensation.

The mere fact that the applicant was able to join the proceedings as a civil party is insufficient for the purposes of Article 13. Moreover, the fact that he was unsuccessful is a further element proving that the effectiveness of this remedy is doubtful.

The question now arises whether it would be enough for the purposes of Article 13 to deal only with the question of the identification of all policemen who took part in the chase and who injured the applicant.

The answer for me would be “no” because another question arises in these circumstances, which is whether the authorities make available to the applicant, as a real victim, an effective mechanism for establishing the civil liability of the State agents or bodies – in this case the police officers – for the acts or omissions involving the breach of his rights under the Convention. I have in mind the majority's finding that the State did not fulfil its obligation to protect the applicant's right to life by law.

Moreover, a right to appropriate compensation as an effective remedy for redress is relevant in a situation where no effective investigation for the purpose of Article 2 was carried out, bearing in mind that misconduct, omissions, delays and all errors made during an investigation

carried out by the police, especially when the police officers are involved in the incident, could raise problems in the criminal proceedings when establishing the relevant facts and possible redress later.

That is why I consider that in the instant case a separate issue arises under Article 13 of the Convention.

MAKARATZIS c. GRÈCE
(Requête n° 50385/99)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 20 DÉCEMBRE 2004

SOMMAIRE¹**Usage d'armes à feu par des policiers durant une course poursuite et caractère adéquat du cadre juridique protégeant le droit à la vie****Article 2**

Vie – Usage d'armes à feu par des policiers durant une course poursuite et caractère adéquat du cadre juridique protégeant le droit à la vie – Obligations positives

*
* * *

Le requérant, qui avait brûlé un feu rouge dans le centre d'Athènes, fut pris en chasse par plusieurs voitures et motos de police. Il ne s'arrêta pas, et durant la poursuite sa voiture heurta d'autres véhicules, blessant deux conducteurs. Selon le requérant, après qu'il eut forcé cinq barrages de police, les policiers ouvrirent le feu sur sa voiture. Finalement, il s'immobilisa à une station-service, sans sortir de sa voiture. Les policiers continuèrent à tirer. L'intéressé affirme qu'ils s'agenouillèrent et firent feu sur lui, le Gouvernement déclarant pour sa part qu'ils tirèrent en l'air. En fin de compte, le requérant fut arrêté par un policier parvenu à entrer de force dans la voiture. Il fut immédiatement transporté à l'hôpital, où il demeura neuf jours. Il était blessé au bras droit, au pied droit, à la fesse gauche et à la poitrine du côté droit. Une balle fut retirée de son pied, et une autre est toujours logée dans sa fesse. Déjà délabrée à l'époque des faits, la santé mentale du requérant s'est considérablement dégradée depuis. L'enquête administrative qui fut menée par la police à la suite des faits permit d'identifier vingt-neuf des policiers ayant pris part à la poursuite. D'autres, qui étaient intervenus de leur propre initiative, avaient quitté les lieux sans révéler leur identité. Des examens de laboratoire furent également effectués sur la voiture du requérant et les armes à feu. Le procureur engagea des poursuites contre sept policiers pour infliction de lésions corporelles graves et usage d'armes illicite. Ceux-ci furent relaxés au motif qu'il n'avait pas été démontré au-delà de tout doute raisonnable que c'étaient eux qui avaient blessé le requérant, de nombreux autres coups de feu ayant été tirés par des armes non identifiées. Par ailleurs, le tribunal de première instance estima que les policiers avaient fait usage de leurs armes pour essayer d'immobiliser une voiture dont ils considéraient le conducteur comme un dangereux délinquant. Le requérant n'eut pas la faculté de faire appel de ce jugement.

1. Article 2: a) Applicabilité – C'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles que des sévices corporels infligés par des agents de l'Etat peuvent s'analyser en une violation de l'article 2 lorsqu'il n'y a pas décès de la victime. Les policiers qui ont poursuivi le requérant et ont tiré sur lui à plusieurs reprises

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

n'avaient pas l'intention de le tuer. Néanmoins, c'est pur hasard si celui-ci a eu la vie sauve. Il a été victime d'une conduite qui a mis sa vie en danger, et l'article 2 trouve dès lors à s'appliquer.

b) Quant à l'obligation positive de l'Etat de protéger par la loi le droit à la vie – Au moment des faits, la législation relative à l'usage des armes à feu par la police était une loi remontant à 1943, qui énumérait toute une série de situations dans lesquelles un policier pouvait faire usage d'une arme à feu sans être tenu pour responsable des conséquences. Par ailleurs, un décret présidentiel indiquait que cet usage n'était autorisé qu'en «cas de nécessité absolue et lorsque l'ensemble des méthodes moins extrêmes ont été employées». Compte tenu de la manière incontrôlée et dangereuse dont le requérant circulait, les policiers ont raisonnablement pu penser qu'il leur fallait utiliser leurs armes et, dès lors, le recours à une force meurtrière peut paraître légitime. Cependant, de nombreux policiers ont participé à une poursuite chaotique et largement incontrôlée dans laquelle il n'y avait pas une chaîne de commandement claire. La dégradation de la situation est en grande partie due au fait que, à l'époque, ni les policiers pris individuellement ni la poursuite en tant qu'opération policière collective ne bénéficiaient de la structure appropriée qu'auraient dû fournir le droit et la pratique internes en offrant des recommandations et des critères précis concernant le recours à la force. Les autorités n'ont pas satisfait à leurs obligations positives découlant de cette disposition et, en conséquence, le requérant a été victime d'une violation de l'article 2 à cet égard. Etant donné cette conclusion, il n'y a pas lieu d'examiner la conduite – potentiellement dangereuse pour la vie – de la police sous l'angle du second paragraphe de l'article 2.

Conclusion : violation (douze voix contre cinq).

c) Quant à l'insuffisance de l'enquête – L'enquête a été incomplète et inadéquate, comme le montre en particulier l'incapacité des autorités à identifier l'ensemble des policiers impliqués dans la fusillade à l'origine des blessures du requérant.

Conclusion : violation (unanimité).

2. Article 3: eu égard aux motifs pour lesquels il a été constaté une double violation de l'article 2, aucune question distincte ne se pose sous l'angle de cette disposition.

Conclusion : absence de question distincte (quinze voix contre deux).

3. Article 13: compte tenu du constat d'une violation de l'article 2 en son volet procédural, aucune question distincte ne se pose sous l'angle de cette disposition.

Conclusion : absence de question distincte (seize voix contre une).

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

Jurisprudence citée par la Cour

Klaas c. Allemagne, arrêt du 22 septembre 1993, série A n° 269

McCann et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324

L.C.B. c. Royaume-Uni, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III

Yaşa c. Turquie, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

Osman c. Royaume-Uni, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII

Çakıcı c. Turquie [GC], n° 23657/94, CEDH 1999-IV

Kılıç c. Turquie, n° 22492/93, CEDH 2000-III

Mahmut Kaya c. Turquie, n° 22535/93, CEDH 2000-III
Velikova c. Bulgarie, n° 41488/98, CEDH 2000-VI
İlhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII
Salman c. Turquie [GC], n° 21986/93, CEDH 2000-VII
Rehbock c. Slovénie, n° 29462/95, CEDH 2000-XII
Kelly et autres c. Royaume-Uni, n° 30054/96, 4 mai 2001
Angelova c. Bulgarie, n° 38361/97, CEDH 2002-IV
Hilda Hafsteinsdóttir c. Islande, n° 40905/98, 8 juin 2004
Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie [GC], n° 48787/99, CEDH 2004-VII

En l'affaire Makaratzis c. Grèce,

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. G. BONELLO,

R. TÜRMEN,

M^{mes} F. TULKENS,

V. STRÁŽNICKÁ,

M. P. LORENZEN,

M^{mes} N. VAJIĆ,

M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

H.S. GREVE,

MM. A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. MULARONI,

M. K. HAJIYEV, *juges*,

et de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 30 juin et 17 novembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 50385/99) dirigée contre la République hellénique et dont un ressortissant de cet Etat, M. Christos Makaratzis («le requérant»), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 2 juin 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Dans sa requête, M. Makaratzis, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, alléguait des violations des articles 2, 3 et 13 de la Convention. Il se plaignait notamment que des policiers désireux de l'arrêter eussent déployé à cet effet une puissance de feu excessive, propre à mettre sa vie en danger, et que les faits en question n'eussent pas donné lieu à une enquête effective.

3. Transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole), la requête a été enregistrée le 18 août 1999.

4. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de cette section, la chambre appelée à examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. Le 18 octobre 2001, la requête a été déclarée partiellement recevable par une chambre de ladite section composée de M. A.B. Baka, président, M. C.L. Rozakis, M^{me} V. Strážnická, M. P. Lorenzen, M. E. Levits, M. A. Kovler, M. V. Zagrebelsky, juges, et de M. S. Nielsen, alors greffier adjoint de section.

5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente affaire a été attribuée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement).

6. Le 5 février 2004, à la suite d'une audience sur le fond (article 59 § 3 du règlement), une chambre de ladite section composée de M^{me} F. Tulkens, présidente, M. C.L. Rozakis, M. G. Bonello, M. P. Lorenzen, M^{me} N. Vajić, M. E. Levits, M. A. Kovler, juges, et de M. S. Nielsen, greffier de section, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'étant opposée à pareil dessaisissement (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

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

8. Le 9 juin 2004, des observations ont été reçues de l'Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris, que le président avait autorisé à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement).

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 30 juin 2004 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

| | |
|--|----------------------------|
| M. M. APESSOS, conseiller | |
| auprès du Conseil juridique de l'Etat, | <i>délégué de l'agent,</i> |
| M. V. KYRIAZOPOULOS, assesseur | |
| auprès du Conseil juridique de l'Etat, | <i>conseil,</i> |
| M. I. BAKOPOULOS, auditeur | |
| auprès du Conseil juridique de l'Etat, | <i>conseiller;</i> |

– *pour le requérant*

| | |
|-------------------------------|--------------------|
| M. Y. KTISTAKIS, | |
| M ^{me} I. KOURTOVIK, | <i>conseils,</i> |
| M. E. KTISTAKIS, | <i>conseiller.</i> |

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Ktistakis, M. Kourtovik et M. Kyriazopoulos.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Le requérant est né en 1967 et réside à Athènes.

A. Résumé des faits

11. Dans la soirée du 13 septembre 1995, la police tenta de faire stopper le requérant, qui avait brûlé un feu rouge dans le centre d'Athènes, près de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique. Au lieu de s'arrêter, l'intéressé accéléra. Il fut poursuivi par plusieurs policiers circulant en voiture ou à motocyclette. Durant la poursuite, la voiture du requérant heurta d'autres véhicules. Deux conducteurs furent blessés. Après que M. Makaratzis eut forcé cinq barrages de police, les policiers ouvrirent le feu sur sa voiture. L'intéressé affirme que la cible des tirs était l'habitacle de la voiture, tandis que le Gouvernement soutient que seuls les pneus étaient visés.

12. Finalement, le requérant s'arrêta à une station-service, sans sortir de sa voiture. Les policiers continuèrent à tirer. L'intéressé affirme qu'ils s'agenouillèrent et firent feu sur lui, le Gouvernement déclarant pour sa part qu'ils tirèrent en l'air, afin notamment d'éviter de faire exploser les pompes à essence. L'un des policiers jeta un pot sur le pare-brise. En fin de compte, le requérant fut arrêté par un policier parvenu à entrer de force dans la voiture. Il affirme avoir reçu une balle dans la plante du pied alors qu'on l'extrayait de son véhicule. S'appuyant sur les constatations de la juridiction nationale (paragraphe 19 ci-dessous), le Gouvernement dément cette allégation. Le requérant fut immédiatement transporté à l'hôpital, où il demeura neuf jours. Il était blessé au bras droit, au pied droit, à la fesse gauche et à la poitrine du côté droit. Une balle fut retirée de son pied, et une autre est toujours logée dans sa fesse. Déjà délabrée à l'époque des faits, la santé mentale du requérant s'est considérablement dégradée depuis.

B. L'enquête administrative

13. Une enquête administrative fut menée par la police à la suite des faits. Vingt-neuf des policiers ayant pris part à la poursuite furent identifiés. D'autres, qui étaient intervenus de leur propre initiative,

avaient quitté les lieux sans révéler leur identité ni remettre leurs armes. Au total, trente-cinq témoins déposèrent sous serment. Des examens furent effectués par le laboratoire de police sur trente-trois armes à feu appartenant aux forces de l'ordre, ainsi que sur trois balles et quatre fragments métalliques. La voiture du requérant fut également expertisée.

Conclusions du laboratoire

14. Le 12 janvier 1996, le laboratoire de police rendit un rapport qui renfermait les conclusions suivantes :

a) Concernant la voiture du requérant

« (...) La voiture examinée présente des dégâts importants dus à des collisions/accidents, mais aussi à des tirs d'armes à feu (...) A l'avant, on constate des dommages au niveau du pare-brise, qui arbore trois trous et un impact (...) causés par des balles ayant suivi une trajectoire intérieur-extérieur. D'après les dégâts généraux observés sur la voiture (la lunette arrière est brisée et effondrée), l'emplacement de ceux examinés et la trajectoire (direction) des balles qui les ont provoqués, on peut supposer que les balles en question sont entrées par la lunette arrière pour finalement toucher le pare-brise, produisant les trous et l'impact relevés.

(...) La lunette arrière est brisée et effondrée. Sa destruction totale empêche de déterminer avec exactitude pourquoi elle s'est cassée. Toutefois, les autres constats (dégâts au niveau du pare-brise, etc.) donnent à penser que ce sont des tirs d'armes à feu qui l'ont endommagée (...) Les balles à l'origine des trous ont suivi une trajectoire allant de l'arrière vers l'avant de la voiture (...) L'aspect et la taille des trous font supposer que les balles provenaient d'une arme à feu de calibre 9 mm.

(...) Côté conducteur, Paile arrière de la voiture présente près de la roue un impact dont les dimensions sont approximativement de 55 × 25 mm. Son aspect donne à penser que la balle qui l'a causé a suivi une trajectoire ascendante, de l'arrière vers l'avant de la voiture. Du côté droit de la voiture, on constate également que la vitre de la portière du passager avant est brisée.

Sur le toit de la voiture, on observe un impact d'aspect convexe, et, à l'endroit correspondant dans l'habitacle, un trou dans la garniture. C'est une balle ayant suivi une trajectoire ascendante de l'arrière vers l'avant qui est à l'origine de ce dommage. On peut supposer que la balle est rentrée dans la voiture par la lunette arrière (...) »

b) Concernant les armes à feu

« Au total, vingt-trois revolvers, six pistolets, quatre mitraillettes et trois balles d'armes à feu nous ont été envoyés (...) Vingt-trois des armes sont des revolvers de calibre 357 Magnum; six sont des pistolets, dont cinq sont de calibre 9 mm Parabellum et un de calibre 45 ACP; quatre sont des mitraillettes HK MP 5 de calibre 9 mm Parabellum. Le numéro de série, la marque et le nom du policier détenteur de chaque arme figurent sur le document susmentionné ainsi que dans les rapports de remise et de saisie établis les 14 et 16 septembre 1995 par le commissariat de Paleo Faliro, dont des copies sont annexées au présent rapport. Nous avons essayé les trente-trois armes, chacune avec trois cartouches. Toutes les armes ont bien fonctionné. Pour chaque arme, les douilles et balles usagées ont été placées dans une enveloppe en plastique, et

les caractéristiques permettant d'identifier chaque arme ont été reportées sur chaque enveloppe.

(...) Deux balles sur les trois ont été trouvées dans la voiture, la troisième a été extraite par intervention chirurgicale du premier métatarsien du pied droit du conducteur blessé. Afin qu'on puisse les distinguer, les balles ont été marquées «PB1/4722» (balle extraite du corps de la personne blessée) et «PB2 et PB3/4722» (balles trouvées dans le véhicule); elles seront qualifiées de pièces à conviction (...) En raison de la violence de leur impact sur des surfaces dures, les trois balles sont plus ou moins déformées, à la fois en leur sommet et sur leur surface cylindrique, avec des sabots cassés et des fragments manquants. Le diamètre moyen des balles à la base est de 9 mm. A en juger d'après leurs mesures et leurs caractéristiques, elles proviennent de cartouches 9 mm Parabellum (9 × 19). Ces cartouches sont principalement tirées par des pistolets et des mitraillettes dudit calibre (...)

c) Conclusions

«(...) On compte sur la voiture seize trous causés par l'action directe du même nombre de balles. On peut supposer que les balles à l'origine des dégâts ont été tirées par des armes de calibre 9 mm. Dans le véhicule, il y a des trous dus à l'action secondaire et aux ricochets de certaines des balles susmentionnées.

(...) La balle «PB2» et les balles dont proviennent les sabots métalliques «PP1» et «PP2» ont été tirées par la mitraillette HK MP 5 n° C273917.

(...) La balle dont provient le sabot métallique «PP3» a été tirée par le pistolet Sphinx n° A038275.

(...) La balle «PB1», qui a été extraite du corps du conducteur blessé, et la balle «PB3», qui a été trouvée dans la voiture, sont de calibre 9 mm Parabellum (9 × 19) et ont été tirées par la même arme. Malgré les déformations, les deux balles conservent des traces suffisantes et fiables laissées par l'intérieur du canon de l'arme qui les a tirées; la comparaison de ces traces permet de conclure qu'elles sont identiques. Les tests de comparaison des traces apparaissant sur ces deux balles et de celles figurant sur les balles de calibre 9 mm tirées à titre d'essai avec les armes examinées (voir ci-dessus) ont révélé une absence totale de correspondance, ce qui signifie que les balles en question n'ont été tirées par aucune de ces armes (...)

C. La procédure suivie devant le tribunal pénal de première instance d'Athènes

15. A la suite de l'enquête administrative, le procureur engagea des poursuites contre sept policiers (M. Manoliadis, M. Netis, M. Markou, M. Souliotis, M. Mahairas, M. Ntinis et M. Kiriazis) pour infliction de lésions corporelles graves (articles 308 § 1 a) et 309 du code pénal) et usage d'armes illicite (article 14 de la loi n° 2168/1993). Le requérant se constitua ultérieurement partie civile et réclama un certain montant à titre de dommages-intérêts.

16. Le procès des sept policiers eut lieu le 5 décembre 1997 devant le tribunal pénal de première instance d'Athènes. Le requérant fit la déposition suivante:

«Je me trouvais dans la rue Dinokratous. J'ai tourné à droite aux feux de signalisation, et deux policiers sont apparus devant moi dans la rue Vassilissis Sofias. Je roulais à vive allure et je n'ai pas pu m'arrêter tout de suite. Je me suis déporté légèrement vers la gauche et ils ont immédiatement ouvert le feu sur moi. J'ai eu peur, j'ai cru qu'ils voulaient me tuer, alors j'ai accéléré et je suis parti. Ils m'ont poursuivi en tirant coup sur coup. J'ai pris la voie d'en face et j'ai heurté quelques voitures. J'avais très peur. Peu auparavant, j'avais été hospitalisé pour une dépression. Je me suis arrêté à une station-service; en détachant ma ceinture de sécurité, j'ai entrouvert la portière et ils m'ont blessé au bras et à la poitrine. Ils m'ont sorti de la voiture; un policier m'a encore blessé à la jambe et m'a passé les menottes. J'ai entendu quelque chose heurter la voiture, mais je ne sais pas ce que c'était. Des tirs d'armes à feu venaient de tous les côtés, même d'en haut. Je ne sais pas exactement qui m'a blessé. Je n'avais pas d'arme. Je n'en porte jamais. Ils m'ont transporté à l'hôpital public général. Un haut responsable de la police est venu avec un document, qu'il m'a demandé de signer, mais j'ai refusé car je ne savais pas ce qu'ils y avaient écrit. Au même endroit, ils m'ont pris 3,5 litres de sang. Ils ont extrait la balle de ma jambe sans m'anesthésier. C'était très douloureux; je ne sais pas pourquoi ils ont fait cela. J'ai eu une hémorragie interne et les médecins ont dit que cela venait de mes dents. Mon père a obtenu du procureur un document l'autorisant à me faire sortir de l'hôpital public général pour me conduire au KAT (centre de rééducation des blessés). Une balle est restée logée dans mon poumon et l'autre balle m'a causé une blessure interne sous la taille. Le premier coup de feu a été tiré dans la rue Vassilissis Sofias. Peut-être qu'ils cherchaient quelque chose; peut-être qu'ils m'ont pris pour quelqu'un d'autre. J'ai roulé vers Sintagma. Ils m'ont tiré dessus pendant toute la poursuite. Quand ils m'ont sorti de la voiture, ils m'ont mis par terre, m'ont tiré dessus puis m'ont passé les menottes. C'est à ce moment-là qu'ils m'ont tiré dans le pied. Après cet épisode, j'ai souffert du choc psychologique et j'ai été admis à l'hôpital public. Aujourd'hui encore, je reçois des soins médicaux à [un autre hôpital] et je prends des médicaments. Avant les faits, je travaillais comme plâtrier. Depuis, je ne peux plus travailler. Je n'ai jamais porté d'arme à feu de ma vie, sauf quand j'étais à l'armée, où j'ai servi normalement. Il n'y avait pas de barrage dans la rue Vassilissis Sofias. J'ai vu deux policiers. L'un d'eux m'a fait signe de m'arrêter et l'autre a pointé son arme dans ma direction. J'ai eu peur à cause de l'arme et je ne me suis pas arrêté tout de suite. Quelques instants plus tard, ils ont commencé à me tirer dessus. Je ne me rappelle pas avoir aperçu une voiture de police près du Musée de la guerre. Quand j'ai atteint le Parlement, leurs sirènes étaient en marche et ils me suivaient en me tirant dessus. J'ai pris la voie d'en face. Je voulais rentrer chez moi rapidement. Dans l'avenue Siggrou, il y avait un barrage de police. Je n'en ai pas tenu compte. A Flisvos, il y avait un autre barrage de police. Je n'en ai pas tenu compte. Plus loin, au niveau des feux de signalisation, je me suis éloigné en me faufilant entre les voitures. Je me rappelle avoir heurté quelqu'un de côté, pas de face. Je ne me souviens pas avoir retourné une voiture. Je ne me souviens pas d'un barrage de police dans la rue Kalamakiou. Je ne me rappelle pas s'ils me tiraient dessus à cet endroit. Je me suis arrêté à la station-service parce que j'avais déjà été touché par une balle et que j'avais mal. De plus, il y avait là beaucoup de gens et je n'avais pas trop peur. Je me suis arrêté et j'ai essayé de déboucler ma ceinture de sécurité. Juste à ce moment-là, j'ai senti des balles dans mon dos. Les vitres étaient cassées. Un policier est venu, m'a sorti et, alors que j'étais allongé sur le côté, visage vers le sol, ils m'ont tiré dans le pied. Je ne sais pas lequel d'entre eux m'a tiré dessus. Je n'ai pas vu qui tirait sur moi parce que j'étais couché visage vers le sol. Avant les faits, je n'avais été hospitalisé qu'une seule fois, pour une dépression sans gravité. Après, j'ai souffert d'un délire de persécution. Avant cet épisode, je n'avais eu qu'une dépression

sans gravité. A la station-service, je n'ai fait aucun geste pouvant laisser penser aux policiers que je portais une arme.»

17. Quant aux prévenus, ils firent devant le tribunal les dépositions suivantes :

1. M. Manoliadis

«Je me trouvais dans la voiture de police n° A 62. Nous étions dans le secteur de Paleo Faliro. Nous avons été informés de la poursuite par la radio. Avec l'aide du centre de contrôle, nous avons organisé un embouteillage au début de la route proche du Trocadéro. Nous avons placé la voiture de police en travers de la chaussée, l'avant tourné vers la mer. J'ai également fait arrêter quelques voitures de civils pour barrer la route. Tout à coup, dans un bruit de sirène, j'ai vu des gyrophares et j'ai aperçu, à une distance de 30 mètres, une voiture qui arrivait sur nous. Le conducteur s'est à ce moment déporté vers le côté droit de la route, qui mène à la marina, et il est passé devant à un mètre de moi; j'ai même sauté hors de la voie pour qu'il ne m'écrase pas. Des motos et des voitures de police sont alors passées, 30 à 40 mètres derrière. Personne n'a tiré de coups de feu à cet endroit-là. Nous sommes montés dans la voiture et avons suivi les autres véhicules de police à une distance d'environ 300 mètres. Je me souviens avoir vu une voiture rouge déraiper contre la barrière. Nous avons un instant perdu le contrôle de notre véhicule puis avons poursuivi notre route. J'ai entendu des coups de feu après avoir vu la voiture retournée dans la rue Kalamakiou. J'ai utilisé mon arme plus tard. Nous avons suivi la course du fugitif. Lorsque nous avons atteint la rue Kalamakiou, nous avons à nouveau entendu des coups de feu. Nous nous sommes dirigés vers la station-service. Je suis sorti de la voiture. C'était la pagaille partout et j'entendais des coups de feu. Certains collègues s'étaient baissés pour esquiver, d'autres étaient à terre, d'autres encore s'abritaient. J'entendais des coups de feu, mais je ne savais pas d'où ils venaient. Ils pouvaient très bien venir de la Skoda [la voiture du requérant]. J'ai vu certains de mes collègues tirer en l'air. Alors, j'ai tiré deux fois en l'air et je me suis jeté par terre. Je me trouvais à 50 mètres de la voiture. Je ne me suis pas approché pour tirer, parce qu'il y avait des immeubles résidentiels tout prêt. J'ai entendu les cris des collègues qui demandaient à l'individu de sortir de sa voiture; finalement, j'ai vu les policiers devant en train de marcher librement et j'ai compris que l'épisode était clos. Je crois qu'on a vérifié les armes des collègues qui avaient été appelés sur place ou qui avaient prévenu le centre de contrôle. De là où je me trouvais, je ne voyais pas la victime dans la voiture.»

