

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2004-XII

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

CARL HEYMANNS VERLAG GMBH · 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 GmbH
Ein Unternehmen von Wolters Kluwer Deutschland
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: 978-3-452-26407-7

2006 ISBN-10: 3-452-26407-6

Printed in Germany

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

Note on citation

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

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

Examples

Judgment on the merits delivered by a Chamber

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

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

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

Decision on admissibility delivered by a Chamber

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

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

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

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

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

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

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

Judgment on revision delivered by a Chamber

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

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

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

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

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

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

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

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

Note concernant la citation des arrêts et décisions

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

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

Exemples

Arrêt rendu par une chambre sur le fond

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

Arrêt rendu par la Grande Chambre sur le fond

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

Décision rendue par une chambre sur la recevabilité

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

Décision rendue par la Grande Chambre sur la recevabilité

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

Arrêt rendu par une chambre sur des exceptions préliminaires

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

Arrêt rendu par une chambre sur la satisfaction équitable

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

Arrêt de révision rendu par une chambre

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

Arrêt d'interprétation rendu par une chambre

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

Arrêt rendu par une chambre rayant l'affaire du rôle

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

Arrêt rendu par une chambre sur un règlement amiable

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

Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Subject matter/Objet des affaires</i>	VII
<i>Öneriyıldız c. Turquie</i> [GC], n° 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004	1
<i>Öneriyıldız v. Turkey</i> [GC], no. 48939/99, judgment of 30 November 2004	79
<i>Mykhaylenky and Others v. Ukraine</i> , nos. 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 and 42814/02, judgment of 30 November 2004	153
<i>Mikhailenki et autres c. Ukraine</i> , n° 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 et 42814/02, arrêt du 30 novembre 2004	177
<i>Pütün c. Turquie</i> (déc.), n° 31734/96, 18 novembre 2004 (extraits)	201
<i>Pütün v. Turkey</i> (dec.), no. 31734/96, 18 November 2004 (extracts)	213
<i>Roseiro Bento c. Portugal</i> (déc.), n° 29288/02, 30 novembre 2004 (extraits)	225
<i>Roseiro Bento v. Portugal</i> (dec.), no. 29288/02, 30 November 2004 (extracts)	235
<i>Swedish Transport Workers' Union v. Sweden</i> (dec.), no. 53507/99, 30 November 2004 (extracts)	245
<i>Syndicat suédois des employés des transports c. Suède</i> (déc.), n° 53507/99, 30 novembre 2004 (extraits)	255
<i>Mentzen c. Lettonie</i> (déc.), n° 71074/01, 7 décembre 2004	265
<i>Mentzen v. Latvia</i> (dec.), no. 71074/01, 7 December 2004	301

Subject matter/Objet des affaires

Article 2

Deaths and destruction of property as a result of dangerous activities

Öneriyıldız v. Turkey [GC], p. 79

Décès et destruction de biens du fait d'activités dangereuses

Öneriyıldız c. Turquie [GC], p. 1

Article 6

Article 6 § 1

Non-execution of judgments awarding salary arrears to employees of a State-owned company

Mykhaïlenko and Others v. Ukraine, p. 153

Inexécution de jugements accordant aux employés d'une société d'Etat des indemnités pour arriérés de salaires

Mikhaïlenki et autres c. Ukraine, p. 177

Article 8

Transcription of a surname of foreign origin in a passport

Mentzen v. Latvia (dec.), p. 301

Transcription d'un patronyme d'origine étrangère sur le passeport

Mentzen c. Lettonie (déc.), p. 265

Article 11

Invalidation of a clause in a collective agreement on the ground that it hindered competition

Swedish Transport Workers' Union v. Sweden (dec.), p. 245

Invalidation d'une clause d'une convention collective pour entrave à la concurrence

Syndicat suédois des employés des transports c. Suède (déc.), p. 255

Article 35**Article 35 § 1**

Effectiveness of domestic remedies in respect of ill-treatment by agents of the State

Pütün v. Turkey (dec.), p. 213

Caractère effectif des recours internes s'agissant de mauvais traitements infligés par des agents de l'État

Pütün c. Turquie (déc.), p. 201

Appeal lodged before the domestic case-law had become settled

Roseiro Bento v. Portugal (dec.), p. 235

Recours introduit alors que la jurisprudence interne n'était pas encore établie

Roseiro Bento c. Portugal (déc.), p. 225

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

Non-execution of judgments awarding salary arrears to employees of a State-owned company

Mykhaylenky and Others v. Ukraine, p. 153

Inexécution de jugements accordant aux employés d'une société d'État des indemnités pour arriérés de salaires

Mikhailenki et autres c. Ukraine, p. 177

ÖNERYILDIZ c. TURQUIE
(Requête n° 48939/99)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 30 NOVEMBRE 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**Décès et destruction de biens du fait d'activités dangereuses****Article 2 de la Convention**

Vie – Décès causés par une explosion dans un site à caractère industriel – Obligations positives – Atteintes au droit à la vie du fait d'activités dangereuses – Prévention des atteintes au droit à la vie du fait d'activités dangereuses – Réaction judiciaire exigée en cas d'atteintes au droit à la vie causées par des activités dangereuses – Autorités ayant eu connaissance des risques mortels – Omission des autorités, en toute connaissance de cause, de prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier les risques connus – Importance de la fonction dissuasive du droit pénal – Absence de reconnaissance d'une responsabilité des autorités pour manquement à la sauvegarde du droit à la vie – Obligation d'assurer une protection adéquate « par la loi » propre à sauvegarder le droit à la vie et à prévenir des agissements mettant la vie en danger

Article 13 de la Convention

Recours effectif – Caractère effectif d'un recours pour se plaindre d'un décès du fait d'activités dangereuses – Examen de la manière dont les autorités se sont acquittées de l'obligation procédurale imposée par l'article 2 – Possibilité d'exercer les recours en réparation existants, compte tenu de l'identification des responsables au terme de l'enquête – Caractère effectif du recours en réparation – Absence de diligence – Indemnité non versée – Caractère effectif d'un recours pour se plaindre de la destruction de biens causée par des activités dangereuses