2. M. Netis

«Depuis 21 heures, nous étions en service au département B de la brigade volante. Nous avons entendu à la radio qu'on avait pris en chasse à partir de l'ambassade américaine une voiture qui avait failli écraser deux piétons et un agent de la circulation. Nous avons suivi la voiture. Près du Trocadéro, nous avons vu que la police avait constitué un barrage. Manoliadis utilisait son sifflet pour faire arrêter les voitures. La Skoda a pris à droite, s'est engagée dans la contre-allée, puis a brusquement tourné à gauche. D'instinct, Manoliadis a sauté hors de la voie pour éviter la Skoda, qui est passée tout près de lui. A Rodeo, il y avait un barrage semblable à celui où se trouvait

M. Manoliadis. La victime a heurté une voiture rouge, qui s'est retrouvée sur le toit. La radio de la première voiture de police poursuivante indiquait au fur et à mesure le trajet qu'empruntait la Skoda. Alors que nous approchions des rues Posidonos et Kalamakiou et que nous nous trouvions à 50-60 mètres derrière, j'ai entendu les premiers coups de feu. Nous avons poursuivi notre route et sommes entrés dans la rue Kalamakiou. Devant nous, il y avait plusieurs voitures de police. Il y en avait peut-être parmi elles qui n'avaient pas été appelées et qui étaient là en surnombre. Lorsque nous sommes arrivés, je suis sorti de la voiture de police et je me suis dirigé vers le véhicule qui avait été pris en chasse. Des collègues ne cessaient d'enjoindre au conducteur de sortir de la voiture. Il n'est pas sorti. J'ai entendu quelqu'un dire: «Tirons quelques coups de feu pour l'intimider», et j'ai sorti mon arme et tiré en l'air à deux reprises. Profitant d'un arrêt des coups de feu, un de mes collègues est allé extraire le conducteur de la voiture. Je me trouvais à 10-15 mètres de la Skoda, ou peut-être à 8 mètres, je ne me souviens pas précisément. Le centre de contrôle nous a avertis que l'individu portait une arme. J'ai participé à de nombreuses courses poursuites, et cet individu-là m'a donné l'impression d'être rompu à ce genre d'exercice.»

3. *M. Markou*

«Je conduis une moto. Dans la rue Posidonos, nous avons appris par la radio qu'il y avait eu une prise en chasse à partir de l'ambassade américaine. Très peu de temps après, nous avons entendu que le conducteur avait atteint l'hôpital Onassio. J'ai essayé de monter sur le terre-plein central pour prendre position et l'attendre. J'ai vu arriver la voiture en question. Au risque de me tuer, j'ai descendu le haut trottoir et je l'ai suivie. Une voiture de police et deux motos étaient à ses trousses. J'ai entendu à la radio que l'individu était dangereux et portait peut-être une arme. Il conduisait d'une manière très dangereuse. Au niveau des feux de signalisation de la rue Posidonos, près de l'Edem, lorsque nous avons atteint la marina d'Amfithea et de Posidonos, j'ai été surpris par son habileté à se faufiler entre les voitures. Je n'avais jamais vu une poursuite pareille, alors que j'étais en service depuis quinze ans. A l'intersection des rues Amfitheas et Posidonos, le fugitif est entré en collision avec un taxi. Au niveau des feux de signalisation desdites rues, il y avait un barrage de police. Makaratzis a tourné à droite et a pris la contre-allée à contresens. Une fois les feux franchis, il a tourné à gauche et a semé la confusion parce que les feux venaient de changer de couleur et que les voitures étaient en train de redémarrer. Je ne savais pas si quelqu'un avait été tué ni ce qui était en train de se passer. J'étais toujours dans la contre-allée de droite. La Skoda était bloquée par les autres voitures et j'ai tiré trois fois en l'air pour intimider le conducteur. Il était impossible de viser la Skoda car elle se trouvait parmi d'autres voitures. Makaratzis a redémarré en direction du haut de la rue Kalamakiou. Alors que je me rapprochais de lui, j'ai vu sa voiture à la station-service, trente mètres plus loin. Je suis descendu de ma moto et suis entré dans la station-service par le côté droit. J'ai pénétré dans l'atelier et j'ai crié: «Ecartez-vous tous!» J'ai grimpé un escalier pour aller sur la véranda. Pendant que je montais, j'ai entendu des coups de feu. Je ne savais pas d'où ils venaient. Lorsque je suis arrivé en haut, j'ai entendu les autres qui enjoignaient à l'intéressé de sortir de sa voiture. Je l'ai vu se pencher sur le côté et ouvrir la boîte à gants, et j'ai pensé qu'il risquait d'en sortir une arme et de tirer. J'ai crié aux autres de faire attention parce qu'il avait peut-être une arme. J'ai soulevé un grand pot, que j'ai jeté sur la voiture. Je surveillais les mains du conducteur pour pouvoir crier et avertir mes collègues si je le voyais prendre un objet pour le jeter.»

4. *M. Souliotis*

«Mahairas et moi avons démarré ensemble. A 21 h 15, je me tenais devant la voiture de police. J'ai vu la Skoda arriver de l'hôpital naval, brûler le feu rouge et presque heurter un couple. J'ai fait signe au conducteur de s'arrêter. Il est arrivé droit sur moi et a failli me heurter. J'ai sauté de côté. Personne n'a sorti son arme. Je suis monté dans la voiture et nous avons pris l'intéressé en chasse, non seulement parce qu'il avait enfreint le code de la route, mais aussi parce qu'il avait failli me heurter. A hauteur de la rue Vassilissis Sofias, nous avons pris la voie d'en face et avons tourné à droite au feu rouge. Notre gyrophare était allumé et nous roulions très vite mais n'arrivions pas à localiser le fugitif. Tout à coup, nous avons vu la Skoda devant le Musée de la guerre. Nous avons mis le gyrophare et la sirène en marche et avons fait un appel de phares au conducteur. Il nous a vus de sa voiture, a freiné et allumé ses feux de détresse, puis brusquement remis les gaz, en klaxonnant. Il a atteint Sintagma, a pris la voie d'en face à la hauteur des boutiques de fleuristes et s'est engagé à contresens dans la rue Amalias. Nous avons à nouveau allumé notre gyrophare et l'avons suivi. Tout en roulant, nous avons informé le centre de contrôle. Dans la rue Kallirois, le fugitif a failli entrer en collision avec une autre voiture de police. Aux feux de signalisation situés près du palais Diogène, il est passé au rouge, a pris la voie d'en face, a heurté une voiture et a poursuivi sa route. Deux motos se sont rapprochées de lui. Au Trocadéro, une voiture de police, deux motos et quinze voitures de civils faisaient barrage. L'intéressé s'est déporté vers la droite, est monté sur le trottoir et a franchi le barrage. A Flisvos, il a mis une Daihatsu sur le toit. Nous avons pensé que le ou les passagers de la voiture étaient morts. Le centre de contrôle a demandé aux policiers à moto qui pourchassaient la voiture de rester toujours à une certaine distance de celle-ci parce qu'il y avait danger. A Amfitea, le fugitif a percuté un taxi, dont le chauffeur a eu la nuque endommagée et a dû par la suite porter une minerve. Il a poursuivi dans les rues Posidonos et Kalamakiou, puis a pris la contre-allée à contresens. Il a réussi à éviter les voitures et a traversé en direction de Kalamakiou. C'est là que les premiers coups de feu ont été tirés. Je me suis penché par la fenêtre arrière gauche, et j'ai tiré dans le pneu arrière gauche de la Skoda. Le pneu a éclaté. J'étais certain de la trajectoire de la balle. Je savais que personne n'était en danger. Quand une balle touche un pneu, elle ne fait pas de ricochet. J'ai tiré à une distance de cinq mètres. Après avoir tiré, j'ai vu que le pneu avait été percé. Mahairas a tiré dans le pneu arrière droit. Avec ses pneus crevés, Makaratzis s'est arrêté à la station-service. Nous étions pratiquement côte à côte. J'ai fait office d'agent de la circulation. J'ai fait stopper les voitures qui arrivaient en sens inverse et, une fois l'arrestation effectuée, j'ai pu voir combien de voitures de police étaient présentes. Il y en avait plus de neuf. Après l'arrivée de toutes les voitures de police à la station-service, il y a eu des tirs en l'air, aucun en direction de la voiture. Celle-ci avait été touchée au carrefour. Il y avait beaucoup de policiers. Ils occupaient les deux voies de la rue. La Skoda était contrainte de ralentir et ils ont tiré en sa direction. Je faisais arrêter les voitures. S'ils avaient visé la voiture quand nous étions à la station-service, ils m'auraient aussi touché. Je pense que tous les coups de feu visaient les pneus, même ceux qui ont atteint les vitres.»

5. *M. Mahairas*

«Je me trouvais à l'ambassade américaine avec Markou. Nous avons vu une Skoda brûler un feu rouge. L'agent de la circulation lui a donc fait signe de s'arrêter. La Skoda a continué à rouler vers notre collègue, au risque de le heurter. Nous sommes

montés dans la voiture et l'avons suivie. Le conducteur a pris la voie d'en face et a brûlé un feu rouge dans la rue Vassilissis Sofias. Nous l'avons perdu, puis soudainement nous l'avons revu au niveau du Musée de la guerre. Nous l'avons suivi, nous avons allumé notre gyrophare et nous lui avons fait signe de s'arrêter. A la hauteur des boutiques de fleuristes, il a allumé ses feux de détresse, faisant mine de s'arrêter. Tout à coup, il a remis les gaz, a pris la voie d'en face dans la rue Amalias et a poursuivi sa route vers Sintagma et Siggrou. Nous l'avons suivi. D'autres voitures de police arrivaient. Au Trocadéro, il a contourné un barrage en passant sur le côté de la chaussée. A Flisvos, il a fait faire un tonneau à une Daihatsu puis a poursuivi sa route. Plus loin, il y avait un barrage. Il a heurté un chauffeur de taxi mais ne s'est pas arrêté. Dans les rues Kalamakiou et Posidonos, il y avait un autre barrage. Il a alors pris à droite, s'est engagé dans la contre-allée puis a tourné à gauche et traversé la rue Posidonos. Là, j'ai entendu des coups de feu. Nous avons roulé jusqu'en haut de la contre-allée, nous le suivions, et quand nous avons atteint la rue Posidonos nous étions à cinq mètres de lui. J'ai sorti mon arme et j'ai visé son pneu arrière droit. Lorsque vous tirez un coup après l'autre il est difficile de viser. J'ai mis mon arme sur la position automatique, qui déclenche des rafales de trois ou quatre tirs. La Skoda s'est arrêtée 70 mètres plus loin, à la station-service. Nous sommes arrivés à notre tour. L'ensemble de la course et le comportement du conducteur nous avaient paru extrêmement dangereux, comme s'il s'agissait d'un terroriste. D'autres voitures et motos de police sont arrivées. Les policiers ont crié à l'intéressé de sortir de sa voiture. Il n'en a rien fait et des coups de feu ont été tirés. Nous nous trouvions dix mètres derrière lui. S'ils l'ont vraiment visé directement depuis les autres voitures de police, nous n'étions quant à nous pas dans la ligne de tir. J'ai entendu certains collègues dire : «Tirons quelques coups de feu pour l'intimider». Quelqu'un est monté sur la véranda et a jeté un pot. L'un de mes collègues, qui portait un gilet pare-balles et que je ne connaissais pas, s'est approché avec un autre, a brisé la vitre et a crié au conducteur de sortir. Comme il n'obtempérait pas, ils l'ont tiré hors de la voiture. Un collègue a essayé de lui passer les menottes. Quelqu'un a crié : «Attention, il est blessé», alors ils ne lui ont pas mis les menottes. L'ambulance est arrivée. Je n'ai pas compris s'il avait été blessé par une balle ou lors d'un choc pendant la course poursuivie. Ni mon arme ni celle de Souliotis ne tirent des balles Magnum. La A-45 est très puissante et a une grande force de pénétration. J'ignore qui a dit qu'il était armé et que nous devions tirer en l'air.»

6. *M. Ntinas*

«Conformément aux ordres que nous avons reçus, Kiriazis et moi étions en service à Neos Kosmos. Nous avons reçu un message suivant lequel nous devons aller à Siggrou, où des collègues poursuivaient un véhicule dont le conducteur avait heurté plusieurs voitures, avait refusé d'obtempérer quand un agent de la circulation lui avait fait signe de s'arrêter, etc. Une fois à Siggrou, nous avons suivi le fugitif. Au niveau de l'Interamerican, il a brûlé un feu rouge et a poursuivi sa route vers l'avenue côtière. Au Trocadéro, nous avons vu beaucoup de voitures de police et de gyrophares. Nous sommes restés derrière le fuyard, et à Flisvos nous avons vu la voiture qui avait fait un tonneau. Nous nous étions laissés un peu distancer. Au niveau des rues Posidonos et Kalamakiou, nous étions complètement semés. Nous avons interrogé un civil, qui nous a dit que la voiture avait tourné à droite et se dirigeait vers la rue Kalamakiou. Nous avons donc pris cette direction. J'ai entendu des coups de feu, qui me paraissaient venir de l'intersection des rues Kalamakiou et Posidonos. Le trafic avait délibérément été congestionné. Le

centre de contrôle nous a avertis que l'individu était dangereux et armé. Nous nous sommes arrêtés à 100 mètres à droite de la station-service et avons entendu des coups de feu. Nous ne savions pas s'ils étaient tirés par la victime ou par les policiers, car nous ne voyions pas la voiture. Nous nous sommes abrités et avons entendu qu'on criait au conducteur de sortir de la voiture. Nous avons tiré quelques coups de feu d'intimidation afin de le désorienter, car nous savions qu'un policier allait essayer de l'arrêter.»

7. *M. Kiriazis*

«Ntinas était mon chef d'équipe. Nous avons reçu un message et avons pris le fuyard en chasse. Au niveau des feux de signalisation d'Amfitheas, nous l'avions presque rattrapé. Au Trocadéro, il nous avait à nouveau un peu distancés. Il a alors franchi le barrage qui avait été constitué. A Flisvos, nous avons vu la voiture qu'il avait mise sur le toit. Il y avait des problèmes de circulation et nous avons été distancés. Dans les rues Amfitheas et Posidonos, un taxi avait été endommagé. Plus loin, nous avons entendu des coups de feu. Des civils nous ont indiqué que le conducteur avait tourné à gauche. Nous avons fait de même. Quand nous sommes arrivés à la station, nous avons entendu des coups de feu. On entendait des collègues crier: «Sors de là», «Faites attention». L'un d'eux a dit: «Tirez pour l'intimider». Alors j'ai tiré deux coups de feu pour l'intimider. Je suis en service depuis quinze ans et je n'ai jamais vu ça. Pendant la poursuite, nous avons entendu un message du centre de contrôle qui disait que l'individu est extrêmement dangereux et peut-être armé.»

18. Le tribunal entendit également des témoins, qui firent les dépositions suivantes:

1. *M. Ventouris*

«Je suis le conducteur qui a pris en chasse la victime. Mahairas, Souliotis et moi travaillons à la brigade volante. La voiture de la victime nous a semblé suspecte. Nous jugeons suspect tout ce qui bouge aux alentours de l'ambassade américaine. L'un de mes collègues, qui ne portait pas d'arme, a fait signe au conducteur de s'arrêter. Mon autre collègue et moi-même attendions un peu plus loin, hors de la voiture. Au lieu de s'arrêter, le conducteur a dirigé son véhicule vers mon collègue et a failli le heurter. Puis il est parti. Nous avons estimé qu'il était dangereux et que nous devons le prendre en chasse. Au début, nous l'avons perdu de vue, puis nous l'avons retrouvé un peu plus tard, près du Musée de la guerre. Nous lui avons fait signe de s'arrêter. Il a hésité un instant, a fait mine de s'arrêter, puis a poursuivi sa route. C'est à ce moment que nous avons activé nos sirènes. Il a atteint le Parlement, a pris la voie d'en face et a poursuivi sa route à toute vitesse en direction de Siggrou. Nous avons averti les autres voitures de police qui se dirigeaient vers Siggrou. A un certain moment, il a failli entrer en collision avec une voiture de police. Lorsqu'il a atteint l'avenue côtière, nous avons déjà formé un barrage. Il a heurté quelques voitures de civils, a réussi à passer et a poursuivi sa route. Plus loin, à Flisvos, il a percuté une voiture rouge, qui s'est retrouvée sur le toit, puis il est reparti pied au plancher. Il y avait de la circulation dans le secteur. Le trafic était dense aussi à Kalamakiou, et le fuyard a emprunté l'accotement stabilisé. C'est dans ce quartier, à Kalamakiou, que les premiers coups de feu ont retenti. Jusque-là, nous n'avions pas tiré, parce qu'il y avait beaucoup de circulation et que nous risquions de blesser des civils. A aucun moment nous n'avons été semés; nous avons juste failli l'être au début de Kalamakiou, où il y avait un obstacle sur le trottoir. MM. Mahairas et Souliotis

étaient dans la voiture avec moi, et c'est dans ce secteur que nos collègues ont tiré dans les pneus de la voiture. Je maintiens qu'avec notre entraînement nous sommes capables d'atteindre la cible dans 99 %, voire 100 % des cas. Le fuyard s'est arrêté à la station-service. Nous avons écarté les civils, et certains collègues équipés de gilets pare-balles se sont approchés de sa voiture, ont cassé les vitres et l'ont extrait. Ils lui avaient en effet crié plusieurs fois de sortir, mais il n'avait pas obtempéré. On entendit claquer des coups de feu non loin de là. Je ne sais pas d'où ils venaient. Un collègue était monté sur la véranda, mais je ne crois pas qu'il ait tiré. Il a jeté un pot en direction de l'intéressé. Au moment des tirs, la voiture était rangée, face à la chaussée, du côté droit de la station. Nous nous trouvions du côté gauche de la station, et les autres étaient derrière moi. J'ignore si d'autres personnes ont tiré sur la voiture. On a entendu des coups de feu au début de Kalamakiou et puis à la fin, quand tout était terminé. Les derniers visaient probablement à intimider la victime. C'est [le policier] Boulketis qui a extrait l'intéressé de la voiture. Je ne crois pas qu'il ait tiré sur lui. Il n'y avait pas de raisons. Le conducteur a fait quelques mouvements dans la voiture : il s'est penché vers la droite puis vers la gauche, comme s'il cherchait quelque chose, et on pouvait penser qu'il avait une arme ; c'est pourquoi des collègues équipés de gilets pare-balles sont allés le sortir de sa voiture. Je ne suis pas au courant de l'enquête balistique. Les balles trouvées à l'intérieur de la voiture provenaient des armes de Souliotis et de Mahairas. Toutefois, mes collègues visaient les pneus. La poursuite s'est déroulée à une vitesse ne dépassant guère 60 kilomètres/heure dans les rues Vassilissis Sofias et Amalias, parce qu'il y avait de la circulation. Nous étions environ 10 mètres derrière le fuyard. Près des colonnes [du temple de Zeus Olympien], des motards de police sont apparus devant et derrière nous. Au début de Siggrou, l'intéressé a failli heurter une autre voiture de police qui venait d'arriver et s'était mise devant lui. Il zigzaguait de gauche à droite dans Siggrou, roulant à 160 kilomètres/heure et changeant constamment de voie. Je ne peux pas savoir quelles voitures de police étaient derrière nous à l'angle de la rue Kalamakiou, car lorsque nous poursuivions quelqu'un nous ne voyons pas derrière. Nous nous sommes arrêtés à la station-service ; deux motos se sont arrêtées derrière nous et une autre voiture s'est arrêtée derrière les motos. Les premiers coups de feu ont été tirés à l'intersection des rues Posidonos et Kalamakiou. Dans la rue Kalamakiou, avant la rue Posidonos, alors que nous étions à 5 mètres derrière lui, M. Mahairas a utilisé son arme à feu et tiré dans les pneus de la voiture. Au même endroit, M. Souliotis a lui aussi dû utiliser son arme. Lorsque le conducteur a atteint la station-service et s'est arrêté, depuis ma voiture j'ai crié aux civils de s'écarter et à l'intéressé de sortir ; un collègue équipé d'un gilet pare-balles est allé l'extraire de sa voiture. Je ne sais pas combien de balles ont été tirées ; le pare-brise s'est cassé à cause d'un pot qui a été jeté dessus. J'ignore comment se sont brisées la vitre du côté du passager avant et la lunette arrière. Je ne sais pas comment le conducteur a été blessé au pied. Il n'est pas possible qu'il ait été blessé au pied lors de la fusillade autour de la voiture. A la fin, nous sommes allés au commissariat pour livrer notre déposition. Nos vies n'ont jamais été directement menacées durant les faits. Le fugitif avait causé des accidents, roulé à contresens et mis en danger de nombreuses personnes. Au total, il avait à ses trousses trente-trois policiers, dont les armes ont été saisies, mais d'autres sont aussi intervenus. On n'avait jamais vu ça. Nous avons été avertis par la radio que nous devons prendre des mesures de précaution, que l'individu portait une arme et était peut-être très dangereux. Souliotis est un agent de la circulation. Bien évidemment, il ne portait pas d'arme lorsqu'il a fait signe à l'intéressé de s'arrêter. Les barrages de police ont été constitués sur ordre du centre de contrôle. Nous avons aussi délibérément congestionné le trafic au niveau des feux de signalisation en utilisant des voitures de civils. Durant l'opération, nous nous sommes aperçus qu'il y

avait des civils blessés, des voitures retournées sur le toit ; nous n'avions pas d'autre moyen de stopper la course du fuyard, après les barrages et l'embouteillage artificiel. Le dernier barrage se trouvait dans la rue Kalamakiou. Dans la contre-allée, il y avait des policiers à pied. Il a roulé droit sur eux. C'est à ce moment-là que les premiers coups de feu ont retenti. C'est aussi à ce moment-là que mes collègues ont tiré depuis la voiture les premiers coups de feu vers les pneus. Il est possible que d'autres armes aient été utilisées en dehors des trente-trois armes saisies. D'ailleurs, la balle extraite de la jambe de la victime ne provenait d'aucune des trente-trois armes saisies. Si quelqu'un avait tiré dans sa direction à la station-service, le carburant aurait pris feu. A la station-service, les coups ont été tirés en l'air. Il s'agissait probablement de couvrir le collègue qui était allé sortir l'individu de la voiture. Un de mes collègues a grimpé sur la véranda et lui a jeté un pot pour le désorienter. Boulketis l'a extrait de la voiture et lui a mis les menottes. Nous avons vu qu'il saignait et ils l'ont transporté à l'hôpital. L'enquête a été menée par nos responsables et par un autre service, pas par ceux d'entre nous qui étaient allés au poste de police.»

2. *M. Nomikos*

«J'étais à l'arrêt sur l'ancienne avenue côtière à Agia Skepi quand j'ai aperçu un véhicule qui circulait de manière erratique. Sur ordre du centre de contrôle, nous l'avons pris en chasse. Chemin faisant, nous avons vu tous les accidents, les voitures qui avaient été heurtées et une personne qui était blessée. Nous avons rejoint Kalamakiou par Amfitheas. Nous étions loin derrière. Nous n'avons entendu aucun coup de feu. Même s'il y en a eu, nous ne pouvions pas les entendre. M. Boulketis, qui était avec moi, avait un gilet pare-balles. Il l'a enfilé, puis un autre collègue a brisé la vitre. M. Boulketis a sorti le conducteur de la voiture et lui a passé les menottes, mais quand il a vu que l'intéressé était blessé il les a enlevées. L'individu regardait à droite et à gauche ; ses mains étaient sur le sol, nous ne pouvions pas les voir, et nous supposons qu'il avait une arme. En arrivant à la station-service, j'ai entendu un ou deux coups de feu ; je ne sais pas d'où ils venaient. Boulketis et Xilogiannis étaient avec moi dans la voiture de police. Xilogiannis et moi n'avions pas de gilets pare-balles et, contrairement à Boulketis, nous ne nous sommes pas approchés. Il y avait beaucoup de voitures et de motos de police. Il n'est pas possible que des armes aient été dissimulées ou échangées. Nos armes nous sont confiées à titre personnel ; nous ne les donnons pas à d'autres collègues. A la station-service, lorsque nous nous sommes approchés pour permettre à Boulketis d'extraire le conducteur de la voiture, personne n'a tiré. Aucun collègue n'a pu être impliqué dans les faits sans avoir reçu l'ordre d'intervenir, à moins d'avoir entendu parler de l'incident et d'être arrivé de son propre chef. Si un collègue venu sans en avoir reçu l'ordre a utilisé son arme, il n'a pas pu partir sans la remettre.»

3. *M. Xilogiannis*

«Je conduisais la dernière voiture de police, celle dans laquelle se trouvait M. Boulketis. Nous avons reçu un ordre du centre de contrôle et nous nous sommes joints aux poursuivants. Nous sommes arrivés les derniers à la station-service, où la Skoda était garée. Il y avait beaucoup de voitures et de motos de la police. Tout le monde avait quitté son véhicule. La Skoda était juste à côté de la pompe qui se trouve à droite lorsque l'on est face à la station. Il n'y avait plus personne dans les voitures (...) M. Boulketis a enfilé son gilet pare-balles et je l'ai couvert par derrière,

aidé par d'autres policiers situés derrière moi. Quand nous sommes arrivés, nous avons entendu des coups de feu. Une fois sortis de la voiture, alors que nous nous tenions tout près de la Skoda, nous avons entendu deux ou trois coups de feu; ils n'ont pas été tirés dans ma direction, car nous étions très près de la Skoda (...) Peut-être que la voiture a été touchée durant le déroulement des opérations, je ne sais pas. Je ne peux pas savoir à quel stade la victime a été touchée; probablement pendant la poursuite (...)»

4. *M. Davarias*

«Les tirs déclenchés à la station-service étaient des tirs d'intimidation. Je n'ai pas remarqué de coups de feu tirés sur la voiture; les coups de feu ont été tirés en direction de la voiture mais en l'air, c'est-à-dire que les balles ont suivi une trajectoire ascendante. Je ne connais pas [les policiers] qui tiraient. Je ne les avais jamais vus auparavant. Je connais Markou et Kasoris. Le policier qui a grimpé sur la véranda n'a pas tiré; il a jeté un pot. Nous sommes liés par nos obligations et devons suivre les ordres quand il s'agit des secteurs où nous patrouillons, mais ces ordres ne sont pas toujours suivis car souvent nous nous rendons de notre propre chef sur le lieu d'un incident comme celui-ci parce que des collègues sont en danger et que toutes sortes de choses sont arrivées par le passé. L'ensemble des opérations menées à la station-service a duré 10-15 minutes; la Skoda s'était arrêtée le long du trottoir de la station-service. Je me suis garé du côté droit, je suis arrivé presque en même temps que les hommes de la première voiture de police, et les autres sont arrivés dans la foulée, les uns après les autres. Tous les hommes avaient une arme à la main. En général, toutes les voitures de police sont munies d'une mitrailleuse légère. Après être arrivé, je me suis abrité derrière une colonne. Nous avons crié à l'intéressé de sortir de la voiture, puis les coups de feu ont commencé. Je ne me rappelle pas, même approximativement, après combien de temps les tirs ont commencé. Le conducteur a bougé dans la voiture. Les mouvements qu'il a faits en déverrouillant son véhicule et tous ses autres gestes pouvaient être perçus par nous comme des gestes qu'il faisait pour extraire une arme d'un holster ou pour sortir une grenade à main. A l'intersection des rues Kalamakiou et Posidonos, je n'ai pas remarqué de coups de feu tirés sur le côté droit de la Skoda. J'ai seulement vu qu'on tirait en direction des pneus, du côté gauche. La première photographie montre que les pneus du côté gauche sont crevés, la deuxième que les pneus du côté droit sont crevés. Quant à la blessure au pied droit [du requérant], il est possible qu'une balle tirée vers les pneus de la voiture ait rebondi et pénétré dans la voiture en perçant la tôle, qui n'a que quelques millimètres d'épaisseur. Certaines balles peuvent percer des tôles d'épaisseur double. Dans ces voitures, il n'y a pas de châssis. Il n'y a que de la tôle ordinaire, qui peut être percée par une balle qui rebondit; la blessure à la fesse de la victime peut s'expliquer comme cela. L'intéressé a pu être touché de la même manière dans la zone de l'aisselle. A un certain moment, je l'ai vu se pencher vers le siège, j'ai pensé qu'il avait peut-être été touché et j'ai crié.»

5. *M. Mastrokostas*

«Je suis le pompiste de la station-service. J'étais devant la pompe, en train de servir de l'essence quand, tout à coup, j'ai vu la Skoda arriver lentement et s'arrêter près de moi, l'avant face à la rue, comme vous le voyez sur la photographie. Le conducteur ne bougeait pas. Puis les voitures de police sont arrivées. Les policiers criaient: «Ecartez-vous, écartez-vous!» J'ai quitté la pompe et je suis entré dans le magasin, à

4-5 mètres de là, et le propriétaire et moi sommes allés dans un endroit plus reculé. Il y a une deuxième porte, par laquelle nous sommes allés dans l'atelier. En gagnant le magasin, j'ai entendu des coups de feu. C'était la pagaille. D'autres coups de feu ont été tirés. Ils tiraient, mais je ne sais pas dans quelle direction. Je ne voyais pas la scène. Les pompes étaient à côté du magasin; s'ils tiraient vers la voiture, les balles risquaient de toucher aussi les pompes. Je crois que quelqu'un est monté sur la véranda et a jeté un pot. Je l'ai vu, parce que j'étais sorti par l'arrière, mais je ne me suis pas approché. Je ne voyais pas la scène et je n'ai pas vu de quelle manière ils l'ont arrêté ou s'ils ont tiré sur lui. Lorsque la voiture est arrivée, j'ai vu que les pneus étaient crevés, mais je ne me souviens pas si les vitres étaient aussi brisées. Sur la première photographie je crois que les pneus sont crevés. C'était la première fois que je faisais une déposition, j'étais encore paniqué et je ne sais pas si j'ai tout dit de manière exacte. Aujourd'hui c'est pareil, alors que cela fait deux ans que les faits se sont produits. En me réfugiant à l'arrière de la station, j'ai vu le policier. Il n'a pas tiré, il a jeté un pot mais je ne pouvais pas voir la voiture de la victime. Ni la vespa, qui se trouvait à cinquante centimètres de la voiture, ni les pompes, évidemment, ne présentaient de trous dus à la fusillade. Le bout de la véranda où le policier est monté donnait sur la voiture. L'avant de la voiture devait dépasser un peu sous la véranda.»

6. *M. Georgopoulos*

«Je suis le propriétaire de la station-service. Je me tenais un peu plus à l'intérieur que Mastrokostas. J'ai vu la Skoda arriver lentement. Elle s'est arrêtée, et quelques secondes plus tard j'ai entendu des coups de feu. Le garçon a entendu les cris, mais pas moi. Quand j'ai entendu les coups de feu je suis parti, je suis monté dans la maison, puis un policier est arrivé et a jeté un grand pot sur le toit de la voiture. Il n'a pas tiré. Je suis redescendu quand les tirs se sont arrêtés et j'ai vu la victime quand ils la sortaient de la voiture. Je crois que l'homme qui l'extrayait portait des vêtements civils. Je ne suis pas sûr. Je l'ai vu tenir une grande mitrailleuse. Je ne sais pas s'il a tiré. Je ne me rappelle pas. S'il avait tiré, je m'en souviendrais. Il se peut qu'il ait tiré, mais je ne l'ai pas vu. Je ne me souviens pas si les vitres de la voiture étaient cassées lorsqu'elle est arrivée. Je me rappelle qu'il avait eu un accident (...) Je n'ai trouvé de douilles nulle part. Je n'ai trouvé de trous causés par des balles nulle part. Quand j'ai vu le policier qui était arrivé sur la véranda par derrière, je suis parti et je n'ai pas vu s'il tirait. Je suis descendu et j'ai vu le conducteur être extrait de la voiture. Le policier n'a pas tiré sur lui. Cela peut aussi avoir été la personne qui était descendue de la moto. La véranda est large et recouvrait plus de la moitié de la voiture.»

7. *M. Kiriazidis*

«Je me trouvais à l'intersection des rues Posidonos et Kalamakiou (...) Tout à coup, j'ai vu dans mon rétroviseur une voiture arriver de la contre-allée à vive allure. Elle est montée sur le trottoir, et m'a percuté en venant de la droite. Elle m'a projeté à 10-15 mètres de là. Il y avait une voiture de police près de moi. Les policiers devaient être hors de la voiture, tenant des armes. J'ai entendu des coups de feu et j'ai eu peur. D'autres voitures de police sont arrivées et ont pris à gauche derrière la Skoda, en direction de la rue Kalamakiou. Il m'a fait beaucoup de tort. Si une personne avait été assise à l'arrière, elle n'aurait pas survécu.»

19. Après avoir délibéré, le tribunal relaxa les sept policiers des deux chefs d'accusation formulés contre eux (paragraphe 15 ci-dessus). Concernant le premier (infliction de lésions corporelles graves), il jugea non établi que les prévenus fussent les personnes qui avaient blessé le requérant. Un certain nombre de policiers impliqués dans les faits avaient quitté les lieux après l'arrestation de l'intéressé, sans révéler leur identité ni donner les informations nécessaires au sujet de leurs armes. La balle extraite du corps de la victime et une balle retrouvée dans la voiture avaient été tirées par la même arme mais ne présentaient aucun rapport avec les traces laissées par les trente-trois armes examinées. L'autre balle et certains des fragments métalliques découverts dans la voiture de l'intéressé provenaient des armes de deux des prévenus. Toutefois, il n'avait pas été démontré au-delà de tout doute raisonnable que c'étaient les policiers en question qui avaient blessé le requérant, de nombreux autres coups de feu ayant été tirés par des armes non identifiées.

Quant au second chef d'accusation (usage d'armes illicite), le tribunal estima que les policiers n'avaient pas fait usage de leurs armes pour atteindre un but autre que celui consistant à essayer d'immobiliser une voiture dont ils avaient des motifs raisonnables de considérer le conducteur comme un dangereux délinquant.

La partie pertinente du jugement du tribunal est ainsi libellée :

« Le 13 septembre 1995, la victime, Christos Makaratzis, circulait à Athènes, dans le secteur de l'ambassade américaine, au volant du véhicule privé immatriculé YIM 8837. A l'intersection des rues Telonos et Kokkali, une unité du service spécial de contrôle de la police relevant de la brigade volante de l'Attique procédait à des vérifications sur les véhicules qui passaient. Les prévenus Mahairas, Souliotis et Ventouris faisaient partie de cette unité. Le véhicule de la victime, qui venait de la direction de l'hôpital, brûla un feu rouge; le prévenu Souliotis lui fit signe de s'arrêter. Au lieu de s'arrêter au signal de l'agent de la circulation, le conducteur continua à rouler vers lui et faillit le heurter. Les membres de l'équipe montèrent immédiatement dans leur véhicule et prirent l'intéressé en chasse. Dans la rue Vassilissis Sofias, celui-ci prit la voie d'en face et brûla un feu rouge. En raison du trafic, les policiers perdirent de vue la voiture qu'ils poursuivaient gyrophare allumé; ils la retrouvèrent près du Musée de la guerre. Ils firent un appel de phares au conducteur pour qu'il s'arrête; la sirène et le gyrophare de la voiture de police étaient en marche. Dans un premier temps, l'intéressé mit ses feux de détresse, faisant mine d'arrêter sa voiture. Puis il réaccéléra brusquement pour repartir. Il arriva à Sintagma près des boutiques de fleuristes; il prit la voie d'en face dans la rue Amalias et poursuivit en direction de l'avenue Siggrou. La voiture de police avertit le centre de contrôle de la brigade volante, lequel répercuta l'information à d'autres unités en service dans le secteur où circulait la victime, les invitant à aller prêter main-forte à leurs collègues. Dans l'avenue Siggrou, la voiture se déplaçait à très vive allure d'une voie à l'autre. Près de la rue Kallirois, le conducteur faillit entrer en collision avec une voiture de police. Aux feux de signalisation situés près du palais Diogène, il brûla un feu rouge, prit la voie d'en face et heurta une voiture. Au Trocadéro, il y avait un barrage constitué d'une voiture de police, de deux motos et de quinze voitures civiles, qu'il franchit en montant sur le trottoir; les policiers sortis de leur voiture faillirent se faire renverser. A Flisvos, il emboutit une Daihatsu à l'arrêt, qui

se retrouva sur le toit et dont le conducteur fut blessé. Dans la rue Amfitheas, il heurta une voiture, puis un taxi dont le chauffeur fut blessé. A l'intersection des rues Posidonos et Kalamakiou, une voiture de police avait été placée dans la contre-allée, et le trafic vers Glifada avait été bloqué. [M. Makaratzis, l]a victime[,] monta sur le terre-plein du côté droit pour emprunter la contre-allée, puis il remarqua la voiture de police. Il gagna alors le terre-plein du côté gauche, heurta deux voitures qui traversaient la rue Posidonos et faillit renverser l'agent de police Stroumpoulis. C'est à l'intersection des rues Posidonos et Kalamakiou que retentirent les premiers coups de feu tirés en direction de la voiture; le but en était de faire stopper la victime. A cet endroit, alors que la voiture était à environ 5 mètres et en mouvement, le prévenu Mahairas – qui était dans la voiture de police et poursuivait le véhicule depuis le début – tira une salve avec son arme à feu, numérotée MP-5 C273917. Il visa le pneu arrière droit. Le prévenu Souliotis, qui se trouvait dans la même voiture de police, tira par la fenêtre du côté gauche avec son pistolet, numéroté AO 38275; il visa le pneu arrière gauche, qu'il perça. Aux abords de ce croisement, la victime avait dû réduire sa vitesse. De nombreux policiers avaient convergé vers cet endroit et occupaient les deux voies. Des policiers autres que ceux déjà mentionnés tirèrent eux aussi sur la voiture, car de nombreux coups de feu furent tirés à cet endroit. Le tribunal note également que, tout au long du parcours, des policiers, des voitures et des motos de police se sont joints aux poursuivants sans parvenir à faire stopper le véhicule. Celui-ci continua sa route dans l'avenue Kalamakiou, malgré les coups de feu, et s'arrêta à l'intersection des rues Kalamakiou et Artemidos, à l'entrée d'une station-service. près des pompes, l'avant tourné vers la rue. Là, le conducteur se retrouva cerné par les unités de police qui le poursuivaient et dont le centre de contrôle savait qu'elles avaient pris part à la mission, mais également par d'autres unités qui, informées de l'incident par le centre de contrôle, étaient allées de leur propre initiative prêter main-forte à leurs collègues. En d'autres termes, des unités se trouvant à proximité du secteur en question s'étaient rendues sur place sans y avoir été appelées. Les policiers descendirent des voitures et des motos, armes à la main. Dans sa voiture, le conducteur fit quelques mouvements qui donnèrent aux policiers l'impression qu'il avait une arme. Les policiers lui demandèrent de sortir de la voiture, mais il n'en fit rien. Nikolaos Boulketis, le policier qui portait un gilet pare-balles, s'approcha alors de la voiture, tandis que beaucoup des policiers présents commençaient à tirer pour intimider le conducteur et couvrir leur collègue. Celui-ci parvint à briser la vitre de la voiture et à arrêter l'intéressé. Auparavant, le prévenu Christos Markou avait grimpé sur la véranda surplombant la station-service et avait jeté un pot, lequel avait cassé le pare-brise sans le faire tomber de son cadre. Lorsque le conducteur sortit de la voiture, il fut immobilisé par le policier qui avait procédé à son arrestation et par les collègues de celui-ci; les policiers remarquèrent alors que l'intéressé était blessé. Il avait une plaie de sortie au bras droit, une autre plaie de sortie du côté droit du thorax, l'entrée se trouvant dans la ligne arrière de l'aisselle. Il avait une plaie de sortie au bout du pied gauche, une blessure en haut de la fesse gauche et des blessures sur la surface externe de la zone rénale. Le pare-brise de son véhicule était cassé mais non effondré; il présentait trois trous et un impact de balles. La partie métallique de la porte arrière gauche comportait trois trous causés par des balles; il y avait également un impact de balle sur la surface métallique du châssis. La lunette arrière était brisée et sa partie métallique comportait deux trous causés par des balles. Le feu arrière gauche en présentait un autre. L'aile arrière droite arborait un impact au-dessus de la roue. La vitre du côté du passager avant était brisée et il y avait un impact de balle sur la surface externe du toit. Il y avait des trous causés par des balles dans l'habitacle, sous la boîte à gants du tableau de bord, sur la radio, sur la partie

supérieure du tableau de bord, dans le siège du conducteur, dans le siège du passager avant et dans la banquette arrière. Deux balles et quatre fragments furent trouvés dans l'habitacle. Parmi les policiers intervenus dans l'opération, trente-trois remirent leurs armes, à savoir tous ceux qui avaient reçu l'ordre de prendre part à la poursuite ou qui avaient averti le centre de contrôle qu'ils s'y joignaient et dont les services respectifs savaient qu'ils participaient à l'opération. D'autres policiers que ceux-là sont toutefois intervenus de leur propre chef pour prêter main-forte à leurs collègues. On ignore qui ils sont et pourquoi ils sont partis après l'arrestation de la victime sans informer le centre de contrôle de leur présence sur les lieux. Les trente-trois armes remises se répartissent comme suit : vingt-trois revolvers de calibre 357 Magnum, six pistolets, dont cinq de calibre 9 mm Parabellum et un de calibre 45 ACP, et quatre mitraillettes HK MP 5 de calibre 9 mm Parabellum. Des trente-trois armes, seules celles des prévenus ont tiré. Les trois balles qui ont été trouvées dans la voiture et celle qui a été extraite du premier métatarsien du pied droit du conducteur provenaient de cartouches de calibre 9 mm Parabellum 9 × 19. Ces cartouches sont tirées principalement par des pistolets et des mitraillettes du même calibre. Les quatre fragments retrouvés à l'intérieur de la voiture sont des fragments de sabots de balles chemisées d'un calibre différent, qui n'a pas pu être déterminé, la possibilité d'un calibre 9 mm Parabellum (9 × 19) ayant simplement été évoquée pour l'un des fragments. Le rapport d'expertise du laboratoire confirme que les trois balles retrouvées – les deux premières dans la voiture, la troisième dans le pied de la victime – proviennent de cartouches de calibre 9 mm Parabellum (9 × 19). La balle [PB2] et [les balles dont proviennent] les sabots métalliques [PP1] et [PP2] découverts à l'intérieur de la voiture ont été tirées par la mitraillette HK MP 5 portant le numéro C273917, qui appartenait au prévenu Mahairas. La balle dont provient l'autre sabot métallique [PP3] trouvé à l'intérieur de la voiture a été tirée par le pistolet Sphinx n° A038275 du prévenu Souliotis. La balle extraite du corps de la victime et l'une des balles trouvées dans la voiture ont été tirées par la même arme, de calibre Parabellum (9 × 19), mais elles ne présentent aucun rapport avec les traces laissées par les trente-trois armes examinées. La victime, Christos Makaratzis, a en effet été blessée par les mitraillettes actionnées, par les policiers lancés à sa poursuite, à l'intersection des rues Posidonos et Kalamakiou, où, hormis Souliotis, Mahairas et Markou [illisible] (troisième prévenu), d'autres policiers non identifiés ont fait feu, de nombreux policiers ayant tiré à cet endroit-là. Cela se déduit indirectement du fait que deux balles, celle extraite du corps de la victime et une autre, ont été tirées par une arme dont le propriétaire n'a pas été identifié et non pas par les armes des prévenus. Le fait que des balles et des sabots trouvés à l'intérieur de la voiture proviennent des armes des prévenus Souliotis et Mahairas tend à faire conclure que les lésions corporelles subies par la victime, excepté sa blessure au pied, ont été causées par les armes qui appartenaient aux prévenus. D'un autre côté, dès lors qu'il y avait dans la voiture de nombreux trous causés par des balles tirées par d'autres armes, qui n'ont pas été identifiées, il se peut que la victime ait été blessée par les balles en question. Comme cela a été observé, les mitraillettes et les pistolets ont aussi le même calibre. Les premier, deuxième, troisième, sixième et septième prévenus ont tiré à des fins d'intimidation sur les lieux de la dernière partie de l'opération (station-service). Le tribunal relève également qu'à cet emplacement de nombreux autres policiers ont aussi tiré des coups de feu d'intimidation afin de faciliter l'arrestation de la victime par leurs collègues se trouvant plus près de la voiture. Ils ne peuvent avoir tiré vers la voiture : d'une part, ils risquaient de toucher les pompes de la station-service, et, d'autre part, on n'a relevé aucune trace de coups de feu à cet endroit. La victime a été blessée au pied par le haut, puisque seule la partie supérieure de la chaussure a été

touchée et non la semelle; on ne saurait toutefois affirmer que le coup a été tiré par le prévenu Markou, qui avait grimpé sur la véranda de la station-service, car la voiture était stationnée de telle sorte qu'elle se trouvait presque à moitié sous la véranda, ce qui signifie que le coup de feu aurait dû avoir une trajectoire presque verticale pour toucher la partie supérieure du pied. Dans cette hypothèse, la balle aurait également dû traverser une partie du tableau de bord. Or celui-ci ne présente aucun impact de ce genre, l'impact le plus proche étant celui constaté sur la radio. En outre, si cette blessure avait été causée par l'arme du prévenu, cela aurait été confirmé par l'expertise (...). La blessure se trouve (...) sur la partie supérieure du pied, mais elle pourrait avoir été causée par un coup de feu tiré de derrière la voiture, alors que la victime conduisait et que son pied était presque à la verticale de l'accélérateur, par l'une des armes l'ayant pris pour cible à l'intersection des rues Kalamakiou et Posidonos. Le tribunal juge dénuée de fondement l'affirmation de la victime selon laquelle on lui a tiré dessus immédiatement après l'avoir extraite de la voiture. Selon les propres déclarations de Makaratzis, en effet, on lui a tiré dessus alors qu'il était «allongé sur le côté, visage vers le sol». Si cela avait été le cas, la blessure eût été différente. Compte tenu des éléments susmentionnés et du fait que des policiers non identifiés ont pris part à l'opération et que certains ont pu utiliser leurs armes, le tribunal estime qu'il n'est pas certain que les prévenus soient à l'origine de la blessure de la victime. En conséquence, ils doivent être déclarés non coupables du premier acte qui leur est imputé. Ils doivent également être mis hors de cause s'agissant du second acte car, s'ils ont utilisé leurs armes, ils avaient auparavant tenté de faire arrêter la voiture en créant délibérément un embouteillage et en constituant des barrages, mais avaient échoué, puisque la victime avait continué à circuler, tout en étant poursuivie par de très nombreux policiers, d'une manière dangereuse pour les civils présents sur sa route. Par ailleurs, les policiers ignoraient si les civils à bord des voitures heurtées par le conducteur avaient été tués, et il est compréhensible qu'ils aient considéré l'intéressé comme un dangereux délinquant, non seulement du fait de son comportement, mais aussi parce qu'ils avaient reçu des informations en ce sens du centre de contrôle. Le tribunal n'est pas non plus certain que les prévenus eussent pu éviter de recourir à leurs armes, qu'ils ont utilisées pour stopper et intimider le conducteur, de manière à ce qu'il cessât de se déplacer de façon dangereuse pour d'autres civils, et pour protéger ceux-ci, comme il était de leur devoir de le faire. Dès lors, les prévenus doivent être déclarés non coupables des faits qui leur sont reprochés dans l'acte d'accusation.»

20. Le jugement fut prononcé en présence du requérant, auquel le droit interne ne reconnaissait pas la faculté de faire appel. Le texte du jugement fut finalisé le 20 mai 1999.

D. La procédure pénale menée à l'encontre du requérant

21. Le 20 avril 1997, le procureur engagea des poursuites contre le requérant. L'acte d'accusation était ainsi libellé :

«Il est reproché [au requérant] (...) d'avoir commis un grand nombre d'infractions, et plus précisément :

A. A Athènes, le 13 septembre 1995, alors qu'il circulait au volant de [sa] voiture, d'avoir causé à autrui, avec son véhicule, des lésions et dommages corporels par négligence, c'est-à-dire en ne faisant pas preuve de l'attention qu'il aurait dû et

pu prêter compte tenu des circonstances, et en ne prévoyant pas les conséquences répréhensibles de ses actes. Plus précisément : a) alors qu'il conduisait le véhicule susmentionné dans l'avenue Posidonos, près de Paleo Faliro, en direction de l'aéroport, d'avoir omis de garder une distance suffisante avec les véhicules qui le précédaient pour pouvoir éviter la collision au cas où ceux-ci ralentiraient ou s'arrêteraient ; d'avoir ainsi percuté avec l'avant de sa voiture la partie arrière de la voiture immatriculée IR-8628, enregistrée comme véhicule privé, qui circulait dans la même direction que la voiture du prévenu et dont la conductrice, Iliostalakti Soumpasi, a été blessée à la nuque du fait de la collision ; b) après cette collision, d'avoir poursuivi sa route à bord du véhicule susmentionné et, alors qu'il circulait dans l'avenue Posidonos, près de Kalamaki, d'avoir à nouveau omis de garder une distance suffisante avec les véhicules qui le précédaient, percutant ainsi avec l'avant de sa voiture la partie arrière d'une voiture immatriculée E-3507, enregistrée comme taxi, conduite par Ioannis Goumas et arrêtée à un feu rouge dans la voie de gauche de l'avenue Posidonos ; par cette collision, d'avoir causé un préjudice corporel au conducteur susvisé, qui a eu une hernie cervicale et une blessure à la tête.

B. Alors qu'il circulait au volant de [sa] voiture à l'endroit et au moment susmentionnés, d'avoir omis de garder une distance suffisante avec les véhicules qui le précédaient pour pouvoir éviter la collision au cas où ceux-ci ralentiraient ou s'arrêteraient.

C. Alors qu'il circulait au volant de [sa] voiture à l'endroit et au moment susmentionnés, d'avoir ignoré les signes que lui faisaient les policiers pour qu'il s'arrête. Plus particulièrement, alors qu'il circulait dans Athènes à bord du véhicule susmentionné, traversant la rue Vassilissis Sofias, l'avenue Amalias, l'avenue Siggrou et l'avenue Posidonos, de ne pas s'être conformé aux signes que lui adressait pour le faire arrêter le policier Sotirios Souliotis, lequel utilisait une voiture de la police grecque immatriculée EA-11000, dans la rue Vassilissis Sofias ; d'avoir au contraire poursuivi sa route, traversant toutes les rues précitées, tandis que la voiture de police susmentionnée et d'autres voitures de la police grecque le poursuivaient (...)

22. Le tribunal pénal de première instance d'Athènes condamna le requérant à une peine d'emprisonnement de quarante jours (jugement n° 16111/2000).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

23. Les dispositions pertinentes du code pénal sont ainsi libellées :

Article 308 § 1 a)

«Quiconque inflige intentionnellement des lésions corporelles à autrui (...) est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans (...)

Article 309

«Si l'acte tombant sous le coup de l'article 308 a été commis d'une manière propre à mettre en danger la vie de la victime ou à infliger à celle-ci des lésions corporelles graves, une peine d'emprisonnement d'une durée d'au moins trois mois est prononcée.»

24. L'article 14 de la loi n° 2168/1993 dispose :

«Quiconque fait usage d'une arme à feu (...) en commettant un crime ou un délit pour lequel il est par la suite condamné est puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée d'au moins trois mois, qui s'ajoute à la peine prononcée pour ce crime ou délit.»

25. A l'époque des faits, l'utilisation d'armes à feu par les forces de l'ordre était régie par la loi n° 29/1943, qui avait été édictée le 30 avril 1943, alors que la Grèce était sous occupation allemande. L'article premier de cette loi énumérait toute une série de situations dans lesquelles un policier pouvait faire usage d'une arme à feu (par exemple pour «faire appliquer les lois, décrets et décisions des autorités compétentes, disperser les rassemblements publics ou réprimer les révoltes») sans être tenu pour responsable des conséquences. Ces dispositions furent modifiées par l'article 133 du décret présidentiel n° 141/1991, qui ne permettait plus l'utilisation d'armes à feu dans les situations exposées par la loi n° 29/1943 qu'«en cas de nécessité absolue et lorsque l'ensemble des méthodes moins extrêmes ont été employées». La loi n° 29/1943 fut critiquée comme étant «lacunaire» et «vague» par le procureur général de la Cour suprême (avis n° 12/1992). De hauts responsables de la police grecque et des syndicats appelèrent à une actualisation de cette législation. Dans une lettre d'avril 2001 adressée au ministre de l'Ordre public, la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), organe consultatif auprès du gouvernement, déclara qu'une nouvelle législation intégrant le droit et les principes internationaux pertinents en matière de droits de l'homme était impérative (CNDH, Rapport 2001, pp. 107-115). En février 2002, le ministre de l'Ordre public annonça l'adoption à bref délai d'une nouvelle loi, censée «prémunir les citoyens contre tout usage inconsidéré de leurs armes par les policiers, mais aussi protéger ces derniers par une meilleure information quant aux situations légitimant l'usage par eux de leurs armes».

26. Au cours de l'été 2002, un groupe appelé «Organisation révolutionnaire du 17 novembre» fut démantelé. Fondé en 1975, il avait commis de nombreux actes terroristes, assassinant notamment des fonctionnaires américains en 1975, 1983, 1988 et 1991.