Article 1 du Protocole n° 1

Respect des biens – Biens – Explosion dans un site à caractère industriel entraînant la destruction d'une maison irrégulièrement construite sur le domaine public – Applicabilité – Maison construite et occupée sans titre – Approbation tacite des autorités – Intérêt patrimonial substantiel – Atteinte aux biens résultant d'une inaction de l'Etat – Obligations positives – Obligation de l'Etat de prendre des mesures positives de protection des biens

*

* *

Le requérant vivait avec les membres de sa famille dans un bidonville situé à proximité immédiate d'un dépôt d'ordures municipal commun à quatre districts et placé sous l'autorité et la responsabilité de la mairie d'Istanbul. En 1991, un rapport d'expertise judiciaire transmis à des autorités locales et nationales souligna que la décharge n'était pas conforme à la réglementation et qu'elle présentait des dangers pour les habitants des taudis. Parmi ceux-ci, le rapport relevait l'absence de mesures susceptibles de prévenir une éventuelle explosion provoquée par l'accumulation excessive des gaz émanant de la décomposition des

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

ordures. La même année, l'administration nationale invita les autorités locales à régulariser la décharge. Une mairie demanda en justice la fermeture de la décharge, une autre mit en place un projet de réaménagement du site. Le 28 avril 1993, une explosion de gaz eut lieu dans le dépôt d'ordures, occasionnant un glissement de terrain. Les immondices détachées de la montagne d'ordures ensevelirent plusieurs maisons situées en aval, dont celle du requérant, qui perdit neuf de ses proches. Des enquêtes pénales et administratives furent rapidement diligentées. Deux expertises furent pratiquées. L'enquête établit rapidement les responsabilités respectives; en particulier, l'expertise requise par le procureur imputait la responsabilité de l'accident à quatre administrations. Si finalement deux maires furent pénalement poursuivis, ils furent déclarés coupables de «négligence dans l'exercice de leurs fonctions» et condamnés à des peines d'amende avec sursis, peine minimale prévue par les textes. Le requérant engagea une action administrative, demandant réparation des préjudices subis à raison de la mort de ses proches et de la perte de ses biens. Se fondant sur un rapport d'expertise déposé dans le cadre de l'enquête pénale, le juge administratif constata l'existence d'un lien de causalité direct entre l'accident et les négligences des administrations mises en cause. Au terme d'une procédure ayant duré presque cinq ans, le requérant et ses enfants survivants obtinrent des indemnités au titre des préjudices moral et matériel subis. Le juge refusa de prendre en compte la destruction de la maison, au motif que le requérant avait pu acquérir après l'accident un logement social à des conditions très favorables, et la destruction des appareils électroménagers, le requérant n'étant pas censé en posséder, puisqu'un taudis n'est pas alimenté en eau ou en électricité. Les indemnités allouées ne furent pas versées.

1. Article 2 de la Convention (obligations positives de l'Etat en cas d'activités dangereuses): a) Volet substantiel – Tant l'exploitation des sites de stockage des déchets ménagers que la réhabilitation des bidonvilles font l'objet en Turquie de réglementations de protection. En l'espèce, bien avant l'explosion, des informations concrètes étaient disponibles et indiquaient que des habitants étaient menacés dans leur intégrité physique en raison des défaillances techniques de la décharge. Un rapport d'expertise judiciaire, déposé presque deux ans avant l'accident, avait établi que la décharge avait été ouverte et était exploitée au mépris des mesures réglementaires de sécurité sanitaires et techniques en vigueur, que le site présentait des risques, dont celui d'une explosion de gaz, et que les installations existantes ne permettaient pas de prévenir ce risque. Les services compétents et diverses autorités savaient donc qu'un risque d'explosion était possible, et devaient connaître les mesures nécessaires pour le prévenir, d'autant qu'il existait en la matière une réglementation précise. Il s'ensuit que les autorités savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus vivant à proximité de la décharge étaient menacés de manière réelle et imminente. Par conséquent, au regard de l'article 2, les autorités avaient l'obligation de prendre préventivement des mesures de protection concrètes, nécessaires et suffisantes pour protéger ces personnes. Toutefois, la mairie responsable a omis de prendre les mesures urgentes qui s'imposaient et a de surcroît fait obstacle aux démarches officielles allant dans ce sens. L'on ne saurait par ailleurs imputer une quelconque imprévoyance ou faute aux victimes de l'accident. Si les textes leur interdisaient

d'habiter dans la zone de la décharge, l'Etat avait adopté une politique constante favorable aux bidonvilles, tendant à amnistier les occupations illégales des terrains publics. L'administration ne procéda pas à la destruction de la maison illégalement construite par le requérant alors qu'elle pouvait le faire à tout moment, fit preuve de passivité face à l'irrégularité commise, imposa une taxe d'habitation et accorda le bénéfice des services publics payants. La mise en place en temps utile d'un système de dégazage dans la décharge aurait pu constituer une mesure efficace pour pallier le risque d'explosion lié au problème d'évacuation des gaz émanant de la décomposition des ordures, sans pour autant faire supporter aux autorités un fardeau excessif. Enfin, en l'absence d'initiatives plus concrètes visant à prévenir les menaces pesant sur la vie des habitants du bidonville, même l'observation par l'Etat de son obligation de respecter le droit du public à l'information n'aurait pas suffi pour l'absoudre de ses responsabilités. Bref, il n'y a aucun élément susceptible de remettre en cause les constats de fait dégagés par les autorités d'enquête nationales, et la responsabilité de l'Etat se trouve engagée au regard de l'article 2 à plusieurs égards. Le cadre réglementaire s'est révélé défaillant, il y a eu une politique générale qui s'est avérée impuissante à régler les questions d'ordre général en matière d'urbanisme et qui a créé une incertitude quant à l'application des mesures légales, et les agents et les autorités de l'Etat n'ont pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour protéger les victimes contre les dangers imminents et connus auxquels elles étaient exposées.