27. Le 24 juillet 2003 est entrée en vigueur la loi n° 3169/2003. Intitulée «Port et usage d'armes à feu par les policiers, formation des policiers à l'usage des armes à feu et autres dispositions», elle abrogeait en son article 8 la loi n° 29/1943. Par ailleurs, en avril 2004, le «Livret des droits de l'homme à l'usage de la police» élaboré par le Centre des Nations unies pour les droits de l'homme a été traduit en grec en vue de sa diffusion auprès des policiers grecs.

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX PERTINENTS

28. L'article 6 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

«Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.»

29. A cet égard, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a relevé ce qui suit (observation générale n° 6, article 6, 16^e session (1982), § 3) :

«La protection contre la privation arbitraire de la vie, qui est expressément requise dans la troisième phrase du paragraphe 1 de l'article 6, est d'une importance capitale. Le Comité considère que les Etats parties doivent prendre des mesures, non seulement pour prévenir et réprimer les actes criminels qui entraînent la privation de la vie, mais également pour empêcher que leurs propres forces de sécurité ne tuent des individus de façon arbitraire. La privation de la vie par les autorités de l'Etat est une question extrêmement grave. La législation doit donc réglementer et limiter strictement les cas dans lesquels une personne peut être privée de la vie par ces autorités.»

30. Le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a adopté le 7 septembre 1990 les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois («Principes des Nations unies sur le recours à la force»). Le paragraphe 9 de ces principes dispose :

«Les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourent intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines.»

31. Le paragraphe 5 dispose notamment que l'action des responsables de l'application des lois «sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre». Selon le paragraphe 7, «les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale.» Le paragraphe 11 b) dispose qu'une réglementation nationale régissant l'usage des armes à feu doit «s'assurer que les armes à feu ne sont utilisées que dans des circonstances appropriées et de manière à minimiser le risque de dommages inutiles».

32. Les autres dispositions pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

Paragraphe 10

« (...) les responsables de l'application des lois doivent se faire connaître en tant que tels et donner un avertissement clair de leur intention d'utiliser des armes à feu, en laissant un délai suffisant pour que l'avertissement puisse être suivi d'effet, à moins qu'une telle façon de procéder ne compromette indûment la sécurité des responsables de l'application des lois, qu'elle ne présente un danger de mort ou d'accident grave pour d'autres personnes ou qu'elle ne soit manifestement inappropriée ou inutile vu les circonstances de l'incident. »

Paragraphe 22

« (...) les pouvoirs publics et les autorités de police doivent s'assurer qu'une procédure d'enquête effective puisse être engagée et que, dans l'administration ou le parquet, des autorités indépendantes soient en mesure d'exercer leur juridiction dans des conditions appropriées. En cas de décès ou de blessure grave, ou autre conséquence grave, un rapport détaillé sera envoyé immédiatement aux autorités compétentes chargées de l'enquête administrative ou de l'information judiciaire. »

Paragraphe 23

« Les personnes contre qui il est fait usage de la force ou d'armes à feu ou leurs représentants autorisés ont accès à une procédure indépendante, en particulier à une procédure judiciaire. En cas de décès de ces personnes, la présente disposition s'applique à leurs personnes à charge. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

33. Le requérant allègue que les policiers qui l'ont poursuivi ont déployé contre lui une puissance de feu excessive, propre à mettre sa vie en danger, et que les autorités n'ont pas procédé à une enquête adéquate et effective sur cette affaire. Il y voit une violation de l'article 2 de la Convention, aux termes duquel :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. »

A. Arguments des comparants

1. *Le requérant*

34. Le requérant fait valoir que l'article 2 § 1 de la Convention impose aux Etats l'obligation positive de protéger la vie humaine. Le droit interne doit notamment contrôler et limiter de façon stricte les circonstances dans lesquelles les agents de l'Etat sont autorisés à infliger la mort. L'Etat doit également fournir une formation et des instructions adéquates à ceux de ses agents qui peuvent porter des armes et avoir recours à la force. Or, à l'époque des faits, le cadre réglementaire nécessaire faisait défaut. La loi régissant l'usage des armes par la police grecque avait été adoptée en 1943. Chacun reconnaît qu'elle était anachronique et incomplète et qu'elle n'offrait pas à la société une protection générale contre l'usage illicite et excessif de la force par la police. L'Etat grec n'avait donc pas pris toutes les mesures préventives requises par l'article 2 pour la protection de la vie humaine.

35. S'agissant des faits de l'espèce, le requérant affirme que ses graves blessures résultent d'un usage non nécessaire et non proportionné de la force par la police. Il souligne qu'il n'était pas armé et qu'il n'est ni un délinquant ni un terroriste. Il a simplement pris peur et tenté de s'enfuir. Les policiers ont ouvert le feu sur lui sans sommation; tout ce qu'ils ont fait, c'est utiliser deux véhicules privés pour essayer de le stopper. Des civils innocents ont ainsi été blessés. Les policiers n'ont utilisé ni leurs propres voitures pour former des barrages, ni des herse pour crever ses pneus, ni des bombes fumigènes ou du gaz lacrymogène pour l'intimider. Ils ont tiré sur lui de manière incontrôlée et excessive, mettant gravement sa vie en péril.

36. Le requérant soutient par ailleurs que les autorités ont failli à l'obligation de caractère procédural que leur imposait l'article 2 de mener une enquête effective au sujet de l'emploi contre lui d'une force potentiellement meurtrière. L'enquête effectuée a en effet, selon lui, été entachée de plusieurs lacunes, les autorités étant notamment restées en défaut d'identifier tous les policiers ayant participé à la poursuite, en particulier ceux qui sont responsables de ses blessures, et de recueillir toutes les armes utilisées pendant la poursuite et toutes les balles tirées sur lui.

37. S'appuyant sur un rapport publié en septembre 2002 par Amnesty International et la Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme («Grèce. Le règne de l'impunité: mauvais traitements et utilisation abusive d'armes à feu»), le requérant allègue enfin que l'insuffisance de l'enquête menée sur les faits atteste également l'existence d'une tolérance officielle de l'Etat à l'égard du recours illicite à la force meurtrière.

2. *Le Gouvernement*

38. Le Gouvernement affirme que l'article 2 n'entre pas en jeu en l'espèce, car la victime est toujours en vie. Si les policiers lancés à la poursuite du requérant ont effectivement fait usage de leurs armes, ils n'avaient pas l'intention de tuer l'intéressé, mais seulement de l'obliger à immobiliser sa voiture pour pouvoir procéder à son arrestation. S'appuyant sur de précédents arrêts de la Cour, le Gouvernement estime que les griefs du requérant doivent être examinés plutôt sous l'angle de l'article 3 de la Convention.

39. Au-delà de cette question, le Gouvernement souligne que lorsque la police se trouve confrontée à une situation périlleuse, elle doit jouir d'une grande latitude pour apprécier en toute honnêteté l'opportunité d'un recours à la force. En l'espèce, le requérant a brûlé un feu rouge dans le centre d'Athènes, près de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique, où les mesures de sécurité sont toujours renforcées, ce lieu étant considéré comme une cible potentielle pour des actions terroristes. Plutôt que d'arrêter sa voiture au signal de la police, l'intéressé a accéléré et poursuivi sa route en conduisant de façon frénétique et extrêmement dangereuse, mettant en péril sa propre vie et celle de tiers innocents. Dans ces conditions, la police pouvait légitimement soupçonner le requérant d'être un dangereux délinquant, voire un terroriste. De toute manière, avant d'ouvrir le feu, les policiers ont essayé de stopper l'intéressé en employant d'autres méthodes (embouteillage artificiel, barrages, etc.). C'est seulement quand ils ont constaté que ces moyens étaient inefficaces qu'ils ont recouru à la force, la chose étant devenue inévitable. Ce faisant, ils se sont efforcés de causer le moins de dégâts et de blessures possible et de préserver la vie de l'intéressé. C'est ce qu'atteste clairement le fait qu'ils n'ont visé que les pneus de la voiture du requérant et qu'ils ont tiré des coups de feu en l'air à titre de sommation. On ne peut déceler aucun élément de négligence ou d'inadvertance dans la manière dont l'opération a été conduite. Une fois arrêté, le requérant n'a subi aucun tort entre les mains des policiers mais a été transporté immédiatement à l'hôpital.

40. Le Gouvernement estime par ailleurs que l'on ne peut rien reprocher à l'enquête menée au niveau interne, laquelle a pour lui été rapide et approfondie. Il souligne qu'une enquête administrative a été ouverte le lendemain des faits. Au total, trente-cinq témoins ont déposé sous serment. De plus, trente-trois armes à feu de la police, ainsi que trois balles et quatre fragments métalliques ont subi en laboratoire une batterie complète de tests. La voiture du requérant a également été examinée. En outre, une enquête judiciaire a eu lieu et sept policiers ont été inculpés pour infliction de lésions corporelles graves et usage d'armes illicite. Plusieurs témoins et le requérant lui-même ont été entendus au procès.

41. Le Gouvernement conclut que les autorités ont démontré leur adhésion à la prééminence du droit et pris les mesures raisonnables qui s'offraient à elles pour établir un compte rendu complet et circonstancié des événements et identifier tous les policiers impliqués. Il leur était impossible de faire quoi que ce fût d'autre. En conséquence, on ne saurait constater de violation en l'espèce.

3. *Le tiers intervenant*

42. Ayant été autorisé par le président de la Cour à intervenir dans la procédure (paragraphe 8 ci-dessus), l'Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris (ci-après «l'institut»), qui a été fondé en 1979, a présenté des observations écrites concernant l'applicabilité de l'article 2 de la Convention et les obligations que cette disposition fait peser sur les Etats. Son argumentation peut se résumer comme suit.

43. Au sujet de l'applicabilité de l'article 2, l'institut considère que cette disposition devrait pouvoir s'appliquer dans l'hypothèse où la police a recouru à une force potentiellement meurtrière, même si son action n'a pas entraîné le décès de la personne visée. Il ne faut pas attendre que soit acquise l'irréversibilité d'une violation du droit à la vie pour examiner les conditions dans lesquelles il a été fait usage de la force létale. La Cour elle-même a reconnu que dans certaines conditions une victime simplement «potentielle» ou «virtuelle» d'une violation est habilitée à agir au titre de la Convention (*Soering c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161). Dans l'affaire en question, la Cour avait mis l'accent sur «la gravité et le caractère irréparable de la souffrance prétendument risquée». Ce raisonnement devrait pouvoir être transposé à une violation virtuelle de l'article 2, car l'usage de la force létale par des policiers peut effectivement, selon les circonstances, constituer un risque sérieux de violation du droit à la vie.

44. L'institut observe que la Cour a déjà étendu l'applicabilité de l'article 2 à des affaires ayant trait à des requérants non décédés, mais il déplore qu'elle ait limité la portée de son examen à des «circonstances exceptionnelles» (*Berklay c. Turquie*, n° 22493/93, 1^{er} mars 2001). Dans ces conditions, certaines exactions commises par des agents de l'Etat échapperaient à une sanction au titre de la Convention aux motifs qu'elles n'ont pas entraîné de décès et que, par ailleurs, elles ne cadrent pas nécessairement avec les conditions d'applicabilité de l'article 3. Seul l'élargissement de l'applicabilité de l'article 2 à toute hypothèse de recours à la force meurtrière, quelle qu'en soit l'issue, pourrait pallier cette lacune.

45. En ce qui concerne les obligations des Etats au titre de l'article 2, l'institut souligne qu'outre une «obligation négative» de s'abstenir

de toute violation intentionnelle du droit à la vie, un certain nombre d'«obligations positives» s'imposent. Les pouvoirs publics sont en particulier tenus d'édicter des règles très précises sur l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois; ces derniers doivent en outre bénéficier d'une formation adéquate et régulière. L'institut évoque par ailleurs l'importance du principe de proportionnalité s'agissant de l'usage d'une force potentiellement meurtrière. Il souligne enfin que les autorités nationales ont l'obligation de mener une enquête officielle effective, rapide et indépendante lorsqu'un individu a été tué à la suite d'un recours à la force. Il préconise la même approche dans les cas où il n'y a pas eu décès de la victime. Il s'agit là pour lui d'une mesure indispensable, compte tenu de la nécessité de mettre fin à tout système permettant l'impunité des responsables de violations – effectives ou virtuelles – de droits aussi fondamentaux que le droit à la vie.

B. Appréciation de la Cour

1. *Quant à l'établissement des faits*

46. La Cour est invitée à dire si les faits de l'espèce révèlent un manquement des autorités de l'Etat défendeur à leur obligation de protéger le droit à la vie du requérant et à celle, d'ordre procédural et également imposée par l'article 2 de la Convention, de mener une enquête adéquate et effective sur l'incident.

47. D'emblée, la Cour observe qu'elle se trouve confrontée à des versions divergentes, notamment en ce qui concerne la conduite de la police durant la poursuite et l'arrestation du requérant. De plus, elle relève que le ou les auteurs des coups de feu ayant blessé le requérant n'ont pas été identifiés. Elle estime néanmoins qu'il n'est pas nécessaire qu'elle procède elle-même à des vérifications pour obtenir un tableau complet des circonstances factuelles de l'épisode litigieux. Elle note que les faits de l'espèce ont été établis judiciairement au niveau interne (paragraphe 19 ci-dessus) et que durant la procédure qui s'est déroulée à Strasbourg il n'a été soumise aucune pièce de nature à remettre en cause les constatations du tribunal pénal de première instance d'Athènes et à conduire la Cour à s'en écarter (*Klaas c. Allemagne*, arrêt du 22 septembre 1993, série A n° 269, pp. 17-18, § 30).

48. Ainsi, même si plusieurs faits demeurent incertains, la Cour considère, à la lumière de l'ensemble des documents qui lui ont été présentés, qu'il existe suffisamment d'éléments factuels et de preuves lui permettant d'apprécier l'affaire, en prenant pour point de départ les constatations de la juridiction nationale évoquées ci-dessus.

2. Quant à l'applicabilité de l'article 2 de la Convention

49. En l'espèce, la force utilisée à l'encontre du requérant ne fut en définitive pas meurtrière. Toutefois, cet élément n'exclut pas en principe un examen des griefs sous l'angle de l'article 2, dont le texte, pris dans son ensemble, démontre qu'il ne vise pas uniquement l'homicide intentionnel mais également les situations où il est possible d'avoir recours à la force, ce qui peut conduire à donner la mort de façon involontaire (*İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 75, CEDH 2000-VII). En fait, la Cour s'est déjà penchée sur des griefs énoncés sur le terrain de cette disposition alors que la victime alléguée n'était pas décédée des suites du comportement incriminé.

50. On observera à cet égard que la Cour a déjà reconnu que la première phrase de l'article 2 § 1 pouvait imposer une obligation positive à l'Etat: protéger la vie de l'individu contre les tiers ou contre le risque d'une maladie pouvant entraîner la mort (*Osman c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, pp. 3159-3163, §§ 115-122; *Yaşa c. Turquie*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, pp. 2436-2441, §§ 92-108; *L.C.B. c. Royaume-Uni*, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III, pp. 1403-1404, §§ 36-41).

51. Par ailleurs, la jurisprudence a établi que c'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles que des sévices corporels infligés par des agents de l'Etat peuvent s'analyser en une violation de l'article 2 de la Convention lorsqu'il n'y a pas décès de la victime. Quant à la responsabilité pénale des personnes qui ont recouru à la force litigieuse, elle est certes étrangère à la procédure engagée au titre de la Convention, mais le degré et le type de force utilisés, de même que l'intention ou le but sous-jacents à l'usage de la force peuvent, parmi d'autres éléments, être pertinents pour l'appréciation du point de savoir si, dans un cas donné, les actes d'agents de l'Etat responsables de l'infliction de blessures n'ayant pas entraîné la mort sont de nature à faire entrer les faits dans le cadre de la garantie offerte par l'article 2 de la Convention, eu égard à l'objet et au but de cette disposition. Dans pratiquement tous les cas, lorsqu'une personne est agressée ou maltraitée par des policiers ou des militaires, ses griefs doivent être examinés plutôt sous l'angle de l'article 3 de la Convention (*İlhan*, précité, § 76).

52. Dans la présente affaire, où des agents de l'Etat sont impliqués dans l'infliction de blessures au requérant, la Cour doit donc déterminer si la force employée contre celui-ci était potentiellement meurtrière et quel impact le comportement des policiers concernés a eu, non seulement sur l'intégrité physique de l'intéressé, mais aussi sur les intérêts que le droit à la vie est censé protéger.

53. Il n'est pas contesté que le requérant a été poursuivi par de nombreux policiers et que ceux-ci se sont servis à diverses reprises de revolvers, de pistolets et de mitraillettes.

Il ressort des éléments présentés à la Cour que les policiers ont utilisé leurs armes dans le but d'immobiliser la voiture du requérant et de procéder à l'arrestation de celui-ci; il s'agit là d'un des cas, énumérés au second paragraphe de l'article 2, dans lesquels le recours à une force meurtrière ou potentiellement meurtrière peut être légitime. En ce qui concerne les mauvais traitements interdits par l'article 3, l'on ne saurait en aucun cas déduire du comportement des policiers que ceux-ci avaient l'intention d'infliger des douleurs ou des souffrances au requérant, de l'humilier ou de l'avilir (voir notamment le récent arrêt *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n° 48787/99, §§ 425-428, CEDH 2004-VII). Plus particulièrement, la Cour ne peut conclure, au vu des éléments dont elle dispose, que l'intéressé a été tiré dans le pied après l'avoir extrait de sa voiture (paragraphe 12 ci-dessus).

54. La Cour admet aussi le point de vue du Gouvernement selon lequel la police n'avait pas l'intention de tuer le requérant. Elle observe néanmoins que c'est pur hasard si celui-ci a eu la vie sauve. D'après les conclusions du rapport balistique, il y avait sur la voiture seize trous causés par des balles ayant suivi une trajectoire horizontale ou ascendante vers le niveau du conducteur. Le pare-brise comportait trois trous et un impact causés par des balles qui étaient entrées par la lunette arrière; celle-ci était brisée et effondrée. Au bout du compte, le requérant a été blessé au bras droit, au pied droit, à la fesse gauche et à la poitrine du côté droit; il est resté neuf jours à l'hôpital (paragraphe 12 et 14 ci-dessus). La gravité de ses blessures ne fait l'objet d'aucune controverse entre les parties.

55. A la lumière des circonstances susdécrites, et eu égard en particulier au degré et au type de force employés, la Cour conclut que, indépendamment de la question de savoir si les policiers avaient en fait l'intention de tuer le requérant, celui-ci a été victime d'une conduite qui, par sa nature même, a mis sa vie en danger, même s'il a finalement survécu. L'article 2 trouve dès lors à s'appliquer en l'espèce. Au surplus, vu le contexte dans lequel la vie de l'intéressé a été mise en danger et la nature de la conduite litigieuse des fonctionnaires concernés, la Cour considère que les faits appellent un examen sous l'angle de l'article 2 de la Convention.

3. *Quant au manquement allégué des autorités à leur obligation positive de protéger par la loi le droit à la vie du requérant*

56. L'article 2, qui garantit le droit à la vie et définit les circonstances dans lesquelles il peut être justifié d'infliger la mort, se place parmi les articles primordiaux de la Convention et ne souffre aucune dérogation (*Velikova c. Bulgarie*, n° 41488/98, § 68, CEDH 2000-VI). Avec l'article 3, il consacre aussi l'une des valeurs fondamentales des sociétés démo-

cratiques qui forment le Conseil de l'Europe. Les circonstances dans lesquelles il peut être légitime d'infliger la mort doivent dès lors s'interpréter strictement (*Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 97, CEDH 2000-VII). L'objet et le but de la Convention, instrument de protection des êtres humains, requièrent également que l'article 2 soit interprété et appliqué d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324, pp. 45-46, §§ 146-147).

57. La première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et illégale, mais aussi à prendre, dans le cadre de son ordre juridique interne, les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (*Kılıç c. Turquie*, n° 22492/93, § 62, CEDH 2000-III). L'obligation de l'Etat à cet égard implique le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place un cadre juridique et administratif propre à dissuader de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, supprimer et sanctionner les violations.

58. Comme le montre le texte de l'article 2 lui-même, le recours des policiers à la force meurtrière peut être justifié dans certaines circonstances. Toutefois, l'article 2 ne donne pas carte blanche. Le non-encadrement par des règles et l'abandon à l'arbitraire de l'action des agents de l'Etat sont incompatibles avec un respect effectif des droits de l'homme. Cela signifie que les opérations de police, en plus d'être autorisées par le droit national, doivent être suffisamment bornées par ce droit, dans le cadre d'un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force (voir, *mutatis mutandis*, *Hilda Hafsteinsdóttir c. Islande*, n° 40905/98, § 56, 8 juin 2004; voir aussi: Comité des droits de l'homme, observation générale n° 6, article 6, 16^e session (1982), § 3), et même contre les accidents évitables.

59. A la lumière de ce qui précède et de l'importance que revêt l'article 2 dans toute société démocratique, la Cour doit examiner de façon extrêmement attentive les allégations de violation de cette disposition, en prenant en considération non seulement les actes des agents de l'Etat ayant effectivement eu recours à la force, mais également l'ensemble des circonstances les ayant entourés, notamment leur préparation et le contrôle exercé sur eux (*McCann et autres*, précité, p. 46, § 150). En ce qui concerne ce dernier point, la Cour rappelle que les policiers ne doivent pas être dans le flou lorsqu'ils exercent leurs fonctions, que ce soit dans le contexte d'une opération préparée ou dans celui de la prise en chasse spontanée d'une personne perçue comme dangereuse: un cadre juridique et administratif doit définir les conditions limitées dans lesquelles les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu, compte tenu

des normes internationales élaborées en la matière (voir, par exemple, les «Principes des Nations unies sur le recours à la force», paragraphes 30 à 32 ci-dessus).

60. Dans ce contexte, la Cour doit rechercher en l'espèce non seulement si le recours à une force potentiellement meurtrière contre le requérant était légitime, mais aussi si l'opération litigieuse était encadrée par des règles et organisée de manière à réduire autant que possible les risques de faire perdre la vie à l'intéressé.

61. Se référant à la récente promulgation de la loi n° 3169/2003, la Cour note que, depuis les faits à l'origine de la présente requête, l'Etat grec a mis en place un nouveau cadre juridique, qui régit l'usage des armes à feu par la police et prévoit la formation des policiers, l'objectif déclaré étant l'observation des normes internationales en matière de droits de l'homme et de police (paragraphes 25 et 27 ci-dessus).

62. Au moment des faits litigieux, toutefois, la législation applicable était la loi n° 29/1943, qui remontait à la Seconde Guerre mondiale, à l'époque où la Grèce était occupée par les forces armées allemandes (paragraphe 25 ci-dessus). Cette loi énumérait toute une série de situations dans lesquelles un policier pouvait faire usage d'une arme à feu sans être tenu pour responsable des conséquences. En 1991, un décret présidentiel avait restreint aux seuls «cas de nécessité absolue et lorsque l'ensemble des méthodes moins extrêmes ont été employées» la possibilité d'utiliser des armes à feu dans les circonstances exposées dans la loi de 1943 (paragraphe 25 ci-dessus). Le droit grec ne contenait aucune autre disposition réglementant l'usage des armes pendant les actions policières, et il n'énonçait aucune recommandation concernant la préparation et le contrôle des opérations de police. De prime abord, le cadre juridique un peu mince décrit ci-dessus ne semble pas suffisant pour offrir le niveau de protection du droit à la vie «par la loi» qui est requis dans les sociétés démocratiques contemporaines en Europe.

63. Cette conclusion relative à l'état du droit grec est confirmée par les éléments dont dispose la Cour quant à l'incidence que le cadre juridique et administratif a eue à l'époque sur la manière de conduire l'opération de police potentiellement meurtrière qui s'est soldée par l'arrestation du requérant.

64. Se tournant vers les faits de l'espèce et ayant à l'esprit les conclusions de la juridiction nationale (paragraphes 19 et 48 ci-dessus), la Cour admet que le requérant circulait à bord de sa voiture, dans le centre d'Athènes, à une vitesse excessive et d'une manière incontrôlée et dangereuse, mettant ainsi en péril la vie des autres civils présents et des policiers; ces derniers étaient donc fondés à calquer leur réaction sur l'idée que l'intéressé était en train de manier un objet potentiellement meurtrier dans un lieu public. Pour stopper sa course, ils employèrent d'abord des moyens autres que l'usage des armes mais échouèrent. Il

y eut ensuite une escalade dans les dégâts causés par le requérant, qui par sa conduite criminelle faisait planer une menace mortelle sur des innocents. Par ailleurs, les policiers qui le poursuivaient avaient été avertis par le centre de contrôle qu'il pouvait être armé et dangereux ; ils ont donc pu interpréter comme une confirmation de la chose les mouvements faits par l'intéressé une fois sa voiture immobilisée (voir, aux paragraphes 17 et 18 ci-dessus, les dépositions des policiers accusés et celles de MM. Ventouris et Davarias).

65. Un autre facteur a également pu jouer un rôle important, à savoir le climat, marqué par des actions terroristes contre des intérêts étrangers, qui régnait en Grèce à l'époque. Ainsi, un groupe appelé « Organisation révolutionnaire du 17 novembre », fondé en 1975, commit jusqu'à son démantèlement en 2002 de nombreux crimes, assassinant notamment plusieurs fonctionnaires américains (paragraphe 26 ci-dessus). Combiné aux circonstances de temps et de lieu de l'incident – il faisait nuit et M. Makaratzis circulait près de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique –, cet élément a contribué au grossissement par les policiers de la menace réellement représentée par le requérant.

66. En conséquence, la Cour estime avec la juridiction nationale que, vu les circonstances, les policiers ont raisonnablement pu penser qu'il leur fallait utiliser leurs armes pour immobiliser la voiture et neutraliser la menace constituée par le conducteur, et qu'il ne s'agissait pas simplement d'arrêter un automobiliste ayant brûlé un feu rouge. C'est pourquoi, même s'il apparut par la suite que le requérant n'était pas armé et qu'il n'était pas un terroriste, la Cour admet que le recours à la force contre l'intéressé procédait d'une intime conviction s'appuyant sur des raisons qui pouvaient paraître légitimes au moment des faits. En juger autrement, ce serait imposer à l'Etat une charge irréaliste, dont les responsables de l'application des lois ne pourraient s'acquitter dans l'accomplissement de leurs fonctions, sauf à mettre en péril leur vie ou celle d'autrui (*McCann et autres* précité, pp. 58-59, § 200).

67. Cependant, si en l'espèce le recours à une force potentiellement meurtrière n'était pas en soi incompatible avec l'article 2 de la Convention, la Cour est frappée par la façon chaotique dont les armes à feu ont effectivement été utilisées par la police. On rappellera qu'un nombre non précisé de policiers ont tiré, avec des revolvers, des pistolets et des mitraillettes, des rafales de coups de feu vers la voiture du requérant. Pas moins de seize impacts de balles ont été dénombrés sur la voiture, certains attestant d'une trajectoire horizontale, voire ascendante, du projectile, et non descendante comme celle qu'étaient censées prendre des balles tirées vers les pneus – et seulement les pneus – du véhicule par les policiers qui poursuivaient le requérant. Le pare-brise arborait trois trous et un impact, et la lunette arrière était brisée et effondrée (paragraphe 14 ci-dessus). En définitive, il ressort des éléments de

preuve soumis à la Cour qu'un grand nombre de policiers ont participé à une poursuite largement incontrôlée.

68. De sérieuses questions se posent donc quant à la manière dont l'opération a été conduite et organisée. Certes, le centre de contrôle donna quelques consignes à une série de policiers avec lesquels il avait expressément pris contact, mais d'autres policiers, agissant de leur propre initiative, sont allés prêter main-forte à leurs collègues sans avoir reçu d'instructions. L'absence d'une chaîne de commandement claire est un facteur qui, de par sa nature, a dû accroître le risque que certains policiers ne tirent de manière inconsidérée.

69. La Cour ne néglige évidemment pas le fait que le requérant a été blessé au cours d'une opération imprévue qui a donné lieu à des développements auxquels la police a dû réagir sans préparation (voir, *a contrario*, *Rehbock c. Slovénie*, n° 29462/95, §§ 71-72, CEDH 2000-XII). Eu égard à la difficulté de la mission de la police dans les sociétés contemporaines, à l'imprévisibilité du comportement humain et à l'inévitabilité de choix opérationnels en termes de priorités et de ressources, il y a lieu d'interpréter l'étendue de l'obligation positive pesant sur les autorités internes de manière à ne pas imposer à celles-ci un fardeau insupportable (voir, *mutatis mutandis*, *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, § 86, CEDH 2000-III).

70. Cela dit, tout en admettant que les policiers impliqués dans l'affaire n'ont pas eu suffisamment de temps pour apprécier tous les paramètres et organiser soigneusement leur opération, la Cour considère que si la situation dégénéra – certains des policiers témoins parlèrent eux-mêmes à cet égard de pagaille (voir, par exemple, la déposition de M. Manoliadis, au paragraphe 17 ci-dessus) – c'est largement dû au fait que, à l'époque, ni les policiers pris individuellement ni la poursuite en tant qu'opération policière collective ne bénéficiaient de la structure appropriée qu'auraient dû fournir le droit et la pratique internes. La Cour relève qu'en 1995, année où s'est produit l'épisode en question, l'utilisation d'armes par les agents de l'État se trouvait régie par une législation reconnue comme obsolète et incomplète pour une société démocratique moderne. Le système en place n'offrait pas aux responsables de l'application des lois des recommandations et des critères clairs concernant le recours à la force en temps de paix. Les policiers qui ont poursuivi et finalement arrêté le requérant ont donc pu agir avec une grande autonomie et prendre des initiatives inconsidérées, ce qui n'eût probablement pas été le cas s'ils avaient bénéficié d'une formation et d'instructions adéquates. L'absence de règles claires peut également expliquer pourquoi certains policiers ont spontanément pris part à l'opération, sans en référer à un commandement central.

71. A la lumière des éléments qui précèdent, la Cour estime que s'agissant de l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et

administratif adéquat que leur imposait la première phrase de l'article 2 § 1, les autorités grecques n'avaient, à l'époque, pas fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour offrir aux citoyens le niveau de protection requis, en particulier dans les cas, tel celui de l'espèce, de recours à une force potentiellement meurtrière, et pour parer aux risques réels et immédiats pour la vie que sont susceptibles d'entraîner, fût-ce exceptionnellement, les opérations policières de poursuite (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, p. 3160, § 116 *in fine*).

72. Il s'ensuit que le requérant a été victime d'une violation de l'article 2 de la Convention à cet égard. Compte tenu de cette conclusion, il n'y a pas lieu d'examiner la conduite – potentiellement dangereuse pour la vie – de la police sous l'angle du second paragraphe de l'article 2.

4. Quant à l'insuffisance alléguée de l'enquête

73. Combinée avec le devoir général incombant à l'Etat en vertu de l'article 1 de «reconna[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la (...) Convention», l'obligation de protéger le droit à la vie qu'impose l'article 2 de la Convention requiert par implication qu'une forme d'enquête officielle adéquate et effective soit menée lorsque le recours à la force a entraîné mort d'homme (*Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, § 86, CEDH 1999-IV). Il s'agit essentiellement, au travers d'une telle enquête, d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les cas impliquant des agents ou organes de l'Etat, de garantir que ceux-ci aient à répondre des décès survenus sous leur responsabilité (*Anguelova c. Bulgarie*, n° 38361/97, § 137, CEDH 2002-IV). Etant donné que dans ce type d'affaires il est fréquent, en pratique, que les agents ou organes de l'Etat concernés soient quasiment les seuls à connaître les circonstances réelles du décès, le déclenchement de procédures internes adéquates – poursuites pénales, actions disciplinaires et procédures permettant l'exercice des recours offerts aux victimes et à leurs familles – est tributaire de l'accomplissement, en toute indépendance et impartialité, d'une enquête officielle appropriée. Ce raisonnement vaut aussi en l'espèce, où la Cour a constaté que la force employée par la police à l'encontre du requérant a mis la vie de celui-ci en péril (paragraphe 53 à 55 ci-dessus).

74. L'enquête doit être de nature à permettre, premièrement, de déterminer les circonstances ayant entouré les faits et, deuxièmement, d'identifier et de sanctionner les responsables. Il s'agit d'une obligation non pas de résultat, mais de moyens. Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient – recueillir les dépositions des témoins et faire procéder à des expertises techniques, par exemple – pour assurer l'obtention des preuves relatives aux faits en question. Une

exigence de célérité et de diligence raisonnable est implicite dans ce contexte. Toute carence de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir les circonstances de l'espèce ou à identifier les responsables risque de faire conclure qu'elle ne présente pas le niveau d'effectivité requis (*Kelly et autres c. Royaume-Uni*, n° 30054/96, §§ 96-97, 4 mai 2001, et *Anguelova*, précité, § 139).

75. Dans la présente affaire, une enquête administrative fut ouverte à la suite de l'épisode litigieux. Un certain nombre de policiers et d'autres témoins furent interrogés, et des examens de laboratoire furent effectués. Après l'enquête, des poursuites pénales furent engagées à l'encontre de sept policiers, qui furent finalement acquittés (paragraphes 13 et 15 ci-dessus).

76. Cela étant, la Cour observe qu'il y a eu des omissions frappantes dans la conduite de l'enquête. Plus particulièrement, elle attache une grande importance à la circonstance que les autorités nationales n'ont pas identifié tous les policiers ayant participé à la poursuite. On peut rappeler à cet égard que certains policiers ont quitté les lieux sans se faire connaître ni remettre leurs armes; ainsi, certaines des armes à feu utilisées n'ont jamais été mises à la disposition de la justice. Cet élément a aussi été relevé par la juridiction nationale. Il semble également que les autorités n'aient pas demandé la liste des policiers qui étaient en service dans le secteur au moment de l'incident et que rien n'ait été entrepris pour identifier ces policiers. Par ailleurs, il est surprenant que trois balles seulement aient été recueillies et qu'en dehors de la balle extraite du pied du requérant et de celle qui est toujours logée dans sa fesse, la police n'ait jamais retrouvé ou identifié les projectiles qui ont blessé l'intéressé.

77. Les omissions énumérées ci-dessus ont empêché la juridiction nationale d'établir les faits aussi complètement qu'elle aurait pu le faire dans d'autres circonstances. On rappellera que les sept policiers poursuivis ont été acquittés sur le premier chef d'inculpation (infliction de lésions corporelles graves) au motif qu'il n'avait pas été démontré au-delà de tout doute raisonnable que c'étaient eux qui avaient blessé le requérant, de nombreux coups de feu ayant été tirés par des armes non identifiées (paragraphe 19 ci-dessus). La Cour n'est pas convaincue par l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les autorités nationales ne pouvaient faire davantage pour recueillir des éléments de preuve concernant l'incident.

78. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour conclut au manque d'effectivité de l'enquête menée par les autorités sur l'épisode en question. Le caractère incomplet et inadéquat de cette enquête est mis en relief par le fait que, même devant la Cour, le Gouvernement a été incapable de recenser l'ensemble des policiers impliqués dans la fusillade à l'origine des blessures du requérant.

79. Il y a donc eu violation de l'article 2 de la Convention de ce chef.

5. *Quant à la pratique alléguée de manquement par les autorités à leurs obligations procédurales découlant de l'article 2 de la Convention*

80. Compte tenu de ses conclusions ci-dessus (paragraphe 72 et 79), la Cour ne juge pas nécessaire de rechercher si les manquements constatés en l'espèce relèvent, comme l'affirme le requérant, d'une pratique délibérée des autorités (paragraphe 37 ci-dessus).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

81. Le requérant dénonce les lésions corporelles graves qui lui ont été infligées. Il y voit une violation de l'article 3 de la Convention, aux termes duquel :

«Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.»

82. Le Gouvernement plaide l'accident et considère que les blessures du requérant sont les regrettables conséquences d'une arrestation régulière.

83. Eu égard aux motifs pour lesquels elle a constaté une double violation de l'article 2 de la Convention (paragraphe 46 à 79 ci-dessus), la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 3 de la Convention.

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

84. Le requérant se plaint de n'avoir disposé d'aucun recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention, qui 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.»

85. Le Gouvernement se contente en guise de réponse d'affirmer qu'il existait sur le plan interne des voies de recours permettant de redresser les griefs du requérant.

86. Compte tenu de l'argumentation du requérant en l'espèce et des motifs pour lesquels elle a constaté la violation de l'article 2 en son volet procédural (paragraphe 73 à 79 ci-dessus), la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13 de la Convention.

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

87. L'article 41 de la Convention est ainsi libellé :

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommages

1. *Domage matériel*

88. Le requérant demande 60 000 euros (EUR) pour compenser la perte de revenus qu'il dit avoir subie pendant une période de vingt mois après les faits et la diminution de revenus qu'il anticipe pour les quinze années suivantes.

89. Le Gouvernement estime ce montant excessif et injustifié. Il affirme qu'avant même les faits litigieux l'intéressé souffrait de troubles psychologiques qui l'empêchaient de travailler.

90. La Cour relève que la demande porte sur une perte que le requérant prétend avoir subie pendant une période de vingt mois après les faits, ainsi que sur une perte future alléguée. Elle observe que ces pertes n'ont pas été détaillées et juge qu'elles doivent être considérées comme largement hypothétiques. Elle n'octroie donc aucune somme à ce titre.

2. *Domage moral*

91. Le requérant réclame 75 000 EUR pour le dommage moral qu'il dit être résulté de l'angoisse, de la peur, de la douleur et des blessures qui lui ont été infligées. Il affirme que sa vie est brisée.

92. Le Gouvernement rappelle que, par son comportement dangereux, le requérant a mis en péril la vie de personnes innocentes. Il estime qu'un constat de violation de la Convention représenterait une satisfaction équitable suffisante.

93. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Cour admet que le requérant a subi un préjudice moral que ne sauraient réparer les seuls constats de violation. Statuant en équité, elle alloue à l'intéressé 15 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

94. Le requérant, qui a bénéficié de l'assistance judiciaire devant la Cour, ne sollicite aucune somme au titre de ses frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

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

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par douze voix contre cinq, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention à raison du manquement de l'Etat défendeur à son obligation de protéger par la loi le droit à la vie du requérant ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention à raison du manquement de l'Etat défendeur à son obligation de mener une enquête effective sur les circonstances de l'incident qui a mis en danger la vie du requérant ;
3. *Dit*, par quinze voix contre deux, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 3 de la Convention ;
4. *Dit*, par seize voix contre une, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13 de la Convention ;
5. *Dit*, par quinze voix contre deux,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 15 000 EUR (quinze mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû au titre de l'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
6. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 20 décembre 2004.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier

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

- opinion concordante commune à M. Costa, Sir Nicolas Bratza, M. Lorenzen et M^{me} Vajić;
- opinion partiellement dissidente de M. Wildhaber, à laquelle se rallient M. Kovler et M^{me} Mularoni;
- opinion partiellement dissidente de M^{me} Tsatsa-Nikolovska, à laquelle se rallie M^{me} Strážnická.

L.W.
P.J.M.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE À M. COSTA,
Sir Nicolas BRATZA, M. LORENZEN ET M^{me} VAJIĆ, JUGES

(Traduction)

Si nous partageons l'avis de la majorité de la Cour selon lequel il y a eu en l'espèce violation de l'article 2 tant en son volet matériel qu'en son volet procédural, nous ne pouvons toutefois souscrire pleinement au raisonnement tenu par la Cour au sujet du premier aspect.

Pour l'essentiel, ce raisonnement repose sur deux éléments : d'une part, l'insuffisance du cadre juridique général qui à l'époque des faits régissait en Grèce l'usage des armes à feu par les policiers et, d'autre part, la façon chaotique dont les armes à feu ont effectivement été utilisées par la police durant la poursuite à l'issue de laquelle le requérant a été blessé. De l'avis de la Cour, ces deux facteurs sont étroitement liés, l'« autonomie » et les « initiatives inconsidérées » des policiers impliqués étant selon la majorité la conséquence inévitable de l'absence de règles et de critères clairs concernant le recours à la force en temps de paix.

Nous admettons volontiers que la manière dont l'opération a en fait été menée par la police d'Athènes a donné lieu à une atteinte à l'obligation de protéger la vie, au sens de la première phrase de l'article 2. Comme l'a établi la jurisprudence de la Cour, cette phrase astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et illégale, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction. L'obligation de l'Etat à cet égard implique le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale efficace dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, supprimer et sanctionner les violations.

Cependant, nous estimons que cette obligation exige également que le recours des agents de l'Etat à une force potentiellement meurtrière soit encadré par des règles et contrôlé de manière à réduire autant que possible les risques de faire perdre la vie à une personne.

Nous reconnaissons qu'en l'espèce les autorités concernées étaient confrontées à ce qui apparaissait comme une situation d'urgence, une situation qui évoluait très rapidement et n'offrait aucune possibilité de préparation. Nous admettons également que l'obligation découlant de l'article 2 ne doit pas être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable et que les actes de celles-ci ne doivent pas être appréciés avec une sagesse rétrospective. Néanmoins, nous considérons que les contrôles exercés par les autorités sur l'opération menée pour faire stopper le requérant et procéder à son arrestation étaient manifestement inappropriés. A l'instar de la majorité, nous

sommes frappés en particulier par le nombre de policiers – équipés d’une variété d’armes – qui ont participé à la poursuite en l’absence de contrôle centralisé effectif sur leurs actes et de chaîne de commandement bien claire. Sont intervenus non seulement vingt-neuf policiers identifiés, mais aussi un nombre indéterminé d’autres policiers qui se sont lancés dans la poursuite de leur propre initiative et sans avoir reçu d’instructions, puis ont quitté les lieux sans révéler leur identité ni remettre leurs armes. De plus, il est manifeste que l’un au moins de ces policiers non identifiés a tiré sur la voiture, puisque le tribunal pénal de première instance d’Athènes a constaté qu’une balle extraite du corps du requérant et une balle retrouvée à l’intérieur de la voiture étaient sans rapport avec aucune des trente-trois armes remises pour expertise à la suite des faits.

A notre avis, la façon indisciplinée et incontrôlée dont a été menée l’opération, qui comportait pour le requérant un risque grave de blessures mortelles, est en soi suffisante pour amener au constat d’une atteinte à l’obligation de protéger la vie en vertu de l’article 2.

Cependant, nous ne suivons pas la majorité lorsqu’elle se fonde par ailleurs sur la prétendue insuffisance du cadre législatif grec qui régissait à l’époque l’usage des armes à feu. La majorité souligne que la législation applicable, qui remontait à l’occupation de la Grèce durant la Seconde Guerre mondiale, énumérait toute une série de situations dans lesquelles un policier pouvait faire usage d’une arme à feu sans être tenu pour responsable des conséquences. Tout en relevant que ces dispositions ont été atténuées par le décret présidentiel de 1991, qui a restreint aux seuls « cas de nécessité absolue et lorsque l’ensemble des méthodes moins extrêmes ont été employées » la possibilité d’utiliser des armes à feu, la majorité juge que ce « cadre juridique un peu mince » n’était pas suffisant pour offrir le niveau de protection du droit à la vie « par la loi » qui est requis dans les sociétés démocratiques contemporaines en Europe.

Contrairement à la majorité, nous ne décelons aucun élément donnant clairement à penser que le défaut de contrôle de l’opération litigieuse était imputable à une lacune ou à une insuffisance du niveau de protection offert par la législation grecque pertinente. Dans ces conditions, si nous nous félicitons des améliorations que la Grèce a apportées en juillet 2003 à la législation sur le port et l’usage d’armes à feu par les policiers (paragraphe 27 de l’arrêt), nous n’avons jugé ni nécessaire ni approprié d’examiner dans l’abstrait la compatibilité avec l’article 2 des dispositions législatives en vigueur à l’époque des faits (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324, p. 47, § 153) ou de fonder notre conclusion sur une éventuelle défaillance de ces dispositions.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DE M. LE JUGE WILDHABER, À LAQUELLE
SE RALLIENT M. KOVLER¹ ET M^{me} MULARONI, JUGES

(Traduction)

A mon grand regret, je ne puis souscrire au constat selon lequel il y a eu en l'espèce violation des dispositions matérielles de l'article 2.

La présente affaire porte sur une dangereuse poursuite policière qui s'est déroulée dans le centre d'Athènes. Dangereuse, parce que la police a tiré sur le requérant, mais aussi parce que, avant qu'elle n'ouvre le feu, l'intéressé avait forcé avec sa voiture plusieurs barrages de police, heurté d'autres véhicules et blessé deux conducteurs, occasionnant ainsi une hernie cervicale à l'un d'eux (paragraphes 11, 19, 21 et 64 de l'arrêt). Dès lors, se contenter d'affirmer que le droit à la vie est primordial (paragraphe 56) n'est pas forcément suffisant. Les questions suivantes se posent : la vie de qui ? et comment protéger les différentes vies en jeu ?

La jurisprudence de notre Cour affirme qu'un Etat peut être soumis à une obligation positive de protéger la vie de l'individu contre les tiers (paragraphe 50 de l'arrêt). Concrètement, cela peut signifier que la police se devait de protéger la vie des piétons, des automobilistes et de leurs propres collègues contre le requérant. La jurisprudence de la Cour indique aussi que, dans des circonstances exceptionnelles, des sévices corporels infligés par des agents de l'Etat peuvent s'analyser en une violation de l'article 2 lorsqu'il n'y a pas décès de la victime (paragraphes 43-44 et 51-52 de l'arrêt ; voir aussi *Berklay c. Turquie*, n° 22493/93, 1^{er} mars 2001, et *Ilhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 76, CEDH 2000-VII). Dans la pratique, cela peut signifier que la force employée par la police à l'encontre du requérant peut constituer une violation de l'article 2, même si en définitive cette force n'a pas entraîné la mort.

A trop étendre ces deux axes de la jurisprudence, on risque d'aboutir à un chevauchement et à un conflit. L'Etat pourrait alors se retrouver dans la situation paradoxale où il viole à la fois son obligation positive de protéger la vie de l'individu contre les tiers et son obligation de restreindre l'usage de la force par la police. Pareil chevauchement serait évidemment regrettable. Dans les cas extrêmes, il pourrait placer les autorités compétentes dans une situation intenable. Entre ces deux axes, il faut laisser une place à l'imprévisibilité de la vie et à la subsidiarité du système de la Convention. Ces décisions difficiles, prises dans le feu de l'action, doivent

1. M. Kovler ne souscrit pas aux conclusions de l'opinion concernant l'article 41, car il a voté comme la majorité sur ce point.

être dûment contrôlées par les juridictions nationales, et notre Cour ne doit s'écarter qu'avec réticence des conclusions de celles-ci.

Dans la présente affaire, la majorité de la Cour s'appuie sur certains des constats de la juridiction grecque, qui en effet semblent totalement dépourvus d'arbitraire (paragraphe 19 et 66 de l'arrêt). Elle estime que les policiers ont raisonnablement pu penser qu'il leur fallait faire usage de leurs armes, et je ne vois aucun motif d'aboutir à une conclusion différente.

Cependant, la majorité de la Cour conclut aussi qu'il y a eu violation de l'article 2. Elle se déclare frappée par la «façon chaotique» dont l'opération policière a été menée (paragraphe 67) et explique cela par l'absence d'une chaîne de commandement claire» (paragraphe 68), le défaut de «formation et d'instructions adéquates» (paragraphe 70) et la «législation [...] obsolète et incomplète» qui régissait la conduite de la police (paragraphe 70; voir aussi les paragraphes 25, 62 et 71).

A mon avis, le dossier de cette affaire ne permet pas d'établir l'absence d'une chaîne de commandement claire. Au contraire, plusieurs policiers ont évoqué les ordres qu'ils avaient reçus et les instructions du centre de contrôle (paragraphe 17, points 2 (M. Netis), 6 (M. Ntinis), 7 (M. Kiriazis); paragraphe 18, points 1 (M. Ventouris), 2 (M. Nomikos), 3 (M. Xilogiannis), 4 (M. Davarias); de même, le tribunal pénal de première instance d'Athènes a reconnu l'existence d'une chaîne de commandement (paragraphe 19)). De plus, le dossier contient une allusion à la formation dispensée aux forces de police (paragraphe 18, point 1 (M. Ventouris)). Si la majorité de la Cour n'avait pas admis ce témoignage ou si elle s'était appuyée sur des éléments extérieurs, elle aurait dû expliquer pourquoi.

Il a été reconnu que plusieurs policiers qui n'étaient pas en mission s'étaient sans doute lancés eux aussi dans la poursuite et avaient utilisé leurs armes. Sur ce point, l'enquête administrative qui a suivi n'a pas permis de reconstituer précisément le scénario. Aussi notre Cour a-t-elle constaté une violation procédurale de l'article 2. A cet égard, j'ai souscrit à l'avis de la majorité, qui reflète la jurisprudence constante. Cependant, le droit interne n'interdisait pas à des policiers hors mission de se joindre à une poursuite policière dans une situation exceptionnelle, et je ne vois pas pourquoi une telle participation devrait *a priori* être considérée comme important violation des dispositions matérielles de l'article 2.

A mon avis, l'argument clé avancé par la majorité de la Cour concerne la latitude excessive que la loi n° 29/1943 laissait à la police. Or, à la date de la poursuite policière qui est au cœur de cette affaire (13 septembre 1995), cette loi avait déjà été remplacée par l'article 133 du décret présidentiel n° 141/1991, qui ne permettait plus l'utilisation d'armes à feu dans les situations exposées par la loi n° 29/1943 qu'«en cas de nécessité absolue et lorsque l'ensemble des méthodes moins extrêmes

ont été employées». Cet article n'équivaut certes pas à une législation complète et moderne sur la police, mais il a le mérite d'énoncer de façon parfaitement claire un critère essentiel en matière de recours à la force par la police.

Je ne puis adhérer au constat de la Cour selon lequel il y a eu violation des dispositions matérielles de l'article 2 alors que cette affaire tire son origine du comportement irresponsable et dangereux du requérant; alors qu'un tribunal national a examiné avec attention les faits pertinents et déclaré que l'usage de la force par la police était justifié par la nécessité de protéger la vie de tiers; alors que notre Cour elle-même admet le point de vue de cette juridiction selon lequel l'utilisation d'armes par la police était légitime; alors que le requérant a été blessé (comme certaines de ses victimes) mais n'a pas perdu la vie; alors, enfin, que le droit interne limite aux situations de nécessité absolue la possibilité pour les policiers d'utiliser leurs armes à feu.

Compte tenu de mes opinions sur cette affaire, je suis opposé à l'octroi au requérant d'un montant substantiel pour le préjudice moral. Le constat de violation aurait dû être considéré comme une satisfaction équitable suffisante.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DE M^{me} LA JUGE TSATSA-NIKOLOVSKA, À LAQUELLE
SE RALLIE M^{me} LA JUGE STRÁŽNICKÁ¹

(Traduction)

A mon grand regret, je ne puis souscrire à l'avis de la majorité de la Cour lorsqu'elle constate la violation de l'article 2 eu égard à l'obligation de l'Etat de protéger par la loi le droit à la vie du requérant et déclare qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 3 et 13 de la Convention.

J'estime que, compte tenu des circonstances effectives de l'incident ayant mis en péril la vie du requérant, il est impossible de conclure au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu violation de l'article 2 en son volet matériel.

La jurisprudence de la Cour a établi que c'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles que des sévices corporels infligés par des agents de l'Etat peuvent s'analyser en une violation de l'article 2 de la Convention lorsqu'il n'y a pas décès de la victime.

J'admets qu'il y a en l'espèce des circonstances exceptionnelles faisant entrer en jeu l'article 2, car la vie du requérant a été mise en danger par les moyens meurtriers dont les policiers ont fait usage pour immobiliser sa voiture et procéder à son arrestation; cependant, compte tenu des circonstances de l'espèce, je doute que nous ayons suffisamment de faits bien établis pour pouvoir conclure au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu violation des dispositions matérielles de l'article 2.

J'estime que dans cette affaire il faut avoir une vision claire de l'incident pour être en mesure de se prononcer sur l'éventuelle existence d'une violation matérielle de l'article 2.