Conclusion : violation (unanimité).

b) Volet procédural – S'agissant d'activités dangereuses ayant entraîné mort d'homme à la suite d'événements survenus sous la responsabilité des pouvoirs publics, dans les cas où il est établi que les agents ou organes de l'Etat n'ont pas pris, en toute connaissance de cause et conformément aux pouvoirs qui leur étaient conférés, les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier les risques inhérents à une activité dangereuse, l'absence d'incrimination et de poursuites à l'encontre des responsables d'atteintes à la vie peut entraîner une violation de l'article 2, abstraction faite de toute autre forme de recours que les justiciables pourraient exercer de leur propre initiative. Tant l'enquête officielle que la phase de jugement doivent satisfaire aux exigences de l'article 2. Enfin, si cet article n'implique aucune obligation de résultat supposant que toute poursuite doit se solder par une condamnation, voire par le prononcé d'une peine déterminée, les juridictions nationales ne doivent en aucun cas s'avérer disposées à laisser impunies des atteintes à la vie. En l'espèce, les voies de droit pénales mises en place en Turquie s'inscrivent dans un système qui, en théorie, paraît suffisant pour assurer la sauvegarde du droit à la vie dans le contexte des activités dangereuses. Les autorités ont diligenté des enquêtes avec promptitude, ont rapidement établi les causes de l'accident et des décès, et les responsables ont été identifiés. Il faut par ailleurs examiner si les instances judiciaires, en tant que gardiennes des lois instaurées pour protéger la vie, avaient la volonté d'aboutir à la sanction des responsables. Or le procès pénal litigieux ne visait qu'à établir l'éventuelle responsabilité des autorités pour « négligence dans l'exercice de leurs fonctions », sous l'angle d'un article du code pénal qui n'avait nullement trait aux faits constitutifs d'une atteinte à la vie ni à la protection du droit à la vie, au sens de l'article 2. Les juges du fond ont laissé en suspens toute question se rapportant à une éventuelle responsabilité des autorités dans la mort des neuf proches

du requérant. Le jugement fait référence aux décès en tant qu'élément factuel, mais il n'y a pas eu reconnaissance d'une quelconque responsabilité pour un manquement à la sauvegarde du droit à la vie. Rien ne démontre que les juges du fond aient prêté l'attention voulue aux conséquences gravissimes de l'accident, dont les responsables se sont finalement vu infliger la peine minimale, assortie d'un sursis. Bref, la réaction judiciaire face au drame n'a pas permis d'établir la pleine responsabilité des agents ou autorités de l'Etat pour leur rôle dans cette tragédie, et de garantir la mise en œuvre effective des dispositions du droit interne assurant le respect du droit à la vie, en particulier la fonction dissuasive du droit pénal. Cette absence, face à un accident provoqué du fait d'une activité dangereuse, d'une protection adéquate « par la loi » propre à sauvegarder le droit à la vie, ainsi qu'à prévenir de tels agissements mettant la vie en danger, entraîne une violation de l'article 2 sous son volet procédural.

Conclusion : violation (seize voix contre une).

2. Article 1 du Protocole n° 1: a) Existence d'un « bien » – L'habitation du requérant avait été illégalement érigée, sur un terrain appartenant au Trésor public, et contrevenait aux normes techniques. En ce qui concerne le terrain, la Cour n'a pas suffisamment d'informations pour être à même de savoir si le requérant remplissait ou non les conditions formelles pour se prévaloir de la législation afin d'obtenir un transfert de propriété mais, quoi qu'il en soit, l'intéressé n'entreprend aucune démarche à cette fin. Dans ces conditions, l'espoir qu'il a exprimé devant la Cour de se voir un jour céder le terrain ne constituait pas une forme de « créance suffisamment établie » au point de pouvoir être revendiquée en justice, et donc de constituer un « bien » distinct au sens de la jurisprudence de la Cour. Quant à l'habitation même du requérant, tant sa construction que son occupation étaient irrégulières. Toutefois, bien que les autorités municipales pouvaient procéder à tout moment à la destruction de la maison, elles ne l'envisagèrent pas; elles laissèrent le requérant et ses proches y vivre en toute tranquillité, imposèrent une taxe d'habitation, et les admirent aux services publics payants. Il s'ensuit que les autorités ont *de facto* reconnu que le requérant et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leur habitation et leurs biens meubles. Du reste, l'incertitude créée au sein de la société turque quant à l'application des lois réprimant les constructions illégales n'était pas un élément susceptible d'amener le requérant à penser que la situation concernant son habitation allait basculer d'un jour à l'autre. Bref, l'intérêt patrimonial du requérant relatif à son habitation était suffisamment important et reconnu pour constituer un intérêt substantiel et donc un « bien ».

b) Respect des biens – L'article 1 du Protocole n° 1 peut exiger de l'Etat de prendre des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective de ses biens. En l'espèce, l'ensevelissement de la maison du requérant trouve sa cause dans des négligences graves imputables à l'Etat. Il y a là non pas une « ingérence », mais une méconnaissance d'une obligation positive, les autorités de l'Etat n'ayant pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher la destruction de l'habitation du requérant.

Conclusion : violation (quinze voix contre deux).

3. Article 13 de la Convention: a) Quant au grief tiré de l'article 2 – Pour les accidents mortels provoqués par des activités dangereuses relevant de la respon-

sabilité de l'Etat, l'article 2 requiert que les autorités mènent d'office une enquête sur la cause du décès, répondant à certaines conditions minimales. Sur le terrain de l'article 13, la Cour doit rechercher si le requérant a été entravé dans l'exercice d'un recours effectif de par la façon dont les autorités se sont acquittées de cette obligation procédurale. En l'espèce, les poursuites pénales entamées après l'accident fatal ont été jugées insuffisantes pour protéger le droit à la vie (article 2 sous l'angle procédural). Cependant, les investigations officielles avaient permis d'établir les faits et d'identifier les responsables. Aussi, le requérant était en mesure d'exercer les voies de recours dont il disposait en droit turc afin d'obtenir réparation. Cependant, l'action administrative en responsabilité qu'il a engagée n'a pas été un recours effectif en pratique. Le requérant n'a jamais perçu les dommages-intérêts qui lui avaient été accordés pour la perte de ses proches; or le versement à temps d'un montant définitif accordé à titre de réparation doit être considéré comme un élément essentiel d'un recours sous l'angle de l'article 13 pour un conjoint et un parent en deuil. De plus, la procédure n'a pas été conduite avec la diligence requise. Bref, il y a eu violation de l'article 13 quant au grief tiré du volet substantiel de l'article 2.