En l'espèce, je pense que la Cour devrait se pencher sur la conduite des policiers durant l'incident (identification des personnes ayant participé à la poursuite et recours de celles-ci aux armes à feu du début à la fin), ce qui englobe aussi les actes des unités opérationnelles de patrouille (en voiture ou à moto) et du centre de contrôle, les instructions données et la coordination de l'opération. La Cour devrait également se préoccuper de l'application dans cette affaire des principes nationaux et internationaux de légalité, de proportionnalité et de nécessité, mais aussi du dénouement de l'épisode en question, de l'ensemble des blessures du requérant et du comportement de celui-ci durant l'incident, pour rechercher et déterminer

1. M^{me} Strážnická ne souscrit pas aux conclusions de l'opinion concernant l'article 13, car elle a voté comme la majorité sur ce point.

si l'action de la police est entachée d'irrégularités et d'arbitraire ou s'il y a eu abus de la force. La Cour devrait disposer d'éléments et de preuves pertinents en la matière. Il est vrai que la loi nationale citée dans l'arrêt n'est plus d'actualité et que certaines de ses dispositions donnaient à la police une grande latitude pour utiliser des armes à feu, par exemple lors du recours à la force pour faire appliquer les lois, décrets et décisions des autorités compétentes, disperser les rassemblements publics ou réprimer les révoltes, mais cela n'est pas pertinent en l'espèce. De manière générale, cet élément ne signifie pas que la police peut faire un usage incontrôlé de la force; cela vaut tout particulièrement dans cette affaire, où rien ne justifiait pareil recours à la force. Quoi qu'il en soit, la loi en question a été modifiée par une disposition selon laquelle cet usage des armes à feu n'est autorisé qu'en cas de nécessité absolue et lorsque l'ensemble des méthodes moins extrêmes ont été employées. En outre, tous les principes internationaux pertinents contenus dans les instruments internationaux cités dans l'arrêt ont été reconnus par les autorités grecques. Des poursuites pénales pour infraction de lésions corporelles graves et usage d'armes illicite ont été engagées à l'encontre de sept policiers, ultérieurement acquittés, sur la base d'une enquête administrative ayant porté sur vingt-neuf policiers; dès lors, je pourrais difficilement admettre qu'un policier puisse utiliser des armes à feu sans être tenu pour responsable des conséquences.

Je dois dire que je n'ai pas une vision claire de l'incident, et ce en raison de l'insuffisance des éléments factuels due au caractère inapproprié, insuffisant et inefficace de l'enquête et des informations sur la pratique policière en matière d'usage des armes à feu. En règle générale, c'est aux autorités nationales qu'il revient d'établir les faits. La Cour s'est efforcée de le faire elle-même, mais à mon sens cela s'est hélas avéré infructueux à certains égards.

Dans ces conditions, j'estime qu'il n'est pas possible de considérer et de conclure au-delà de tout doute raisonnable que l'incident a donné lieu à une violation matérielle de l'article 2. Je pense que dans ce contexte il n'est pas nécessaire d'examiner le grief que le requérant tire de l'article 2 et qui concerne le défaut allégué de protection du droit à la vie par le droit national.

En revanche, je crois que certains éléments permettent d'apprécier sous l'angle de l'article 3 de la Convention la conduite des policiers durant l'incident.

Dans les arrêts *Tekin c. Turquie* (arrêt du 9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV) et *İlhan c. Turquie* ([GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII), la Cour a rappelé qu'un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité et que l'appréciation de ce minimum dépend de l'ensemble des données de la cause, et notamment de la durée du traitement, de ses effets physiques ou mentaux ainsi que de l'état de santé de la victime.

Il y a dans cette affaire certaines circonstances qui sont incontestables. Le requérant a brûlé un feu rouge et a été pris en chasse par trente-trois policiers (en voiture ou à moto), lesquels ont tiré à l'aide de pistolets, de revolvers et de mitraillettes, recourant à la force pour le faire stopper et procéder à son arrestation. Il n'y a eu aucune intention ni aucun ordre de le tuer, et nul ne conteste que l'intéressé était en proie à la peur et à la panique. A un certain moment, les policiers l'ont perdu. Le requérant s'est arrêté de son plein gré à l'entrée d'une station-service, il n'a offert aucune résistance et est resté dans sa voiture. De nombreux coups de feu ont été tirés et il a été grièvement blessé. Il a subi trois opérations, son état de santé s'est considérablement dégradé après l'incident et il est à présent lourdement handicapé.

L'ensemble des points que je viens d'évoquer fournissent des éléments permettant d'apprécier le degré de gravité, à savoir la durée du traitement, ses effets physiques ou mentaux ainsi que l'état de santé de la victime. Cela m'amène à conclure qu'il se pose en l'espèce une question distincte à examiner sous l'angle de l'article 3 de la Convention, d'autant qu'à mon avis il n'y a pas d'éléments à partir desquels on puisse évaluer cette affaire sur le terrain des dispositions matérielles de l'article 2 ou aboutir à ce sujet à une conclusion formulée au-delà de tout doute raisonnable.

La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. Le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur (*Kaya c. Turquie*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 329-330, § 106; *Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni*, n° 46477/99, § 96, CEDH 2002-II; *Gül c. Turquie*, n° 22676/93, § 100, 14 décembre 2000; *İlhan* précité, § 97; *McKerr c. Royaume-Uni*, n° 28883/95, § 107, CEDH 2001-III).

Compte tenu de l'importance fondamentale du droit à la vie, l'article 13 implique, outre le versement d'une indemnité là où il convient, des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables et comportant un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête (arrêts précités *Kaya*, p. 330, § 107, et *Gül*, § 100).

Sur la base des circonstances de la présente affaire, qui a donné lieu à un constat de violation de l'article 2 eu égard à l'obligation de l'Etat défendeur de protéger par la loi le droit à la vie du requérant et de

mener une enquête effective sur les circonstances de l'incident ayant mis en danger la vie de l'intéressé, les autorités devraient offrir à la victime un mécanisme permettant d'établir, le cas échéant, la responsabilité d'agents ou d'organes de l'Etat pour des actes ou omissions emportant violation des droits consacrés par la Convention. Par ailleurs, lorsque la violation concerne les articles 2 ou 3, qui sont les dispositions les plus fondamentales de la Convention, une indemnisation du dommage moral découlant de la violation doit en principe être possible et faire partie du régime de réparation mis en place (*Paul et Audrey Edwards*, précité).

Le requérant se plaint que, pour pouvoir engager au civil une action en réparation, il faille tout d'abord prouver la responsabilité des auteurs des actes pour établir celle de l'Etat. L'acquiescement des prévenus a empêché le requérant d'obtenir réparation du préjudice moral dû à ses blessures. Il n'a pas la faculté de faire appel de ce jugement ayant acquitté les policiers. Il fait valoir qu'en raison de l'absence d'enquête effective il a également été privé d'un recours effectif, au mépris de l'article 13 de la Convention.

Le Gouvernement affirme qu'il existe une voie de recours au niveau interne, mais il n'a pas présenté d'éléments démontrant l'effectivité dans la pratique des recours possibles en matière de réparation.

Dans la présente affaire, la juridiction nationale a acquitté les sept policiers concernés des deux accusations portées contre eux, à savoir, premièrement, l'infliction de lésions corporelles graves et, deuxièmement, l'usage d'armes illicite. Le tribunal a estimé que ce n'étaient pas eux qui avaient blessé le requérant et qu'ils avaient utilisé leurs armes pour immobiliser la voiture, dont ils jugeaient le conducteur dangereux. Une enquête administrative avait été menée au sujet des vingt-neuf policiers ayant participé à la poursuite, mais le requérant n'y avait pas eu un accès effectif. A l'issue de cette enquête, le procureur n'avait engagé de poursuites que contre sept policiers, par la suite acquittés. Quant à l'intéressé, il a été accusé d'avoir commis des infractions et a été condamné à une peine d'emprisonnement de quarante jours (paragraphe 21 et 22 de l'arrêt).

Dans ces conditions, il n'est pas certain que le requérant serait en mesure de prouver la responsabilité des auteurs des actes litigieux s'il engageait au civil une action visant à l'obtention d'une réparation adéquate.

Le simple fait que le requérant ait pu se constituer partie civile est insuffisant aux fins de l'article 13. De plus, le fait qu'il n'ait pas obtenu gain de cause est un élément de plus montrant que l'effectivité de ce recours est sujette à caution.

On peut alors se demander s'il suffirait, au regard de l'article 13, de ne traiter que la question de l'identification de tous les policiers ayant participé à la poursuite et blessé le requérant.

A mon sens, la réponse est «non», car une autre question se pose dans ces circonstances, qui est de savoir si les autorités mettent à la disposition du requérant, en tant que victime bien réelle, un mécanisme effectif permettant d'établir la responsabilité civile des agents ou organes de l'Etat, en l'espèce des policiers, à raison des actes ou des omissions impliquant une atteinte aux droits de l'intéressé en vertu de la Convention. J'ai à l'esprit le constat de la majorité selon lequel l'Etat n'a pas satisfait à l'obligation de protéger par la loi le droit à la vie du requérant.

De surcroît, il est important d'avoir droit à une indemnisation adéquate comme recours effectif pour obtenir réparation, dans une situation où aucune enquête effective – au sens de l'article 2 – n'a été menée ; assurément, toute faute, toute omission, tout retard et toute erreur survenant durant une enquête de police, surtout lorsque des policiers sont impliqués dans l'incident en question, sont susceptibles de soulever des problèmes dans le cadre d'une procédure pénale au moment d'établir les faits pertinents et plus tard d'envisager une réparation.

C'est pourquoi je considère qu'en l'espèce une question distincte se pose sous l'angle de l'article 13 de la Convention.

SCHNEIDER c. ALLEMAGNE
(Requête n° 44842/98)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 14 OCTOBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. I. Cabral Barreto, *président*, M. G. Ress, M. L. Callisch, M. R. Türmen, M. B. Zupančič, M. J. Hedigan, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Demande de réinscription d'une requête rayée du rôle****Article 37 § 2**

Réinscription d'une requête – Demande de réinscription d'une requête rayée du rôle – Radiation – Requérant représenté devant la Cour – Diligence du demandeur

*
* *

En 1998, alors qu'il était emprisonné, le requérant avait saisi la Cour d'une requête par l'intermédiaire d'un avocat. La Cour décida, en septembre 2000, de communiquer la requête au gouvernement défendeur. Le représentant du requérant devant la Cour ne déposa pas les observations sollicitées par la Cour en réponse à celles du gouvernement défendeur, bien qu'il y eût été invité une seconde fois par un courrier recommandé dont il fut accusé réception. La Cour en conclut que le requérant n'entendait plus maintenir la requête et la raya du rôle en se fondant sur l'article 37 § 1 a) de la Convention. Cette décision fut envoyée au représentant du requérant en 2001. Le requérant indique en avoir pris connaissance en février 2004, à la suite de quoi il saisit la Cour d'une demande de réinscription au rôle de la requête.

Article 37 § 2: la réinscription d'une requête peut avoir lieu lorsque les faits en fonction desquels la radiation de la requête avait été décidée se sont révélés inexacts, lorsque le requérant a pu prouver qu'il avait envoyé ses observations en réponse alors que celles-ci n'étaient jamais parvenues au greffe de la Cour ou qu'il n'avait jamais reçu la correspondance de la Cour pour des raisons de santé, ou lorsque son représentant est décédé.

En l'espèce, le requérant indique qu'il n'a pu obtenir des informations quant à l'état de sa requête qu'en 2004, soit plus de trois ans après sa libération. Les explications qu'il donne pour justifier pareil délai ne sont pas jugées suffisantes par la Cour; notamment, l'information fournie par son ancien avocat en 1998 selon laquelle la procédure devant la Cour pouvait durer un certain temps ne saurait justifier un tel laps de temps. Le requérant, qui n'a été libéré que quelques jours après la décision de la Cour de communiquer la requête au Gouvernement et qui n'était dès lors plus en détention lorsque la requête a été rayée du rôle, n'a pas fait preuve de la diligence que l'on pouvait attendre de lui pour assurer la défense de ses intérêts devant la Cour. La Cour décide donc de ne pas réinscrire la requête au rôle.

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

Jurisprudence citée par la Cour

Ewing c. Royaume-Uni, n° 11224/84, décision de la Commission du 18 octobre 1985, Décisions et rapports 45

Megyeri c. Allemagne, n° 13770/88, décision de la Commission du 13 février 1990, non publiée

M. c. Italie, n° 13549/88, décision de la Commission du 25 février 1991, Décisions et rapports 69

Meusburger c. Autriche, n° 14699/89, décision de la Commission du 16 octobre 1996, non publiée

Garcia Sanchez c. Espagne, n° 37357/97, décision de la Commission du 1^{er} juillet 1998, non publiée

Rosenauer c. Autriche (déc.), n° 38897/97, 21 février 2002

Skowroński c. Pologne (déc.), n° 37609/97, 19 mars 2002

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Jürgen Schneider, est un ressortissant allemand né en 1964 et résidant à Mannheim. Il est représenté devant la Cour par M^r C. Kunzmann, avocat à Mannheim.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 17 août 1991, le parquet de Kaiserslautern ouvrit une information judiciaire contre le requérant. Le 22 juin 1995, l'acte d'accusation parvint au tribunal régional de Kaiserslautern. Le 6 octobre 1997, le tribunal régional condamna le requérant à une peine d'emprisonnement de quatre ans et six mois. Le 14 mai 1998, la Cour fédérale de justice rejeta le recours en cassation du requérant. Le 25 juin 1998, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en un comité de trois juges, décida de ne pas accueillir le recours constitutionnel du requérant.

L'intéressé purgea sa peine d'emprisonnement du 6 octobre 1997 au 5 octobre 2000.

GRIEF

Le requérant estime que la procédure pénale dirigée contre lui, qui a duré six ans et neuf mois, n'a pas satisfait à l'exigence de délai raisonnable prévue à l'article 6 § 1 de la Convention.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 14 octobre 1998 devant la Commission européenne des Droits de l'Homme (ci-après «la Commission»).

Le 28 septembre 2000, la Cour a décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé. Le 28 février 2001, la Cour a reçu les observations du Gouvernement. Par une lettre du 8 mars 2001, la Cour les a transmises au requérant et l'a invité à présenter par écrit ses observations en réponse avant le 23 avril 2001. Par une lettre du 5 juin 2001, envoyée en recommandé avec accusé de réception, la Cour a rappelé au requérant que le délai qui lui avait été imparti pour la présentation de ses observations était échu depuis le 24 avril 2001 et qu'aucune prorogation de ce délai n'avait été sollicitée. En outre, la Cour a attiré l'attention du requérant sur l'article 37 § 1 a) de la Convention. Le 13 juin 2001, l'accusé de réception, signé par le

cabinet du représentant du requérant, est parvenu à la Cour sans autre information.

Le 27 septembre 2001, la Cour a décidé de rayer l'affaire du rôle. La décision de la Cour a été envoyée le 3 octobre 2001 à l'avocat qui représentait le requérant à l'époque.

Par une lettre du 11 février 2004, le nouveau représentant du requérant s'est adressé à la Cour pour demander la reprise de l'examen de la requête.

EN DROIT

Le requérant soutient qu'après avoir demandé maintes fois pendant des mois des renseignements sur l'état de son affaire, il n'a été informé de la décision de la Cour de rayer sa requête du rôle que par une lettre du 13 janvier 2004 qui lui est parvenue le 2 février 2004. Cette lettre n'était accompagnée d'aucune explication et émanait du cabinet d'avocats où son ancien représentant devant la Cour avait travaillé. Le requérant affirme que celui-ci l'avait informé, par une lettre du 18 décembre 1998, que la procédure pouvait durer un certain temps et qu'il le tiendrait au courant de la suite de l'affaire. Il n'y avait dès lors pas lieu pour lui de demander de son propre chef des informations quant à l'état de la procédure. Son ancien représentant devant la Cour avait par ailleurs quitté le cabinet d'avocats sans l'en informer. Le requérant souligne qu'il était en prison et qu'il a dû d'abord s'occuper de sa vie privée à sa sortie, et notamment de son divorce.

La Cour note qu'elle a rayé la requête du rôle conformément à l'article 37 § 1 a) de la Convention. Cependant, aux termes du paragraphe 2 de cet article,

« La Cour peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient. »

D'après la jurisprudence constante de la Cour et de la Commission, la réinscription d'une requête peut avoir lieu lorsque les faits en fonction desquels la radiation de la requête avait été décidée se sont révélés inexacts (*Skowroński c. Pologne* (déc.), n° 37609/97, 19 mars 2002, *Garcia Sanchez c. Espagne*, n° 37357/97, décision de la Commission du 1^{er} juillet 1998, non publiée, *Meusburger c. Autriche*, n° 14699/89, décision de la Commission du 16 octobre 1996, non publiée, et *Ewing c. Royaume-Uni*, n° 11224/84, décision de la Commission du 18 octobre 1985, Décisions et rapports (DR) 45). Il en est de même lorsque le requérant a pu prouver qu'il avait envoyé ses observations en réponse alors que celles-ci n'étaient jamais parvenues au greffe de la Cour (*Rosenauer c. Autriche* (déc.), n° 38897/97, 21 février 2002) ou qu'il n'avait jamais reçu la correspon-

dance du secrétariat de la Commission pour des raisons de santé (*Megyeri c. Allemagne*, n° 13770/88, décision de la Commission du 13 février 1990, non publiée) ou lorsque son représentant est décédé (*M. c. Italie*, n° 13549/88, décision de la Commission du 25 février 1991, DR 69).

En l'espèce, la Cour note que l'ancien représentant du requérant n'a répondu ni aux observations du Gouvernement ni à la lettre de rappel du greffe ayant entraîné la radiation de la requête. Le requérant allègue n'avoir pas été informé de la radiation par son ancien avocat et n'en avoir eu connaissance qu'en février 2004, et ce non par son ancien représentant mais par le cabinet où celui-ci travaillait au moment de l'introduction de la requête. Sur ce point, la Cour constate que, d'après le requérant, il a demandé à plusieurs reprises et pendant des mois les informations souhaitées.

Si de telles circonstances sont en principe de nature à justifier la réinscription d'une requête, la Cour estime en l'occurrence que le requérant n'a pas suffisamment expliqué pourquoi il n'a pu obtenir des informations quant à l'état de sa requête que plus de trois ans après sa libération. L'information fournie par son ancien avocat en 1998 selon laquelle la procédure devant la Cour pouvait durer un certain temps ne saurait justifier un tel laps de temps. La Cour conclut que le requérant, qui n'a été libéré que quelques jours après la décision de la Cour de communiquer la requête au Gouvernement et qui n'était dès lors plus en détention lorsque la requête a été rayée du rôle, n'a pas fait preuve de la diligence que l'on pouvait attendre de lui pour assurer la défense de ses intérêts devant la Cour.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide de ne pas réinscrire la requête au rôle.

SCHNEIDER v. GERMANY
(Application no. 44842/98)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 14 OCTOBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr I. Cabral Barreto, *President*, Mr G. Ress, Mr L. Caflisch, Mr R. Türmen, Mr B. Župančič, Mr J. Hedigan, Mrs M. Tsatsa-Nikolovska, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Request to restore application to list after striking out****Article 37 § 2**

Restoration of application to list of cases – Request to restore application to list after striking out – Striking out – Applicant represented before the Court – Diligence expected of applicant

*
* *

In 1998, while he was in prison, the applicant lodged an application with the Court through a lawyer. The Court decided in September 2000 to communicate the application to the respondent Government. The applicant's representative before the Court did not submit observations in reply to those of the respondent Government despite twice being invited to do so by the Court, the second time in a registered letter, receipt of which was acknowledged. The Court concluded that the applicant did not intend to pursue his application and struck it out of its list of cases on the basis of Article 37 § 1 (a) of the Convention. That decision was sent to the applicant's representative in 2001. The applicant stated that he had learned of the decision in February 2004, following which he requested the Court to restore the application to the list.

Held

Article 37 § 2: An application could be restored to the list where the facts on which the striking-out decision had been based were shown to be incorrect, where the applicant was able to prove that he had sent his observations in reply but they had never reached the Court's Registry or that he had never received correspondence from the Court for health reasons, or where his representative had died.

In the present case, the applicant stated that he had been unable to obtain information regarding the state of his application until 2004 – three years after his release from prison. The reasons he gave to explain the delay were not deemed sufficient by the Court; in particular, the information provided by his former lawyer in 1998 to the effect that the proceedings before the Court could take some time could not justify such a lengthy period. The applicant, who had been released only a few days after the Court's decision to communicate the application to the Government and had accordingly not been in prison when the case was struck out, had failed to display the diligence that might have been expected of him in presenting his case before the Court. The Court therefore decided not to restore the application to the list.

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

Case-law cited by the Court

Ewing v. the United Kingdom, no. 11224/84, Commission decision of 18 October 1985, Decisions and Reports 45

Megyeri v. Germany, no. 13770/88, Commission decision of 13 February 1990, unreported

M. v. Italy, no. 13549/88, Commission decision of 25 February 1991, Decisions and Reports 69

Meusburger v. Austria, no. 14699/89, Commission decision of 16 October 1996, unreported

Garcia Sanchez v. Spain, no. 37357/97, Commission decision of 1 July 1998, unreported

Rosenauer v. Austria (dec.), no. 38897/97, 21 February 2002

Skowroński v. Poland (dec.), no. 37609/97, 19 March 2002

...

THE FACTS

The applicant, Mr Jürgen Schneider, is a German national who was born in 1964 and lives in Mannheim. He was represented before the Court by Mr C. Kunzmann, a lawyer practising in Mannheim.

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 17 August 1991 the Kaiserslautern public prosecutor's office began a judicial investigation in respect of the applicant. On 22 June 1995 the indictment was received at the Kaiserslautern Regional Court. On 6 October 1997 the Regional Court convicted the applicant and sentenced him to four years and six months' imprisonment. On 14 May 1998 the Federal Court of Justice dismissed an appeal on points of law by the applicant. On 25 June 1998 the Federal Constitutional Court, sitting as a panel of three judges, decided not to entertain a constitutional appeal by the applicant.

The applicant served his sentence from 6 October 1997 to 5 October 2000.

COMPLAINT

The applicant submitted that the criminal proceedings against him, which had lasted six years and nine months, had not satisfied the reasonable time requirement provided in Article 6 § 1 of the Convention.

PROCEDURE

The application was lodged with the European Commission of Human Rights ("the Commission") on 14 October 1998.

On 28 September 2000 the Court decided to give notice of the application to the respondent Government, inviting them to submit written observations on its admissibility and merits. On 28 February 2001 the Court received the Government's observations. In a letter of 8 March 2001, the Court forwarded them to the applicant and invited him to submit written observations in reply by 23 April 2001. In a registered letter of 5 June 2001, sent with an acknowledgment of receipt form, the Court drew the applicant's attention to the fact that the time he had been allowed for submitting his observations had expired on 24 April 2001 and that no request for additional time had been made. The Court also referred the applicant to Article 37 § 1 (a) of the Convention. On 13 June 2001 the acknowledgment of receipt form, signed by the

applicant's representative's law firm, arrived at the Court without any further information.

On 27 September 2001 the Court decided to strike the case out of its list. On 3 October 2001 the Court's decision was sent to the applicant's representative at the time.

In a letter of 11 February 2004, the applicant's new representative requested the Court to resume its examination of the application.

THE LAW

The applicant submitted that, following months of repeatedly requesting information regarding the state of his application, he had not been informed of the Court's decision to strike it out of the list until 2 February 2004, when he had received a letter dated 13 January 2004. The letter had not been accompanied by any explanation and had been sent by the law firm where his former representative before the Court had worked. The applicant asserted that his former representative had told him in a letter of 18 December 1998 that the proceedings could take some time and that he would keep him informed of developments in the case. There had therefore been no need for him to request information on his own initiative concerning the state of proceedings. His former representative had, moreover, left the law firm without informing him. The applicant pointed out that he had been in prison and that, on being released, he had first had to deal with his private life, in particular his divorce.

The Court notes that it has struck the application out of the list in accordance with Article 37 § 1 (a) of the Convention. However, paragraph 2 of that Article provides:

"The Court may decide to restore an application to its list of cases if it considers that the circumstances justify such a course."

According to the settled case-law of the Court and the Commission, an application may be restored to the list of cases where the facts on which the striking-out decision was based are shown to be incorrect (see *Skowroński v. Poland* (dec.), no. 37609/97, 19 March 2002; *Garcia Sanchez v. Spain*, no. 37357/97, Commission decision of 1 July 1998, unreported; *Meusburger v. Austria*, no. 14699/89, Commission decision of 16 October 1996, unreported; and *Ewing v. the United Kingdom*, no. 11224/84, Commission decision of 18 October 1985, Decisions and Reports (DR) 45). The same is true where the applicant is able to prove that he sent his observations in reply but they never reached the Registry of the Court (see *Rosenauer v. Austria* (dec.), no. 38897/97, 21 February 2002), or that he never received correspondence from the Commission Secretariat for

health reasons (see *Megyeri v. Germany*, no. 13770/88, Commission decision of 13 February 1990, unreported) or because of the death of his representative (see *M. v. Italy*, no. 13549/88, Commission decision of 25 February 1991, DR 69).

In the instant case, the Court notes that the applicant's former representative did not reply either to the Government's observations or to the reminder from the Registry which led to the application being struck out. The applicant alleged that his former lawyer had not informed him of the striking out and that he had first learned of it in February 2004, not through his former representative but through the firm where the representative had been working when the application had been lodged. The Court notes in this connection that the applicant maintained that for months he had repeatedly requested information on the matter.

While such circumstances are in principle capable of justifying the restoration of an application to the list, the Court considers that in the instant case the applicant has not sufficiently explained why he was unable to obtain information regarding the state of his application until three years after his release. The information provided by his former lawyer in 1998 to the effect that the proceedings before the Court could take some time cannot justify such a delay. The Court concludes that the applicant, who was released only a few days after its decision to communicate the application to the Government and was accordingly no longer in prison when the case was struck out of the list, failed to display the diligence that might have been expected of him in presenting his case before the Court.

For these reasons, the Court unanimously

Decides not to restore the application to its list.

FALK v. THE NETHERLANDS
(Application no. 66273/01)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 19 OCTOBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr J.-P. Costa, *President*, Mr L. Loucaides, Mr C. Bîrsan, Mr K. Jungwiert, Mr V. Butkevych, Mrs W. Thomassen, Mrs A. Mularoni, *judges*, and Mr T.L. Early, *Deputy Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Imposition of a fine on a registered car owner who had not been the actual driver at the time of the offence****Article 6 § 2**

Presumption of innocence – Imposition of a fine on a registered car owner who had not been the actual driver at the time of the offence – Criminal offence – Strict liability approach for traffic offences in domestic law – Use of presumptions in criminal law – Proportionality – Rights of defence not infringed by the impugned legislation

*
* * *

An administrative fine was imposed on the applicant for a traffic offence involving a car registered in his name. The applicant lodged an appeal with the public prosecutor, providing the name and address of the person who had been driving his car at the time of the offence. The appeal was dismissed in accordance with section 5 of the Traffic Regulations Act, which stipulated that the registered owner of a vehicle remained liable for the payment of a fine where the identity of a driver could not be established at the time of the offence. The Act contained a number of exceptions to the strict liability rule, for example when a registered car owner demonstrated that the vehicle had been used by another person against his or her will. The applicant's cassation appeal to the Supreme Court, complaining that the strict liability approach in the above-mentioned Act was incompatible with Article 6 § 2 of the Convention, was dismissed.

Held

Article 6 § 2: Whilst presumptions of fact or law were not prohibited in principle, they had to be reasonably proportionate to the aim pursued by the State. In the present case, the aim of the impugned strict liability rule in the Traffic Regulations Act was to secure effective road safety and ensure that offences committed by a driver whose identity could not be established would not go unpunished. The principle of proportionality had thus been observed. Moreover, the person fined under the Act had the possibility of challenging the fine before the courts and thus exercising his or her defence rights. In such circumstances, section 5 of the Act – which obliged a registered car owner to assume responsibility for the decision to allow another person to use his or her car – was not incompatible with Article 6 § 2: manifestly ill-founded.

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

Case-law cited by the Court

Öztürk v. Germany, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73

Salabiaku v. France, judgment of 7 October 1988, Series A no. 141-A

Västberga Taxi Aktieföretag and Vulic v. Sweden, no. 36985/97, 23 July 2002

...

THE FACTS

The applicant, Mr Joost Falk, is a Netherlands national who was born in 1970 and lives in Noordwijk. The respondent Government are represented by their Agent, Mr R.A.A. Böcker, of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 10 February 1998, in accordance with section 5 of the Administrative Enforcement of Respect for Traffic Regulations Act (*Wet Administratief-rechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften* – “the Act”), an administrative fine of 240 guilders (NLG) (108.91 euros (EUR)) was imposed on the applicant for a traffic offence – namely failure to give way to a pedestrian who wanted to cross the road at a pedestrian crossing – that had been committed on 20 January 1998 with a car registered in his name.

On 28 September 1998 the applicant lodged an appeal under section 6 of the Act with the public prosecutor of The Hague, providing the name and address of Mr B., who had been driving the car on 20 January 1998. The applicant further explained that, since he had been declared bankrupt on 1 July 1998, he had been on such bad terms with Mr B. that an attempt to reclaim the fine from him was bound to fail.

On 17 November 1998 the public prosecutor of The Hague dismissed the appeal, holding that the applicant, being the registered owner of the car, remained liable under section 5 of the Act to pay the fine.

On 28 December 1998 the applicant lodged an appeal under section 9 of the Act against this decision with the Leiden District Court judge (*kantonrechter*). At the hearing held on 7 June 1999, the applicant stated that he was the registered owner of the car, but that Mr B. was the actual driver who had committed the offence.

On 8 November 1999 the Leiden District Court judge dismissed the appeal, holding that the fact that the applicant was not the driver who had committed the offence in issue did not lead to the conclusion that a fine could not be imposed on him as, under the terms of the Act, the person in whose name the car was registered remained liable.

The applicant’s subsequent cassation appeal was dismissed by the Supreme Court (*Hoge Raad*) on 28 November 2000. Referring to the findings in its judgment of 15 July 1993 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1994, no. 177), the Supreme Court rejected the applicant’s complaint that section 5 of the Act was incompatible with Article 6 § 2 of the Convention.

B. Relevant domestic law and practice

The Administrative Enforcement of Respect for Traffic Regulations Act provides for the possibility of imposing an administrative fine – at the relevant time up to a maximum of NLG 750 (EUR 340.34) – for defined categories of minor offences against, *inter alia*, the 1994 Road Traffic Act (*Wegenverkeerswet*), where such an offence has not caused injury to persons or damage to goods (section 2 of the Act).

Where the offence has been committed with a registered motor vehicle and the identity of the actual driver at the material time cannot be established, the fine is imposed on the registered owner of the vehicle (section 5 of the Act), unless the registered owner demonstrates that the vehicle has been used by another person against their will and that they were unable to prevent this use, that the vehicle was commercially hired out for a period not exceeding three months, or that at the material time they had already sold the vehicle to another person who had provided a written discharge from liability (section 8 of the Act).

A fine imposed under the Act for an offence under the 1994 Road Traffic Act is not entered on the criminal record (*strafregister*) within the meaning of the Judicial Records and Certificates of Good Behaviour Act (*Wet op de Justitiële Documentatie en op de Verklaringen omtrent het Gedrag*), as it does not constitute a crime (*misdrijf*) or a minor offence (*overtreding*) for which a prison sentence, not being an alternative to a fine, has been imposed.

In a judgment given on 16 February 1993, the Supreme Court rejected the argument that section 5 of the Act should not be applied in a situation where the identity of the actual driver had not been immediately established and where the registered owner of the car had informed the public prosecutor immediately after the imposition of the fine under section 5 of the identity of the actual driver. It held in this respect:

“This interpretation of section 5 [of the Act] cannot be accepted as correct. It rests on a misunderstanding [of this provision] ... The explanatory memorandum to the bill which gave rise to the [Act] contains in relation to section 5, *inter alia*, the following (p. 41):

‘A large part of the detection of minor offences against traffic regulations takes place with the aid of technical equipment ... There is no direct confrontation between a police officer and an offender in such cases. The same applies to the majority of parking offences. In such cases, where it cannot be immediately established who was the driver of the vehicle with which ... the offence has been committed, the administrative sanction will be imposed on the registration number holder, pursuant to [section 5 of the Act].’

On this basis it must be assumed that the expression contained in section 5 [of the Act] ‘if it cannot be immediately established who ... is the driver’ relates to those cases in which traffic offences are detected by technical means or otherwise in the absence of a realistic opportunity for the police – taking into account factors such as road and traffic

safety and the factual impossibility to have recourse to continuous surveillance – to stop the driver.

The mere circumstance that the registration number holder, immediately after receiving the decision imposing the administrative sanction, has informed the public prosecution department who the driver was, does not therefore exclude the application of section 5 [of the Act].”

In a judgment given on 15 July 1993 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1994, no. 177), the Supreme Court concluded that section 5 of the Act was not incompatible with Article 6 § 2 of the Convention. The relevant parts of this judgment read as follows:

“5.3.1. The explanatory memorandum to the bill which gave rise to the [Act] states, *inter alia*: ‘The bill departs from the idea that the administrative sanction (which is to be understood as a payment to the State of a certain sum of money ...) is imposed, according to section 5 [of the Act], on the person in whose name a [motor vehicle] licence [*kenteken*] is registered at the material time, if it has been established that the act [in violation of the 1994 Road Traffic Act] has taken place with ... a motor vehicle for which a licence has been issued and where it cannot be established immediately who the driver is. This rule, to which an exception is possible ... (section 8) ... will have as its consequence that the above-mentioned time-consuming procedures entailing a hearing and the sending out and processing of response coupons, will become defunct.’

5.3.2. The memorandum in reply to the above-mentioned bill states, *inter alia*: ‘The question whether or how the registered owner wants to reclaim the amount due from the “minor” offender is governed by the rules of civil law’ and ‘[O]ur conclusion is that there is a possibility of limiting the strict liability rule for the registered owner, but we consider such a limitation in respect of minor traffic offences, to which this bill relates, neither necessary nor desirable. The person concerned has, after all, other ways of reclaiming the amount of the fine from the user of the car.’

5.3.3. During the oral debate on the bill in the Lower House, the Minister of Justice stated, *inter alia*: ‘In an administrative-law system, I consider it more correct to leave it to the registered owner himself to take the necessary action for collecting the sum he has lost as a result of the commission of the minor offence. He ought not to be permitted to leave that risk to society.’

5.4. In view of the considerations under 5.3., section 5 of the [Act] is thus to be understood as meaning that, when imposing an administrative sanction on the basis of this provision on a registered owner [of a motor vehicle], the latter is not reproached for his conduct ... [in violation of the 1994 Road Traffic Act] ... but is merely made liable to pay – for the driver who is guilty of the conduct in issue – the amount of the administrative sanction imposed, and subsequently to reclaim, if so desired, the sum from the [actual driver]. Should the registered owner fail to take the appropriate steps, he runs the risk of his claim being unsuccessful.

5.5. Further taking into account, on the one hand:

(a) the current extent of motorised traffic, often moving at great speed, and, as a result, the particular frequency of violations of traffic regulations;

(b) the limited possibilities for stopping offenders and investigating traffic offences;

(c) the undesirability of leaving traffic offences unpunished as well as the interest of society in being able to take action against offenders;

and, on the other hand:

(d) the circumstance that it may be assumed that in the vast majority of cases – certainly as regards the ‘private’ part of road traffic – the driver of the motor vehicle is also the registered owner;

(e) the possibilities afforded by sections 8 and 9 of the [Act] to the registered owner to oppose the imposition of the administrative sanction;

(f) the possibilities under civil law for the registered owner to reclaim, where he cannot oppose the administrative sanction under sections 8 or 9 of the [Act], the sum from the driver; and finally

(g) the fact that an administrative sanction is only of a limited financial amount,

the application of section 5 of the [Act], understood as set out in 5.3. and 5.4., is not incompatible with the second paragraph of Article 6 of the Convention.”

In a judgment handed down on 1 February 2000, the Supreme Court held that, in cases concerning a fine imposed under section 5 of the Act, courts may as a rule assume that there was no realistic opportunity for the police to stop the driver for the purposes of establishing his or her identity. However, if on this point a defence argument is put forward that there had been such an opportunity at the material time, the court should give an explicit decision on that argument (*Verkeersrecht* 2000/104).

In a ruling given on 9 July 2003, the Leeuwarden Court of Appeal held that it was to be understood from section 5 of the Act that, in case there had been a realistic opportunity to stop the driver of the vehicle concerned, this provision should not be applied and that the sanction should be imposed on the driver. As, in that particular case, the case file contained no information from the reporting officer on the question whether there had been an opportunity to stop the driver, the Court of Appeal adjourned the proceedings and ordered the prosecution to supply that information within a period of two months (*Verkeersrecht* 2004/47).

COMPLAINT

The applicant complained that the imposition of the administrative fine on him on the basis of a strict liability rule violated his rights under Article 6 § 2 of the Convention.

THE LAW

The applicant complained that the imposition of the fine on him was in violation of the principle of the presumption of innocence laid down in Article 6 § 2 of the Convention, which reads as follows:

“Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.”

The Government submitted that the liability rule under section 5 of the Act was not incompatible with Article 6 § 2 of the Convention. Many Contracting States were confronted with a large number of minor traffic offences and, despite the nature of the offences, consistent punishment of offenders was an absolute necessity in order to ensure road safety. The Act in issue was intended to make this possible, whilst reducing the workload of the police, the prosecution and the judicial authorities as much as possible without, however, barring access to an independent court in order to challenge a fine imposed under the Act.

The Government further submitted that efforts to ensure road safety would be seriously undermined if traffic offences, even if the driver's identity were not immediately known, were to remain unpunished. In this connection, the Government pointed out that a large proportion of traffic offences were detected by technical means, such as radars and cameras, and in situations where, like parking offences, there was no direct confrontation between the offender and the police.

Moreover, where a fine was imposed in application of section 5 of the Act, the registered car owner was not blamed for the commission of an offence but was only made liable for the payment of the fine. Any such fine was not entered on the car owner's criminal record, and – where the registered car owner was not the actual driver – recovery of the fine from the actual driver was possible, if need be by taking civil proceedings. For these reasons, the Government considered that the system under section 5 of the Act could not be regarded as contrary to Article 6 § 2 of the Convention.

The applicant, for his part, considered that the system set up under the Act constituted an attempt to exclude fines imposed for traffic offences from the requirements of Article 6, including respect for the principle of the presumption of innocence. In his opinion, the Article 6 § 2 requirement obliged the authorities to do everything possible to discover the identity of the actual offender and their right to sanction offences was forfeited where they failed to do so.

The applicant further submitted that the aim of the Act as described by the Government, namely to improve road safety by imposing sanctions, had not been attained. Since the entry into force of the Act eleven years ago, the number of traffic offences, for the most part detected by technical means, had in fact increased. According to the applicant, only when traffic offenders were actually stopped and lectured on their behaviour would fines imposed for traffic offences regain their effectiveness as well as their educational value, and thus make an essential and positive contribution to road safety.

The applicant stressed that he did not oppose penalising traffic offenders. However, he objected to the unrestrained collecting of money at all costs. The applicant further argued that the Government's point that many Contracting States had to contend with a large number of traffic offences could not justify failure to comply with the obligation under Article 6 § 2 of the Convention.

As to the Government's contention that fines imposed under the Act were not entered on the criminal record, the applicant submitted that this could not be regarded as decisive as no such entry could in fact be made when the identity of the actual driver was unknown to the authorities. Furthermore, recovery of the fine from the actual offender was impossible in his case as he had been declared bankrupt and thus had no full legal capacity. His receiver rightly opposed any attempt to seek redress by taking civil proceedings as this would have entailed considerable costs.

The Court reiterates that even a minor traffic offence constitutes a "criminal offence" for the purposes of Article 6 of the Convention (see *Öztürk v. Germany*, judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, pp. 17-21, §§ 46-54) and considers that, consequently, proceedings concerning fines imposed for such an offence fall within the scope of Article 6 § 2 of the Convention.

However, a person's right in a criminal case to be presumed innocent and to require the prosecution to bear the onus of proving the allegations against him or her is not absolute, since presumptions of fact or of law operate in every criminal-law system and are not prohibited in principle by the Convention, as long as States remain within reasonable limits, taking into account the importance of what is at stake and maintaining the rights of the defence (see *Salabiaku v. France*, judgment of 7 October 1988, Series A no. 141-A, pp. 15-16, § 28). Thus, in employing presumptions in criminal law, the Contracting States are required to strike a balance between the importance of what is at stake and the rights of the defence; in other words, the means employed have to be reasonably proportionate to the legitimate aim pursued (see *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic v. Sweden*, no. 36985/97, § 113, 23 July 2002).

In assessing whether, in the present case, this principle of proportionality was observed, the Court understands that the impugned liability rule was introduced in order to secure effective road safety by ensuring that traffic offences, detected by technical or other means and committed by a driver whose identity could not be established at the material time, would not go unpunished, whilst having due regard to the need to ensure that the prosecution and punishment of such offences would not entail an unacceptable burden on the domestic judicial authorities. It further notes that a person fined under section 5 of the Act can challenge the fine before a trial court with full competence in the matter and that, in

any such proceedings, the person concerned is not left without any means of defence in that he or she can raise arguments based on section 8 of the Act and/or claim that at the material time the police had a realistic opportunity to stop the car and establish the identity of the driver.

In these circumstances, concurring with the Netherlands Supreme Court's considerations as set out under point 5.5. of its judgment of 15 July 1993, the Court cannot find that section 5 of the Act – which obliges a registered car owner to assume the responsibility for his or her decision to allow another person to use his or her car – is incompatible with Article 6 § 2 of the Convention. The Court is therefore of the opinion that the domestic authorities, in imposing the fine in issue on the applicant, did not fail to respect the presumption of innocence.

It follows that the application must be rejected as being manifestly ill-founded, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court, by a majority,

Declares the application inadmissible.

FALK c. PAYS-BAS
(Requête n° 66273/01)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 19 OCTOBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. J.-P. Costa, *président*, M. L. Loucaides, M. C. Bîrsan, M. K. Jungwiert, M. V. Butkevych, M^{me} W. Thomassen, M^{me} A. Mularoni, *juges*, et de M. L. Early, *greffier adjoint de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Imposition d'une amende au titulaire de l'immatriculation d'une voiture impliquée dans une infraction, alors que ce n'était pas lui qui la conduisait au moment des faits****Article 6 § 2**

Présomption d'innocence – Imposition d'une amende au titulaire de l'immatriculation d'une voiture impliquée dans une infraction, alors que ce n'était pas lui qui la conduisait au moment des faits – Infraction pénale – Responsabilité objective pour les infractions routières en droit interne – Utilisation de présomptions en droit pénal – Proportionnalité – Droits de la défense non méconnus par la législation incriminée

*
* *

Le requérant se vit infliger une amende administrative pour une infraction routière dans laquelle était impliquée une voiture immatriculée à son nom. Il interjeta appel auprès du procureur en indiquant le nom et l'adresse de la personne qui conduisait la voiture au moment de l'infraction. Son recours fut rejeté en application de l'article 5 de la loi sur le code de la route, qui prévoyait que le titulaire de l'immatriculation d'un véhicule demeurerait responsable du paiement de l'amende lorsque l'identité du conducteur ne pouvait être établie au moment de l'infraction. La loi comportait une série d'exceptions à la règle de la responsabilité objective, l'une d'elles visant le cas où le titulaire de l'immatriculation de la voiture prouvait que le véhicule avait été utilisé par une autre personne contre sa volonté. Le requérant saisit la Cour de cassation d'un pourvoi dans lequel il soutenait que la responsabilité objective qu'établissait la loi susmentionnée était incompatible avec l'article 6 § 2 de la Convention. Il fut débouté de son recours.

Article 6 § 2: la Convention ne met pas obstacle en principe à l'utilisation de présomptions de fait ou de droit, mais celles-ci doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime poursuivi. En l'occurrence, le législateur néerlandais a introduit la règle de responsabilité litigieuse afin de garantir une sécurité routière effective en faisant en sorte que les infractions routières commises par des conducteurs dont l'identité ne peut être établie au moment des faits ne demeurent pas impunies. Le principe de proportionnalité a donc été respecté. De surcroît, une personne qui se voit infliger une amende au titre de la loi en cause peut contester la décision devant un tribunal et donc exercer ses droits de la défense. Dans ces conditions, l'article 5 de la loi – qui oblige le titulaire de l'immatriculation d'une voiture à assumer la responsabilité de sa décision d'autoriser un tiers à utiliser le véhicule – n'est pas incompatible avec l'article 6 § 2 de la Convention: défaut manifeste de fondement.

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

Jurisprudence citée par la Cour

Öztürk c. Allemagne, arrêt du 21 février 1984, série A n° 73

Salabiaku c. France, arrêt du 7 octobre 1988, série A n° 141-A

Västberga Taxi Aktieföretag et Vulic c. Suède, n° 36985/97, 23 juillet 2002

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Joost Falk, est un ressortissant néerlandais né en 1970 et domicilié à Noordwijk, aux Pays-Bas. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. R.A.A. Böcker, du ministère néerlandais des Affaires étrangères.

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 10 février 1998, le requérant se vit infliger, en vertu de l'article 5 de la loi sur le contrôle administratif du respect du code de la route (*Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften* – «la loi»), une amende d'un montant de 240 florins (NLG) (l'équivalent de 108,91 euros) pour une infraction – refus de priorité à un piéton qui souhaitait traverser la chaussée sur un passage clouté – qui avait été commise le 20 janvier 1998 par le conducteur d'une voiture immatriculée à son nom.

Le 28 septembre 1998, le requérant saisit le procureur de La Haye d'un recours au titre de l'article 6 de la loi. Il y indiquait le nom et l'adresse de M. B., qui conduisait la voiture le 20 janvier 1998. Il expliquait de surcroît qu'après avoir été déclaré en faillite le 1^{er} juillet 1998 il s'était tellement brouillé avec M. B. qu'il ne servait à rien pour lui de chercher à se faire rembourser l'amende par l'intéressé.

Le 17 novembre 1998, le procureur de La Haye rejeta le recours formé par le requérant, considérant que dès lors que la voiture était immatriculée à son nom c'était à lui qu'il incombait de payer l'amende infligée en vertu de l'article 5 de la loi.

Le 28 décembre 1998, le requérant attaqua la décision devant le juge cantonal (*kantonrechter*) de Leiden sur le fondement de l'article 9 de la loi. Lors de l'audience, qui eut lieu le 7 juin 1999, il reconnut que la voiture était immatriculée à son nom, mais souligna que c'était M. B. qui la conduisait au moment des faits et que c'était donc lui qui avait commis l'infraction.

Le 8 novembre 1999, le juge cantonal de Leiden rejeta le recours, estimant que le fait que le requérant n'était pas le conducteur qui avait commis l'infraction litigieuse n'obligeait pas à conclure qu'une amende ne pouvait lui être infligée, dès lors qu'en vertu de la loi la personne au nom de laquelle la voiture était enregistrée demeurait responsable.

Le requérant saisit alors la Cour de cassation (*Hoge Raad*) d'un pourvoi, que la haute juridiction écarta le 28 novembre 2000. Renvoyant à ce qu'elle avait dit dans son arrêt du 15 juillet 1993 (*Nederlandse Jurisprudentie*

1994, n° 177), elle repoussa le grief du requérant selon lequel l'article 5 de la loi était incompatible avec l'article 6 § 2 de la Convention.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

La loi sur le contrôle administratif du respect du code de la route prévoit la possibilité d'infliger une amende administrative – dont le montant maximum était à l'époque de 750 NLG (340,34 euros) – pour des catégories bien définies de contraventions, notamment à la loi de 1994 sur la circulation routière (*Wegenverkeerswet*), lorsque l'infraction n'a pas causé de dommages aux personnes ou aux biens (article 2 de la loi).

Lorsque l'infraction a été commise avec un véhicule à moteur immatriculé et que l'identité du conducteur ne peut être établie au moment des faits, l'amende frappe la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé (article 5 de la loi), sauf si cette personne rapporte la preuve que son véhicule a été utilisé par une autre personne contre sa volonté et sans qu'elle pût empêcher cette utilisation, que le véhicule avait été donné en location pour une période n'excédant pas trois mois ou qu'à l'époque des faits la personne en cause avait déjà vendu le véhicule à autrui contre remise d'une décharge de responsabilité (article 8 de la loi).

Une amende infligée en vertu de la loi pour une infraction réprimée par la loi de 1994 sur la circulation routière n'est pas inscrite au casier judiciaire (*strafregister*), au sens de la loi sur la documentation judiciaire et les certificats de bonnes vie et mœurs (*Wet op de Justitiële Documentatie en op de Verklaringen omtrent het Gedrag*), dans la mesure où il n'y a pas en pareil cas délit (*misdrijf*) ou contravention (*overtreding*) ayant entraîné l'infliction d'une peine d'emprisonnement non conçue comme une alternative à l'amende.

Dans un arrêt rendu le 16 février 1993, la Cour de cassation a rejeté l'argument selon lequel l'article 5 de la loi ne devrait pas être appliqué dans une situation où l'identité du conducteur réel n'a pas été immédiatement établie et où la personne au nom de laquelle la voiture est immatriculée a informé le procureur de l'identité du conducteur immédiatement après l'infliction de l'amende au titre de l'article 5. Elle s'est exprimée ainsi :

« Cette conception de l'article 5 [de la loi] ne peut être acceptée comme correcte. Elle repose sur une interprétation erronée [de cette disposition] (...) L'exposé des motifs qui accompagnait le projet entre-temps devenu la [loi] comportait notamment, au sujet de l'article 5, les explications suivantes (p. 41) :

« Pour une large part, la détection des contraventions à la réglementation routière s'opère à l'aide de dispositifs techniques (...) Il n'y a pas dans ces cas de confrontation directe entre un agent de police et un contrevenant. Il en est de même de la majorité des infractions de stationnement. Dans ce type de situations, où l'on ne peut immédiatement établir l'identité de la personne qui conduisait le véhicule avec

lequel (...) l'infraction a été commise, la sanction administrative frappe, comme le prescrit [l'article 5 de la loi], la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé.»

Dans ces conditions, il faut supposer que les mots «si l'identité du conducteur ne peut être immédiatement établie (...)» qui figurent à l'article 5 [de la loi] se rapportent aux cas dans lesquels les infractions routières sont détectées par des moyens techniques ou autres en l'absence de toute possibilité réaliste pour la police – compte tenu d'éléments tels la chaussée, la sécurité routière et l'impossibilité factuelle de recourir à une surveillance permanente – d'intercepter le conducteur.

La simple circonstance qu'immédiatement après s'être vu notifier la décision lui infligeant une sanction administrative le titulaire de l'immatriculation a informé le parquet de l'identité du conducteur n'exclut donc pas l'application de l'article 5 [de la loi].»

Dans un arrêt rendu le 15 juillet 1993 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1994, n° 177), la Cour de cassation conclut que l'article 5 de la loi n'était pas incompatible avec l'article 6 § 2 de la Convention. La partie pertinente en l'espèce de la décision en question est ainsi libellée :

«5.3.1. L'exposé des motifs qui accompagnait le projet entre-temps devenu la [loi] comportait notamment le passage suivant : «Le projet s'écarte de l'idée selon laquelle la sanction administrative (terme qui doit être compris comme visant le versement à l'Etat d'une certaine somme d'argent (...)) est imposée, conformément à l'article 5 [de la loi], à la personne au nom de laquelle l'immatriculation [*kenteken*] d'un [véhicule à moteur] est enregistrée à l'époque pertinente s'il a été établi que l'acte [contraire à la loi de 1994 sur la circulation routière] a été accompli avec (...) un véhicule à moteur immatriculé et que l'identité du conducteur ne peut être établie immédiatement. Cette règle, à laquelle une exception est possible (...) (article 8) (...), entraînera l'extinction des procédures susmentionnées, qui demandent beaucoup de temps, dans la mesure où il faut organiser une audience, envoyer des coupons-réponse et les traiter.»

5.3.2. Le mémoire en réponse au projet précité comportait notamment les passages suivants : «La question de savoir si ou comment le titulaire de l'immatriculation souhaite réclamer le montant dont il est redevable à cause du contrevenant est régie par les règles du droit civil» et «Nous concluons qu'il est possible de limiter la règle de la responsabilité objective pour le titulaire de l'immatriculation, mais nous estimons que pareille limitation pour des contraventions routières, infractions auxquelles le présent projet se rapporte n'est ni nécessaire ni souhaitable. La personne concernée dispose après tout d'autres moyens de réclamer le montant de l'amende à l'utilisateur du véhicule.»

5.3.3. Au cours des débats oraux consacrés à l'examen du projet à la chambre basse, le ministre de la Justice déclara notamment : «Dans un système de justice administrative, j'estime qu'il est plus correct de laisser au titulaire même de l'immatriculation le soin d'entreprendre les actions nécessaires pour recouvrer la somme qu'il a perdue à la suite de la commission de la contravention. Il ne doit pas pouvoir faire supporter ce risque à la société.»

5.4. Eu égard aux considérations figurant sous le point 5.3., l'article 5 de la [loi] doit donc être compris comme signifiant que lorsqu'on impose une sanction administrative sur la base de cette disposition à la personne au nom de laquelle un véhicule à moteur est enregistré on ne reproche pas à cette personne son comportement (...) [contraire à la

loi de 1994 sur la circulation routière] (...) mais on la désigne simplement comme responsable – aux lieu et place du conducteur coupable du comportement litigieux – du paiement du montant de la sanction administrative imposée, à charge pour elle de recouvrer, si elle le souhaite, la somme auprès du [conducteur]. Si le titulaire de l'immatriculation n'accomplit pas les démarches nécessaires, il court le risque de ne pas recouvrer le montant en question.