Conclusion : violation (quinze voix contre deux).

b) Quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 – Le requérant a obtenu une indemnité pour compenser la destruction de ses biens mobiliers au terme de la procédure administrative. Néanmoins, la décision d'indemnisation a été longue à venir et la somme octroyée pour compenser la destruction de ses biens n'a jamais été versée. Par conséquent, le requérant s'est vu dénier un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention pour faire valoir la violation alléguée de son droit au regard de l'article 1 du Protocole n° 1.

Conclusion : violation (quinze voix contre deux).

La Cour estime, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain des articles 6 § 1 et 8.

Article 41 : la Cour accorde des indemnités pour dommage matériel et préjudice moral et pour frais et dépens.

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

Amuur c. France, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III

Manoussakis et autres c. Grèce, arrêt du 26 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV

Aksoy c. Turquie, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI

Hornsby c. Grèce, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II

Aydın c. Turquie, arrêt du 25 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI

Guerra et autres c. Italie, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I

Kaya c. Turquie, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I

L.C.B. c. Royaume-Uni, arrêt du 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III

Güleç c. Turquie, arrêt du 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV

Yaşa c. Turquie, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

Osman c. Royaume-Uni, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII

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

Aquilina c. Malte [GC], n° 25642/94, CEDH 1999-III

Oğur c. Turquie [GC], n° 21954/93, CEDH 1999-III
Tanrıkulu c. Turquie [GC], n° 23763/94, CEDH 1999-IV
Immobiliare Saffi c. Italie [GC], n° 22774/93, CEDH 1999-V
Dalban c. Roumanie [GC], n° 28114/95, CEDH 1999-VI
Antonakopoulos et autres c. Grèce, n° 37098/97, 14 décembre 1999
Beyeler c. Italie [GC], n° 33202/96, CEDH 2000-I
Caraher c. Royaume-Uni (déc.), n° 24520/94, CEDH 2000-I
Kılıç c. Turquie, n° 22492/93, CEDH 2000-III
Mahmut Kaya c. Turquie, n° 22535/93, CEDH 2000-III
Bieletric S.r.l. c. Italie (déc.), n° 36811/97, 4 mai 2000
İlhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII
Salman c. Turquie [GC], n° 21986/93, CEDH 2000-VII
Kudla c. Pologne [GC], n° 31210/96, CEDH 2000-XI
Chapman c. Royaume-Uni [GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I
Tanlı c. Turquie, n° 26129/95, CEDH 2001-III
Hugh Jordan c. Royaume-Uni, n° 24746/94, 4 mai 2001
Z et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 29392/95, CEDH 2001-V
T.P. et K.M. c. Royaume-Uni [GC], n° 28945/95, CEDH 2001-V
Zwierzyński c. Pologne, n° 34049/96, CEDH 2001-VI
Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne [GC], n° 42527/98, CEDH 2001-VIII
Calvelli et Ciglio c. Italie [GC], n° 32967/96, CEDH 2002-I
Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni, n° 46477/99, CEDH 2002-II
Mastromatteo c. Italie [GC], n° 37703/99, CEDH 2002-VIII
Hatton et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 36022/97, CEDH 2003-VIII
Perez c. France [GC], n° 47287/99, CEDH 2004-I
Vo c. France [GC], n° 53924/00, CEDH 2004-VIII
Kopecný c. Slovaquie [GC], n° 44912/98, CEDH 2004-IX

En l'affaire Öneriyıldız c. Turquie,

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^{me} E. PALM,

MM. L. LOUCAIDES,

R. TÜRMEŒ,

M^{me} F. TULKENS,

M. K. JUNGWIERT,

M^{mes} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

H.S. GREVE,

MM. A.B. BAKA,

M. UGREKHELIDZE,

A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. MULARONI, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 7 mai 2003, 16 juin et 15 septembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 48939/99) dirigée contre la République de Turquie et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Ahmet Nuri Çınar et M. Maşallah Öneriyıldız, ont saisi la Cour le 18 janvier 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Invoquant les articles 2, 8, 13 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants soutenaient que les autorités nationales étaient responsables de la mort de leurs proches ainsi que de la destruction de leurs biens du fait de l'explosion de gaz de méthane survenue le 28 avril 1993 dans le dépôt d'ordures municipal d'Ümraniye (Istanbul). Ils dénonçaient en outre l'incompatibilité de la procédure administrative menée en l'espèce avec les exigences d'équité et de célérité voulues par l'article 6 § 1 de la Convention.

3. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, une chambre composée de M^{me} E. Palm, présidente, M^{me} W. Thomassen, M. Gaukur Jörundsson,

M. R. Türmen, M. C. Bîrsan, M. J. Casadevall, M. R. Maruste, juges, et de M. M. O'Boyle, greffier de section, a décidé le 22 mai 2001 de disjoindre les causes de M. Çınar et de M. Önerıldız et a déclaré la requête recevable dans le chef de ce dernier (« le requérant »), agissant tant en son propre nom qu'au nom de ses trois fils survivants, alors mineurs, Hüsamettin, Aydın et Halef Önerıldız, ainsi qu'au nom de son épouse, Gülnaz Önerıldız, de sa concubine, Sıdıka Zorlu, et de ses enfants, Selahattin, İdris, Mesut, Fatma, Zeynep, Remziye et Abdülkerim Önerıldız.

4. Le 18 juin 2002, après avoir tenu une audience, la chambre a rendu son arrêt, dans lequel elle concluait, par cinq voix contre deux, qu'il y avait eu violation de l'article 2 de la Convention, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 6 § 1, 8 et 13 de la Convention, et, par quatre voix contre trois, qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1. A l'arrêt se trouvait joint l'exposé des opinions en partie dissidentes des juges Casadevall, Türmen et Maruste.

5. Le 12 septembre 2002, le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a demandé, en vertu de l'article 43 de la Convention et de l'article 73 du règlement, le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

Le 6 novembre 2002, un collège de la Grande Chambre a décidé d'accueillir cette demande.

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

7. Devant la Grande Chambre, le requérant, représenté par M^c E. Deniz, avocate au barreau d'Istanbul, et le Gouvernement, représenté par sa coagente, M^{me} D. Akçay, ont déposé des mémoires respectivement le 7 et le 10 mars 2003. Par la suite, les parties ont adressé au greffe des observations complémentaires et des documents à l'appui de leurs arguments.

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

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M ^{me} D. AKÇAY,	<i>coagente,</i>
M. Y. BELET,	<i>conseiller,</i>
M ^{mes} G. ACAR,	
V. SİRMEN,	
J. KALAY,	<i>conseillères ;</i>

– *pour le requérant*

M ^c E. DENİZ,	<i>conseil,</i>
M. Ş. ÖZDEMİR,	<i>conseiller.</i>

La Cour a entendu en leurs déclarations M^c Deniz puis M^{me} Akçay.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est né en 1955 et réside actuellement dans la sous-préfecture de Şirvan (département de Siirt), sa région natale. A l'époque des faits, il habitait, avec douze proches, dans le quartier de taudis (*gecekondu mahallesi*) de Kazım Karabekir à Ümraniye, un district d'Istanbul, où il s'était installé après avoir démissionné de son poste de garde de village dans le Sud-Est de la Turquie.

A. Le site de stockage de déchets ménagers d'Ümraniye et le quartier du requérant

10. Une décharge d'ordures ménagères se trouvait en fonction depuis le début des années 70 à Hekimbaşı, zone abritant également des taudis et contiguë au quartier de Kazım Karabekir. Le 22 janvier 1960, l'usage du site en question, qui appartenait à l'administration des forêts, donc au Trésor public, avait été attribué à la mairie métropolitaine d'Istanbul («la mairie métropolitaine») pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans. Situé sur une côte surplombant une vallée, le site s'étendait sur une surface d'environ 35 hectares et, depuis 1972, il servait de décharge commune aux districts de Beykoz, d'Üsküdar, de Kadıköy et d'Ümraniye, sous l'autorité et la responsabilité de la mairie métropolitaine et, en dernier ressort, des autorités ministérielles.

A l'époque où la décharge commença à être utilisée, cette région était inhabitée et l'agglomération la plus proche se trouvait à environ 3,5 km. Cependant, au fur et à mesure des années, des habitations de fortune furent construites, sans autorisation, sur la zone entourant le dépôt d'ordures, pour finalement donner naissance au bidonville d'Ümraniye.

D'après un plan officiel des quartiers, entre autres de Hekimbaşı et de Kazım Karabekir, dessiné par la direction des affaires techniques de la mairie d'Ümraniye, la maison de M. Öneriyıldız était bâtie au coin de la rue Dereboyu et de la rue Gerze. Cette partie de l'agglomération était attenante au site de la décharge municipale et, depuis 1978, elle relevait d'un maire de quartier, lequel dépendait de la sous-préfecture.

A l'heure actuelle, la décharge d'Ümraniye n'existe plus. La mairie locale l'a fait couvrir de terre et y a placé des conduits d'aération. Par ailleurs, des plans d'occupation des sols concernant les quartiers de Hekimbaşı et de Kazım Karabekir sont en train d'être élaborés. De son côté, la mairie métropolitaine a procédé à un boisement de terrain sur une grande partie de l'ancien site de la décharge et y a fait construire des terrains de sport.

B. Les initiatives de la mairie d'Ümraniye

1. En 1989

11. A la suite des élections municipales du 26 mars 1989, la mairie d'Ümraniye tenta de procéder à une modification du plan d'aménagement urbain à l'échelle de 1/1000°. Cependant, les autorités décisionnelles refusèrent d'approuver ce plan, car il couvrait un territoire allant jusqu'à proximité de la décharge municipale.

A partir du 4 décembre de la même année, la mairie d'Ümraniye entama des travaux consistant à déverser des amas de terre et de débris sur les terrains entourant les taudis d'Ümraniye, afin de réaménager le site de la décharge.

Cependant, le 15 décembre 1989, M.C. et A.C., deux habitants du quartier d'Hekimbaşı, introduisirent devant la 4^e chambre du tribunal d'instance d'Üsküdar une action pétitoire contre la mairie. Se plaignant des dégâts causés sur leurs plantations, ils sollicitèrent l'arrêt des travaux. A l'appui de leur demande, ils produisirent des documents, dont il ressortait que M.C. et A.C. étaient assujettis à la taxe d'habitation et à la taxe foncière depuis 1977, sous le numéro d'imposition 168900. En 1983, ils avaient été invités par l'administration à remplir un formulaire type, prévu pour la déclaration des bâtiments illégaux, afin que leurs habitations et leurs terrains soient régularisés (paragraphe 54 ci-dessous). A la suite de leur demande, le 21 août 1989, la direction générale des eaux et des canalisations de la mairie métropolitaine avait ordonné la pose d'un compteur d'eau dans leurs habitations. Par ailleurs, des copies de factures d'électricité démontrent que M.C. et A.C. effectuaient régulièrement, en leur qualité d'abonnés, des paiements selon leur consommation, laquelle était déterminée au moyen d'un compteur installé à cet effet.

12. Devant le tribunal d'instance, la mairie défenderesse axa sa défense sur le fait que les terres revendiquées par M.C. et A.C. étaient sises sur le territoire de la déchetterie, qu'y habiter était contraire aux règles sanitaires et que leur demande de régularisation ne leur accordait aucun droit.

Par un jugement rendu le 2 mai 1991, sous le numéro de dossier 1989/1088, le tribunal d'instance donna gain de cause à M.C. et A.C., reconnaissant qu'il y avait eu ingérence dans l'exercice de leurs droits sur les biens litigieux.

Cependant, par un arrêt du 2 mars 1992, la Cour de cassation infirma ce jugement. Le 22 octobre 1992, le tribunal d'instance se conforma à l'arrêt de la Cour de cassation et débouta les intéressés.

2. En 1991

13. Le 9 avril 1991, la mairie d'Ümraniye demanda à la 3^e chambre du tribunal d'instance d'Üsküdar une expertise concernant la conformité

de la décharge à la réglementation en la matière, notamment au règlement du 14 mars 1991 sur le contrôle des déchets solides. La mairie sollicita également l'évaluation du préjudice qui lui avait été causé, afin d'appuyer l'action en dommages-intérêts qu'elle s'apprêtait à introduire contre la mairie métropolitaine et contre les mairies des trois districts utilisant la décharge.

La demande d'expertise fut enregistrée sous le numéro de dossier 1991/76 et, le 24 avril 1991, un comité d'experts fut constitué à cette fin; il comprenait un professeur de génie de l'environnement, un agent du cadastre et un médecin légiste.