5.5. Prenant par ailleurs en considération, d'une part :

a) le nombre de véhicules à moteur qui circulent désormais sur les routes, souvent à grande vitesse, avec comme corollaire la fréquence particulière des infractions aux règles de la circulation ;

b) les possibilités limitées d'intercepter les contrevenants et d'enquêter au sujet des infractions aux règles de la circulation ;

c) la nécessité de ne pas laisser les infractions routières impunies et l'intérêt de la société à ce qu'il soit possible d'agir contre les contrevenants ;

et, d'autre part :

d) la circonstance que l'on peut supposer que dans la grande majorité des cas – certainement en ce qui concerne la partie «privée» de la circulation routière – le conducteur du véhicule est également le titulaire de l'immatriculation ;

e) les possibilités fournies par les articles 8 et 9 de la [loi] au titulaire de l'immatriculation de s'opposer à l'infliction d'une sanction administrative ;

f) les possibilités que le droit civil offre au titulaire de l'immatriculation de réclamer la somme au conducteur dans les cas où il ne peut s'opposer à l'infliction de la sanction administrative au titre des articles 8 ou 9 de la [loi] ; et, enfin :

g) le fait que les sanctions administratives imposées ne dépassent jamais un montant déterminé,

L'application de l'article 5 de la [loi] interprété de la manière décrite aux points 5.3. et 5.4. ci-dessus n'est pas incompatible avec le deuxième paragraphe de l'article 6 de la Convention.»

Dans un arrêt rendu le 1^{er} février 2000, la Cour de cassation a considéré qu'en matière d'amendes infligées en vertu de l'article 5 de la loi les tribunaux peuvent, d'une manière générale, supposer l'absence de toute possibilité réaliste pour la police d'intercepter le conducteur aux fins d'établir son identité. Dans les cas toutefois où la défense soutient que la police disposait bel et bien de pareille possibilité à l'époque des faits, le tribunal doit motiver sa décision sur ce point (*Verkeersrecht* 2000/104).

Dans un arrêt rendu le 9 juillet 2003, la cour d'appel de Leeuwarden a jugé que l'article 5 de la loi devait être compris en ce sens que s'il est établi que la police avait réellement la possibilité d'intercepter le conducteur du véhicule concerné la disposition ne doit pas être appliquée et la sanction doit être infligée au conducteur. Dès lors toutefois que dans l'affaire en question le dossier ne comportait aucune information de la part de l'agent verbalisant sur la question de savoir si la police avait bel et bien eu l'occasion d'intercepter le conducteur, la cour d'appel ajourna la

procédure et ordonna au parquet de soumettre l'information en cause dans un délai de deux mois (*Verkeersrecht* 2004/47).

GRIEF

Le requérant soutient que l'infliction à son encontre d'une amende administrative en application d'une règle de responsabilité objective a violé à son égard les droits garantis par l'article 6 § 2 de la Convention.

EN DROIT

Le requérant considère que c'est en violation du principe de la présomption d'innocence consacré par l'article 6 § 2 de la Convention que l'amende administrative litigieuse lui a été infligée. L'article 6 § 2 de la Convention est ainsi libellé :

« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »

Le Gouvernement soutient que la règle de l'article 5 de la loi établissant une responsabilité objective n'est pas incompatible avec l'article 6 § 2 de la Convention. Beaucoup d'Etats contractants se trouveraient confrontés à l'augmentation du nombre des contraventions routières et, nonobstant la nature de ces infractions, le châtement systématique des contrevenants constituerait une absolue nécessité pour la sécurité routière. La loi en question aurait été conçue pour rendre possible ce châtement tout en réduisant autant que possible la charge de travail de la police, du parquet et des autorités judiciaires, sans toutefois interdire l'accès à un tribunal indépendant aux contrevenants désireux de contester telle ou telle amende infligée en vertu de la loi.

Le Gouvernement soutient en outre que les efforts accomplis pour garantir la sécurité routière se trouveraient sérieusement sapés si les infractions routières devaient demeurer impunies même dans les cas où l'identité du conducteur n'est pas immédiatement connue. Il fait observer à cet égard qu'une large proportion des infractions routières sont détectées par des moyens techniques, telles des installations radar et des caméras, et dans des situations où, comme en matière de stationnement, il n'y a aucune confrontation directe entre le contrevenant et la police.

De plus, lorsqu'une amende est infligée en vertu de l'article 5 de la loi, le titulaire de l'immatriculation du véhicule concerné ne se voit pas reprocher la commission d'une infraction mais est seulement considéré comme responsable du paiement de l'amende. L'infliction d'une telle amende n'est d'ailleurs pas inscrite au casier judiciaire et – lorsque le titulaire de l'immatriculation du véhicule impliqué n'était pas le conduc-

teur – le recouvrement de l'amende auprès du conducteur est possible, au travers au besoin d'une action intentée au civil. Pour ces motifs, le Gouvernement estime que le système mis en place par l'article 5 de la loi ne peut être regardé comme contraire à l'article 6 § 2 de la Convention.

Le requérant considère pour sa part que le système établi par la loi vise à faire échapper les amendes infligées à la suite d'infractions routières aux exigences de l'article 6, et notamment au respect du principe de la présomption d'innocence. D'après lui, les autorités sont tenues, en vertu de l'article 6 § 2, de faire le maximum pour découvrir l'identité de l'auteur réel de l'infraction, et leur droit de réprimer disparaît dans le cas contraire.

Le requérant soutient de surcroît que le but de la loi tel que l'a décrit le Gouvernement, à savoir améliorer la sécurité routière en imposant des sanctions, n'a pas été atteint. Depuis l'entrée en vigueur de la loi il y a onze ans, le nombre d'infractions routières, qui sont pour la plupart détectées par des moyens techniques aurait en réalité augmenté. D'après le requérant, ce n'est que lorsque les contrevenants sont réellement interceptés et chapitrés sur leur comportement que les amendes censées réprimer les infractions routières recouvrent leur efficacité et leur valeur éducative, apportant ainsi une contribution essentielle et positive à la sécurité routière.

Le requérant souligne qu'il n'est pas contre le châtement des contrevenants au code de la route. Ce à quoi il s'oppose, c'est la récolte effrénée d'argent à tout prix. Il estime par ailleurs que l'argument du Gouvernement selon lequel beaucoup d'Etats contractants doivent faire face à un grand nombre d'infractions routières est inapte à justifier la méconnaissance de l'obligation prescrite par l'article 6 § 2 de la Convention.

Quant à l'affirmation du Gouvernement selon laquelle les amendes infligées au titre de la loi ne sont pas inscrites au casier judiciaire des contrevenants, le requérant considère qu'elle ne peut passer pour décisive, dès lors que pareille inscription ne peut de toute manière avoir lieu lorsque l'identité du conducteur n'est pas connue des autorités. De surcroît, le recouvrement de l'amende auprès du véritable contrevenant aurait été impossible dans son cas, puisqu'il avait été déclaré en faillite et qu'il n'avait donc plus la pleine capacité juridique. Ce serait à juste titre que l'administrateur judiciaire l'aurait dissuadé de chercher à obtenir le recouvrement de la somme litigieuse devant les juridictions civiles, dans la mesure où la procédure aurait emporté des frais considérables.

La Cour rappelle que même une contravention routière constitue une « infraction en matière pénale » aux fins de l'article 6 de la Convention (*Öztürk c. Allemagne*, arrêt du 21 février 1984, série A n° 73, pp. 17-21, §§ 46-54). Elle considère qu'en conséquence une procédure relative à une amende infligée pour pareille infraction relève du champ d'application de l'article 6 § 2 de la Convention.

Cela dit, le droit de toute personne accusée d'une infraction en matière pénale à être présumée innocente et à faire supporter à l'accusation la charge de prouver les allégations formulées à son encontre n'est pas absolu, tout système juridique connaissant des présomptions de fait ou de droit, auxquelles la Convention ne met pas obstacle en principe, les Etats étant seulement tenus de les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense (voir l'arrêt *Salabiaku c. France* du 7 octobre 1988, série A n° 141-A, pp. 15-16, § 28). Ainsi, lorsqu'ils recourent à des présomptions en matière pénale, les Etats contractants doivent ménager un juste équilibre entre l'importance de ce qui se trouve en jeu et les droits de la défense; en d'autres termes, les moyens employés doivent être raisonnablement proportionnés au but légitime poursuivi (*Västberga Taxi Aktiebolag et Vulic c. Suède*, n° 36985/97, § 113, 23 juillet 2002).

Passant à l'appréciation de la question de savoir si, en l'espèce, ce principe de proportionnalité a été respecté, la Cour comprend que le législateur néerlandais a introduit la règle de responsabilité litigieuse afin de garantir une sécurité routière effective en faisant en sorte que les infractions routières qui sont détectées sans qu'il y ait confrontation directe entre le contrevenant et la police et qui sont commises par des conducteurs dont l'identité ne peut être établie au moment des faits ne demeurent pas impunies, tout en ayant dûment égard à la nécessité de veiller à ce que la poursuite et la répression de pareilles infractions ne fassent pas peser une charge inacceptable sur les autorités judiciaires internes. Elle note de surcroît qu'une personne qui se voit infliger une amende au titre de l'article 5 de la loi peut contester la décision devant un tribunal ayant plénitude de compétence pour connaître de la question et que, dans le cadre de pareille procédure, la personne concernée n'est pas privée de tout moyen de défense, puisqu'elle peut soulever des arguments fondés sur l'article 8 de la loi et/ou plaider qu'à l'époque des faits la police avait une possibilité raisonnable d'intercepter la voiture et d'établir l'identité du conducteur.

Dans ces conditions, la Cour, souscrivant à l'analyse développée par la Cour de cassation des Pays-Bas au point 5.5 de son arrêt du 15 juillet 1993, ne peut considérer que l'article 5 de la loi – qui oblige le titulaire de l'immatriculation d'une voiture à assumer la responsabilité de sa décision d'autoriser un tiers à utiliser le véhicule en question – est incompatible avec l'article 6 § 2 de la Convention. Aussi estime-t-elle qu'en infligeant l'amende litigieuse au requérant les autorités internes n'ont pas méconnu le principe de la présomption d'innocence.

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

NORWOOD v. THE UNITED KINGDOM
(*Application no. 23131/03*)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 16 NOVEMBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr J.-P. Costa, *President*, Sir Nicolas Bratza, Mr I. Cabral Barreto, Mr R. Türmen, Mr V. Butkevych, Mr M. Ugrekhelidze, Mrs E. Fura-Sandström, *judges*, and Mrs S. Dollé, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Conviction for publicly displaying signs of hostility towards a religious group****Article 17**

Destruction of rights and freedoms – Freedom of expression – Discrimination – Religion – Conviction for publicly displaying signs of hostility towards a religious group – Form of expression incompatible with values proclaimed and guaranteed by the Convention

*
* * *

The applicant, who was a regional organiser for the British National Party (a neo-Nazi organisation), displayed a poster in a window of his flat with a photograph of the Twin Towers in flames and the words “Islam out of Britain – Protect the British People”. The poster was removed by the police following a complaint from a member of the public. The applicant was subsequently charged with and convicted of displaying hostility towards a racial or religious group. His appeal to the High Court was dismissed. The applicant complained of a violation of his freedom of expression and of discrimination.

Held

Article 17: The Court agreed with the assessment made by the domestic courts that the words and images on the poster had amounted to a public expression of attack on all Muslims in the United Kingdom. Such a general and vehement attack on a religious group, linking the group as a whole with a grave act of terrorism, was incompatible with the values proclaimed and guaranteed by the Convention. The displaying of the poster had constituted an act within the meaning of Article 17, and therefore did not enjoy the protection of Articles 10 or 14: incompatible *ratione materiae*.

Case-law cited by the Court

Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands, nos. 8348/78 and 8406/78, Commission decision of 11 October 1979, Decisions and Reports 18

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

Schimanek v. Austria (dec.), no. 32307/96, 1 February 2000

Garaudy v. France (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX

W.P. and Others v. Poland (dec.), no. 42264/98, ECHR 2004-VII

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

...

THE FACTS

The applicant, Mr Mark Anthony Norwood, is a United Kingdom national who was born in 1962 and lives in a village near Oswestry, Shropshire. He was represented before the Court by Mr K. Lowry-Mullins, a lawyer practising in London.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicant, may be summarised as follows.

The applicant was a regional organiser for the British National Party (BNP), an extreme right-wing political party. Between November 2001 and 9 January 2002 he displayed in a window of his first-floor flat a large poster (60 cm × 38 cm) supplied by the BNP, with a photograph of the Twin Towers in flames, the words “Islam out of Britain – Protect the British People” and a symbol of a crescent and star in a prohibition sign.

The poster was removed by the police following a complaint from a member of the public. The following day a police officer contacted the applicant by telephone and invited him to come to the local police station for an interview. The applicant refused.

The applicant was then charged with the aggravated offence under section 5 of the Public Order Act 1986 (see below) of displaying, with hostility towards a racial or religious group, any writing, sign or other visible representation which is threatening, abusive or insulting, within the sight of a person likely to be caused harassment, alarm or distress by it. The applicant pleaded not guilty and argued, in his defence, that the poster referred to Islamic extremism and was not abusive or insulting, and that to convict him would infringe his right to freedom of expression under Article 10 of the Convention. On 13 December 2002 he was convicted of the offence by District Judge Browning at Oswestry Magistrates’ Court, and fined 300 pounds sterling.

The applicant appealed to the High Court, which dismissed his appeal on 3 July 2003. Lord Justice Auld held that the poster was “a public expression of attack on all Muslims in this country, urging all who might read it that followers of the Islamic religion here should be removed from it and warning that their presence here was a threat or a danger to the British people”.

B. Relevant domestic law

The applicant was charged with the offence of causing alarm or distress contrary to section 5(1)(b) of the Public Order Act 1986, aggravated in the

manner provided by sections 28 and 31 of the Crime and Disorder Act 1998 (as amended by section 39 of the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001). Section 5 of the 1986 Act provides:

“(1) A person is guilty of an offence if he ... (b) displays any writing, sign or other visible representation which is threatening, abusive or insulting, within the hearing or sight of a person likely to be caused harassment, alarm or distress thereby.

(2) An offence under this section may be committed in a public or a private place ...

(3) It is a defence for the accused to prove – (a) that he had no reason to believe that there was any person within hearing or sight who was likely to be caused harassment, alarm or distress, or (b) that he was inside a dwelling and had no reason to believe that the words or the behaviour used, or the writing, sign or other visible representation displayed would be heard or seen by a person outside that or any other dwelling, or (c) that his conduct was reasonable.”

The 1986 Act further provides, in section 6(4):

“A person is guilty of an offence under section 5 only if he intends ... the writing, sign or other visible representation to be threatening, abusive or insulting, or is aware that it may be threatening, abusive or insulting ...”

The 1998 Act, as amended, introduced a statutory aggravation to a number of offences, including section 5 of the 1986 Act, carrying with it higher maximum penalties. According to sections 28(1)(b) and 31(1)(c) of the 1998 Act, an offence under section 5 of the 1986 Act is “racially or religiously aggravated” if it is “motivated (wholly or partly) by hostility towards members of a racial or religious group based on their membership of that group”.

COMPLAINTS

The applicant contended under Article 10 of the Convention that the criminal proceedings against him violated his right to freedom of expression. He also complained of discrimination contrary to Article 14 of the Convention.

THE LAW

The applicant alleged a breach of 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.”

He submitted that free speech included not only the inoffensive but also the irritating, contentious, eccentric, heretical, unwelcome and provocative, provided that it did not provoke violence. Criticism of a religion was not to be equated with an attack upon its followers. In any event, the applicant lived in a rural area not greatly afflicted by racial or religious tension, and there was no evidence that a single Muslim had seen the poster.

However, the Court refers to Article 17 of the Convention which states:

“Nothing in [the] Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.”

The general purpose of Article 17 is to prevent individuals or groups with totalitarian aims from exploiting for their own interests the principles enunciated by the Convention. The Court, and previously the European Commission of Human Rights, has found in particular that the freedom of expression guaranteed under Article 10 of the Convention may not be relied on in a sense contrary to Article 17 (see, *inter alia*, *W.P. and Others v. Poland* (dec.), no. 42264/98, ECHR 2004-VII; *Garaudy v. France* (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX; *Schimanek v. Austria* (dec.), no. 32307/96, 1 February 2000; and also *Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands*, nos. 8348/78 and 8406/78, Commission decision of 11 October 1979, Decisions and Reports 18).

The poster in question in the present case contained a photograph of the Twin Towers in flames, the words “Islam out of Britain – Protect the British People” and a symbol of a crescent and star in a prohibition sign. The Court notes and agrees with the assessment made by the domestic courts, namely that the words and images on the poster amounted to a public expression of attack on all Muslims in the United Kingdom. Such a general, vehement attack against a religious group, linking the group as a whole with a grave act of terrorism, is incompatible with the values proclaimed and guaranteed by the Convention, notably tolerance, social peace and non-discrimination. The applicant’s display of the poster in his window constituted an act within the meaning of Article 17, which did not, therefore, enjoy the protection of Articles 10 or 14 (see the cases cited above, and also *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 298, pp. 25-26, § 35).

It follows that the application must be rejected as being incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

NORWOOD c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 23131/03)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 16 NOVEMBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. J.-P. Costa, *président*, Sir Nicolas Bratza, M. I. Cabral Barreto, M. R. Türmen, M. V. Butkevych, M. M. Ugrekhelidze, M^{me} E. Fura-Sandström, *juges*, et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Condamnation pour manifestation publique de signes d'hostilité à l'égard d'un groupe religieux****Article 17**

Destruction de droits et libertés – Liberté d'expression – Discrimination – Religion – Condamnation pour manifestation publique de signes d'hostilité à l'égard d'un groupe religieux – Forme d'expression incompatible avec les valeurs proclamées et garanties par la Convention

*
* * *

Le requérant, un responsable régional du Parti national britannique (une organisation néo-nazie), arbora à la fenêtre de son appartement une affiche qui était une photographie des Twin Towers en flammes, portant l'inscription «L'Islam, dehors! – Protégeons le peuple britannique». La police retira l'affiche à la suite de la plainte d'un particulier. Le requérant fut ensuite inculpé et condamné pour avoir manifesté de l'hostilité à l'égard d'un groupe racial ou religieux. Son appel devant la *High Court* fut rejeté. Le requérant se plaignait de la violation de son droit à la liberté d'expression, et de discrimination.

Article 17: la Cour approuve l'appréciation effectuée par les juridictions nationales selon laquelle les termes et les images figurant sur l'affiche constituaient l'expression publique d'une attaque dirigée contre tous les musulmans du Royaume-Uni. Une attaque aussi véhémente, à caractère général, contre un groupe religieux, qui établit un lien entre l'ensemble du groupe et un acte terroriste grave, est contraire aux valeurs proclamées et garanties par la Convention. Le fait que le requérant ait exposé l'affiche à sa fenêtre a constitué un acte qui relève de l'article 17 et ne bénéficie donc pas de la protection des articles 10 et 14: incompatibilité *ratione materiae*.

Jurisprudence citée par la Cour

Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas, n^{os} 8348/78 et 8406/78, décision de la Commission du 11 octobre 1979, Décisions et rapports 18

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

Schimaneck c. Autriche (déc.), n^o 32307/96, 1^{er} février 2000

Garaudy c. France (déc.), n^o 65831/01, CEDH 2003-IX

W.P. et autres c. Pologne (déc.), n^o 42264/98, CEDH 2004-VII

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

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Mark Anthony Norwood, est un ressortissant britannique né en 1962 et résidant dans un village proche d'Oswestry, dans le Shropshire. Il est représenté devant la Cour par M. K. Lowry-Mullins, avocat à Londres.

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 requérant était un responsable régional du Parti national britannique (British National Party – BNP), un parti politique d'extrême droite. De novembre 2001 au 9 janvier 2002, il arbora à la fenêtre de son appartement, situé au premier étage, une grande affiche (60 cm × 38 cm) fournie par le BNP, qui était une photographie des Twin Towers en flammes, avec les termes «L'Islam, dehors! – Protégeons le peuple britannique» inscrits dessus ainsi que le symbole du croissant et de l'étoile reproduit dans un panneau d'interdiction.

La police retira l'affiche à la suite de la plainte d'un particulier. Le lendemain, un fonctionnaire de police téléphona au requérant en lui demandant de se présenter au poste de police local pour interrogatoire. Le requérant n'obtempéra pas.

Il fut ensuite inculpé, en vertu de l'article 5 de la loi de 1986 sur l'ordre public (voir ci-dessous), d'un délit qualifié consistant à exposer, avec hostilité à l'égard d'un groupe racial ou religieux, un écrit, un signe ou toute autre représentation apparente à caractère menaçant, offensant ou injurieux à portée de vue d'une personne susceptible de se sentir harcelée, alarmée ou angoissée. Le requérant plaida non coupable et argumenta pour sa défense que l'affiche visait l'extrémisme islamique et n'était ni offensante ni injurieuse, et que le condamner méconnaîtrait son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la Convention. Le 13 décembre 2002, il fut condamné pour le délit susmentionné par M. Browning, juge de district à la *Magistrate's Court* d'Oswestry, et se vit infliger une amende de 300 livres sterling.

M. Norwood saisit la *High Court* d'un appel, dont il fut débouté le 3 juillet 2003. Le *Lord Justice Auld* déclara que l'affiche constituait «l'expression publique d'une attaque contre tous les musulmans du pays, signifiant à ceux susceptibles de la lire que les adeptes de la religion islamique devaient quitter le territoire et que la présence de ces adeptes était une menace ou un danger pour le peuple britannique».

B. Le droit interne pertinent

Le requérant fut inculpé, sur le fondement de l'article 5 § 1 b) de la loi de 1986 sur l'ordre public, pour avoir alarmé ou angoissé autrui, fait accompagné des circonstances aggravantes énoncées aux articles 28 et 31 de la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public (tels que modifiés par l'article 39 de la loi de 2001 sur la lutte antiterroriste, la criminalité et la sécurité). L'article 5 de la loi de 1986 dispose :

« 1. Une personne se rend coupable d'une infraction si elle (...) b) montre un écrit, un signe ou toute autre représentation apparente à caractère menaçant, offensant ou injurieux, à portée de voix ou de vue d'une personne susceptible de se sentir harcelé, alarmée ou angoissée.

2. Une infraction au sens du présent article peut être commise dans un lieu public ou privé (...)

3. L'accusé peut se défendre en prouvant – a) qu'il n'avait aucune raison de penser qu'il y avait quelqu'un à portée de voix ou de vue susceptible de se sentir harcelé, alarmé ou angoissé, ou b) que lui-même se trouvait à l'intérieur d'une habitation et n'avait aucune raison de penser que les propos ou le comportement litigieux, ou l'écrit, le signe ou toute autre représentation apparente seraient entendus ou vus par une personne à l'extérieur de cette habitation ou d'une autre habitation; c) que le comportement incriminé était raisonnable. »

Aux termes de l'article 6 § 4 de la loi de 1986 :

« Une personne se rend coupable de l'infraction décrite à l'article 5 seulement si elle a pour intention (...) que l'écrit, le signe ou toute autre représentation apparente soit menaçant, offensant ou injurieux ou si elle a conscience que l'écrit, le signe ou toute autre représentation apparente peut être tel (...) »

La loi de 1998 telle que modifiée a aggravé la qualification d'une série d'infractions, y compris celle décrite à l'article 5 de la loi de 1986, en y assortissant des peines maximales plus lourdes. Selon les articles 28 § 1 b) et 31 § 1 c) de la loi de 1998, une infraction tombant sous le coup de l'article 5 de la loi de 1986 est « aggravée pour inspiration raciale ou religieuse » si elle a été « motivée (pleinement ou partiellement) par de l'hostilité envers des membres d'un groupe religieux ou racial en raison même de leur appartenance à ce groupe ».

GRIEFS

Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant se plaint que la procédure pénale engagée contre lui ait violé son droit à la liberté d'expression. Il s'estime aussi victime d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention.

EN DROIT

Le requérant allègue une violation de 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. »

Le requérant avance que la liberté d'expression couvre non seulement ce qui est inoffensif mais également ce qui est irritant, controversé, excentrique, hérétique, déplaisant et provocant, du moment qu'il n'y a pas incitation à la violence. Selon lui, la critique d'une religion ne saurait être assimilée à une attaque dirigée contre ses adeptes. Le requérant ajoute que, de toute façon, il vit dans une zone rurale qui n'est pas sujette à de grandes tensions raciales ou religieuses, et qu'il n'est pas démontré qu'un seul musulman ait vu l'affiche.

La Cour renvoie toutefois à l'article 17 de la Convention, ainsi libellé :

« Aucune des dispositions de la (...) Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la (...) Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à [la] Convention. »

Le but général de l'article 17 est d'empêcher que des individus ou des groupements totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention. La Cour et, avant elle, la Commission européenne des Droits de l'Homme ont jugé en particulier que la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention ne saurait être invoquée dans un sens contraire à l'article 17 (voir notamment *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, CEDH 2004-VII; *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX; *Schimaneck c. Autriche* (déc.), n° 32307/96, 1^{er} février 2000; et aussi *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*, n°s 8348/78 et 8406/78, décision de la Commission du 11 octobre 1979, Décisions et rapports 18).

L'affiche en cause dans la présente affaire était une photographie des Twin Towers en flammes, avec les termes « L'Islam, dehors! – Protégeons le peuple britannique » ainsi que le symbole du croissant et de l'étoile

reproduit dans un panneau d'interdiction. La Cour prend acte de l'appréciation effectuée par les juridictions nationales et l'approuve, en particulier pour dire que les termes et les images figurant sur l'affiche constituaient l'expression publique d'une attaque dirigée contre tous les musulmans du Royaume-Uni. Une attaque aussi véhémente, à caractère général, contre un groupe religieux, qui établit un lien entre l'ensemble du groupe et un acte terroriste grave, est contraire aux valeurs proclamées et garanties par la Convention, à savoir la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination. Le fait pour le requérant d'exposer l'affiche à sa fenêtre s'analyse en un acte qui relève de l'article 17 et ne bénéficie donc pas de la protection des articles 10 et 14 (voir les affaires précitées et *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, pp. 25-26, § 35).

Il s'ensuit que la requête doit être rejetée comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.