D'après le rapport d'expertise, établi le 7 mai 1991, le dépôt en question n'était pas conforme aux exigences techniques prévues notamment aux articles 24 à 27, 30 et 38 du règlement du 14 mars 1991 et, de ce fait, présentait un certain nombre de dangers susceptibles d'entraîner un très grand risque pour la santé des habitants de la vallée, notamment pour ceux des quartiers de taudis: aucun mur ou grillage de clôture ne séparait la décharge des habitations qui s'élevaient à cinquante mètres de la montagne d'ordures, le dépôt n'était pas équipé de systèmes de ramassage, de compostage, de recyclage ni de combustion, et aucune installation de drainage ou de purification des eaux de drainage n'y avait été prévue. Les experts en conclurent que la décharge d'Ümraniye «exposait tant les humains que les animaux et l'environnement à toutes sortes de dangers». A ce sujet, le rapport, attirant d'abord l'attention sur le fait qu'une vingtaine de maladies contagieuses risquaient de se propager, soulignait ce qui suit:

« (...) Dans n'importe quelle déchetterie, il se forme, entre autres, des gaz de méthane, de dioxyde de carbone et d'hydrogène sulfuré. Ces substances doivent être, sous contrôle, réunies puis (...) brûlées. Or le dépôt en question ne dispose pas d'un tel système. Lorsqu'il est mélangé avec l'air dans une certaine proportion, le méthane peut s'avérer explosible. Il n'existe, dans cette installation, aucune mesure pour prévenir l'explosion du méthane issu de la décomposition [des déchets]. Que Dieu nous en garde, le dommage pourrait être très important en raison des habitations voisines. (...) »

Le 27 mai 1991, ce rapport fut porté à la connaissance des quatre mairies mises en cause et, le 7 juin 1991, du préfet afin qu'il en fasse part au ministère de la Santé ainsi qu'au Conseil de l'environnement auprès du premier ministre («le Conseil de l'environnement»).

14. Les mairies de Kadıköy et d'Üsküdar ainsi que la mairie métropolitaine demandèrent l'annulation du rapport d'expertise respectivement les 3, 5 et 9 juin 1991. Dans leurs mémoires introductifs d'instance, les avocats des mairies se bornèrent à alléguer que ce rapport, commandé et établi à leur insu, contrevenait au code de procédure civile. Les trois avocats se réservèrent le droit d'étayer leurs objections ultérieurement par des mémoires complémentaires, une fois qu'ils auraient obtenu de leurs autorités tous les informations et documents nécessaires.

Or, aucune des parties n'ayant déposé un tel mémoire complémentaire, la procédure engagée n'aboutit point.

15. Cependant, le Conseil de l'environnement, avisé du même rapport le 18 juin 1991, enjoignit, par la recommandation n° 09513, à la préfecture d'Istanbul ainsi qu'à la mairie métropolitaine et à la mairie d'Ümraniye de remédier aux problèmes signalés en l'espèce :

« (...) Dans le rapport préparé par le comité d'experts, il est indiqué que le site de stockage de déchets en question contrevient à la loi sur l'environnement ainsi qu'au règlement sur le contrôle des déchets solides et que, par conséquent, il menace la santé des hommes et des animaux. Il s'impose de prendre, sur le site de la décharge, les mesures prévues aux articles 24, 25, 26, 27, 30 et 38 du règlement sur le contrôle des déchets solides (...) Je demande donc que les mesures nécessaires soient prises (...) et que notre Conseil soit informé de l'issue. »

16. Le 27 août 1992, devant la 1^{re} chambre du tribunal d'instance d'Üsküdar, Şinasi Öktem, maire d'Ümraniye, demanda la mise en œuvre de mesures provisoires visant à empêcher l'utilisation de la déchetterie par la mairie métropolitaine et par les mairies des districts voisins. Il réclama notamment l'interruption des dépôts d'ordures, la fermeture de la décharge ainsi que la réparation des dommages subis par sa municipalité.

Le 3 novembre 1992, le représentant de la mairie d'Istanbul contesta cette demande. Soulignant les efforts de la mairie métropolitaine pour entretenir les routes menant à la décharge et lutter contre la propagation des maladies, les chiens errants et le dégagement d'odeurs, le représentant fit notamment valoir qu'un projet de réaménagement du site de la décharge était en phase d'adjudication. Quant à la demande de fermeture provisoire de la décharge, le représentant prétendit que la mairie d'Ümraniye agissait de mauvaise foi, dès lors que depuis sa création en 1987, elle-même n'avait rien fait pour l'assainissement du site.

En fait, la mairie métropolitaine avait bien procédé à un appel d'offres pour l'aménagement de nouveaux sites conformes aux normes modernes. Les premiers travaux d'études furent adjugés à la société américaine CVH2M Hill International Ltd et, le 21 décembre 1992 et le 17 février 1993 respectivement, des emplacements furent désignés sur les rives européenne et anatolienne d'Istanbul. Ce projet devait s'achever au cours de l'année 1993.

17. Alors que cette procédure était encore pendante, la mairie d'Ümraniye informa le maire d'Istanbul qu'à partir du 15 mai 1993 aucun dépôt de déchets ne serait plus autorisé.

C. L'accident

18. Le 28 avril 1993, vers 11 heures, une explosion de méthane eut lieu sur le site. A la suite d'un glissement de terrain provoqué par la pression,

les immondices détachées de la montagne d'ordures ensevelirent une dizaine de taudis situés en aval, dont celui du requérant. Trente-neuf personnes périrent dans cet accident.

D. Les procédures engagées en l'espèce

1. L'initiative du ministère de l'Intérieur

19. Immédiatement après l'accident, deux membres de la police municipale tentèrent de constater les faits. Après avoir entendu les victimes, dont le requérant, qui leur expliquèrent avoir érigé leur maison en 1988, ils rapportèrent que treize baraques avaient été détruites.

Le même jour, les membres d'une cellule de crise constituée par la préfecture d'Istanbul se rendirent également sur les lieux et relevèrent que le glissement de terrain avait bien été causé par l'explosion de gaz de méthane.

20. Le lendemain, 29 avril 1993, le ministère de l'Intérieur («le ministère») ordonna que les circonstances dans lesquelles cette catastrophe avait eu lieu soient examinées par le conseil d'inspection administrative («le conseil d'inspection») afin de déterminer s'il y avait lieu de poursuivre les deux maires, MM. Sözen et Öktem.

2. L'enquête pénale

21. Alors que cette procédure administrative suivait son cours, le 30 avril 1993, le procureur de la République d'Üsküdar («le procureur») se rendit sur les lieux de l'accident, accompagné d'un comité d'experts composé de trois professeurs en génie civil de trois universités différentes. Au vu de ses observations préliminaires, il chargea le comité de déterminer la part de responsabilité des autorités publiques et celle des victimes dans la survenance de l'accident.

22. Le 6 mai 1993, le requérant déposa une plainte au commissariat local. Il déclara: «Si ce sont les autorités qui, par négligence, ont causé l'ensevelissement de ma maison ainsi que la mort de mes compagnes et enfants, je porte plainte contre la ou les autorité(s) impliquée(s).» La plainte du requérant fut versée au dossier d'instruction n° 1993/6102, déjà ouvert d'office par le procureur.

23. Le 14 mai 1993, le procureur entendit plusieurs témoins et victimes de l'accident litigieux. Le 18 mai 1993, le comité d'experts rendit le rapport qu'avait commandé le procureur. Dans son rapport, le comité constata d'emblée qu'il n'y avait pas de plan d'urbanisation à l'échelle de 1/5000^e concernant la région, que le plan d'aménagement urbain à l'échelle de 1/1000^e n'avait pas été approuvé et que la plupart des habitations ensevelies se trouvaient même en dehors de ce dernier plan,

à l'extrémité du site de la décharge. Les experts confirmèrent que le glissement du terrain, qui déjà n'était pas stable, pouvait s'expliquer tant par la pression croissante du gaz à l'intérieur du dépôt que par l'explosion de celui-ci. Rappelant les obligations et devoirs que la réglementation en la matière faisait aux autorités publiques, les experts conclurent que, concernant la survenance de l'accident, la faute devait être répartie à raison de :

«- 2/8 à la charge de la mairie d'Istanbul, qui n'a pas agi en temps utile pour prévenir les problèmes techniques qui existaient déjà à l'installation du dépôt en 1970, et qui n'ont cessé de s'aggraver depuis lors, ni indiqué aux mairies concernées un autre site de stockage de déchets, comme la loi n° 3030 l'obligeait à le faire ;

- 2/8 à la charge de la mairie d'Ümraniye, pour avoir mis en œuvre un plan d'occupation des sols en omettant de prévoir, en violation du règlement n° 20814, une zone tampon large de 1 000 m et devant demeurer inhabitée, et pour avoir attiré dans sa région les habitations de fortune et ne s'être pas employée à empêcher de telles constructions, en dépit du rapport d'expertise du 7 mai 1991 ;

- 2/8 à la charge des habitants du bidonville, pour avoir mis en danger les membres de leurs familles en s'installant à proximité d'une montagne d'ordures ;

- 1/8 à la charge du ministère de l'Environnement, pour avoir omis d'assurer un suivi effectif de l'application conforme au règlement n° 20814 sur le contrôle des déchets solides ;

- 1/8 à la charge du gouvernement, pour avoir favorisé ce type d'agglomérations, en amnistiant à plusieurs reprises les constructions illégales et en octroyant des titres de propriété à leurs occupants.»

24. Le 21 mai 1993, le procureur rendit son ordonnance. Il déclina sa compétence *ratione personae* concernant les autorités administratives dont les responsabilités avaient été établies, à savoir la mairie métropolitaine, la mairie d'Ümraniye, le ministère de l'Environnement et les dirigeants des gouvernements ayant exercé pendant la période 1974-1993. Ainsi, le procureur renvoya l'affaire au préfet d'Istanbul, considérant que celle-ci relevait de la loi sur les poursuites contre les fonctionnaires, dont l'application appartenait au comité administratif départemental de la préfecture d'Istanbul («le comité administratif»). Cela étant, le procureur précisa dans son ordonnance que, s'agissant des autorités mises en cause, les dispositions à appliquer étaient celles des articles 230 et 455 § 2 du code pénal, qui réprimaient respectivement la négligence dans l'exercice des fonctions publiques et l'homicide par négligence.

Dans la mesure où l'affaire portait sur la responsabilité éventuelle des habitants du bidonville, dont le requérant, lesquels avaient la qualité tant de victimes que d'accusés au regard de l'article 455 § 2 du code pénal, le procureur émit l'avis qu'il était impossible, en l'état du dossier, de disjoindre leurs causes, eu égard aux articles 10 et 15 de la loi susmentionnée.

Le 27 mai 1993, date de clôture de l'enquête préliminaire du conseil d'inspection, le dossier du parquet fut transmis au ministère.

3. *L'issue de l'enquête administrative contre les autorités mises en cause*

25. Le 27 mai 1993, à la lumière des conclusions de sa propre enquête, le conseil d'inspection demanda au ministère l'autorisation d'ouvrir une instruction pénale contre les deux maires incriminés.

26. Le lendemain de cette demande la mairie d'Ümraniye fit à la presse la communication suivante :

«L'unique déchetterie du côté anatolien se trouvait au milieu de notre district d'Ümraniye, telle une horreur silencieuse. Elle a rompu son silence et provoqué la mort. Nous le savions et nous nous y attendions. En tant que municipalité, nous avons, depuis quatre ans, forcé toutes les portes pour faire déplacer cette déchetterie. La mairie métropolitaine d'Istanbul s'est montrée indifférente. Elle a laissé tomber les travaux d'assainissement (...) après avoir posé deux pelles de béton à l'inauguration. Les ministères et le gouvernement étaient au courant des faits, mais ils n'y ont pas prêté beaucoup d'attention. Nous avons soumis la question aux juges et ils nous avaient donné raison, mais le mécanisme judiciaire n'a pu être mis en action. (...) A l'heure actuelle nous sommes face à nos responsabilités et nous rendrons tous des comptes aux habitants d'Ümraniye (...)»

27. L'autorisation sollicitée par le conseil d'inspection fut accordée le 17 juin 1993 et, par conséquent, un inspecteur en chef auprès du ministère («l'inspecteur en chef») fut chargé de l'affaire.

Compte tenu du dossier de l'enquête constitué en l'espèce, l'inspecteur en chef recueillit les dépositions de MM. Sözen et Öktem. Ce dernier déclara, entre autres, qu'en décembre 1989 sa municipalité avait bien entamé des travaux d'assainissement du territoire du bidonville d'Hekimbaşı et que, cependant, ceux-ci avaient été interrompus à la demande de deux habitants de ce quartier (paragraphe 11 ci-dessus).

28. L'inspecteur en chef finalisa son rapport le 9 juillet 1993. Celui-ci entérinait les conclusions de toutes les expertises effectuées jusqu'alors et tenait compte de l'ensemble des éléments réunis par le procureur. Il mentionnait également deux autres avis scientifiques, adressés à la préfecture d'Istanbul en mai 1993, l'un par le ministère de l'Environnement et l'autre par un professeur de génie civil de l'université de Boğaziçi. Ces deux avis confirmaient que le glissement de terrain mortel avait été causé par l'explosion de méthane. Le rapport indiquait en outre que, le 4 mai 1993, le conseil d'inspection avait invité la mairie métropolitaine à lui faire part des mesures effectivement prises à la lumière du rapport d'expertise du 7 mai 1991 et reproduisait la réponse de M. Sözen :

«Notre mairie métropolitaine a, d'une part, pris les mesures nécessaires afin d'assurer que les anciens sites puissent être utilisés de la façon la moins préjudiciable possible jusqu'à fin 1993 et, d'autre part, elle a achevé tous les préparatifs en vue de construire l'une des installations les plus grandes et les plus modernes (...) jamais

réalisées dans notre pays. Une autre entreprise consiste à réaliser un site provisoire de stockage de déchets répondant aux conditions requises. Parallèlement à cela, des travaux continuent quant à la réhabilitation des anciens sites [en fin de vie]. En bref, ces trois dernières années, notre mairie s'est très sérieusement penchée sur le problème des déchets (...) [et], actuellement, les travaux continuent (...)»

29. L'inspecteur en chef conclut finalement que la mort de vingt-six personnes et les blessures causées à onze autres (chiffres disponibles à l'époque des faits), survenues le 28 avril 1993, étaient dues à l'inaction des deux maires dans l'exercice de leurs fonctions, et que ceux-ci devaient répondre de leur négligence au regard de l'article 230 du code pénal. Car en dépit notamment du rapport d'expertise et de la recommandation du Conseil de l'environnement, ils avaient, en toute connaissance de cause, méconnu leurs devoirs respectifs: M. Öktem, parce qu'il avait manqué à son obligation de procéder, en vertu du pouvoir que lui conférait l'article 18 de la loi n° 775, à la destruction des baraques non autorisées situées aux abords de la décharge, et M. Sözen, parce qu'il avait refusé d'obtempérer à la recommandation susmentionnée, omis de réhabiliter le dépôt d'ordures ou d'ordonner sa fermeture, et n'avait respecté aucune des dispositions de l'article 10 de la loi n° 3030, lesquelles exigeaient qu'il procédât à la destruction des taudis en question, le cas échéant par ses propres moyens. Toutefois, dans ses observations, l'inspecteur en chef ne se pencha point sur la question de l'applicabilité, en l'occurrence, de l'article 455 § 2 du code pénal.

4. L'attribution d'un logement social au requérant

30. Dans l'intervalle, la direction de l'habitat et des constructions de fortune invita le requérant à se présenter, l'informant que, par un arrêté (n° 1739) du 25 mai 1993, la mairie métropolitaine lui avait attribué un appartement dans le complexe de logements sociaux de Çobançeşme (Eyüp, Alibeyköy). Le 18 juin 1993, le requérant prit possession, contre signature, de l'appartement n° 7, au bâtiment C-1 dudit complexe. Cette opération fut régularisée par un arrêté (n° 3927) du 17 septembre 1993 de la mairie métropolitaine. Le 13 novembre 1993, le requérant signa une déclaration notariée, tenant lieu de contrat, stipulant que le logement en question lui avait été «vendu» contre la somme de 125 millions de livres turques (TRL), dont un quart était à verser au comptant et le reliquat par des mensualités de 732 844 TRL chacune.

Selon toute vraisemblance, la somme à payer au comptant fut versée à la préfecture d'Istanbul, qui la transmet à la mairie métropolitaine. Le requérant s'acquitta de la première mensualité le 9 novembre 1993 et continua ainsi jusqu'en janvier 1996. Entre-temps, avant le 23 février 1995, il loua son appartement à un certain H.Ö. moyennant des loyers mensuels de 2 millions de TRL. A partir de janvier 1996, l'administration

dut, semble-t-il, avoir recours à la procédure d'exécution forcée pour recouvrer le restant des mensualités.

Le 24 mars 1998, le requérant, qui n'avait alors plus de dette envers la mairie métropolitaine, fit à un certain E.B. une promesse de vente notariée concernant son logement en contrepartie de 20 000 marks allemands payés au comptant.

5. *L'action publique contre les autorités mises en cause*

31. Par une ordonnance du 15 juillet 1993, le comité administratif, sur la base du rapport de l'inspecteur en chef, décida à la majorité de traduire MM. Sözen et Öktem en justice pour infraction à l'article 230 du code pénal.

Ces derniers firent appel de cette décision devant le Conseil d'Etat, qui les débouta de leur demande le 18 janvier 1995. Par conséquent, le dossier de l'affaire fut retourné au procureur qui, le 30 mars 1995, renvoya les deux maires devant la 5^e chambre du tribunal correctionnel d'Istanbul.

32. Les débats s'ouvrirent devant la chambre le 29 mai 1995. A l'audience, M. Sözen affirma notamment que personne ne pouvait s'attendre à ce qu'il s'acquitte de devoirs qui ne lui incombent pas, ni le tenir pour seul responsable d'une situation qui perdurait depuis 1970; au demeurant, il alléguait que l'on ne devrait pas non plus le blâmer de ne pas avoir réhabilité la décharge d'Ümraniye, dès lors qu'aucun des 2 000 sites en Turquie ne l'avait été; à ce sujet, faisant valoir un certain nombre de mesures qui avaient néanmoins été prises par la mairie métropolitaine, il soutint qu'un réaménagement définitif de la décharge n'aurait pas pu être réalisé tant que des ordures continuaient à être déposées. Enfin, il déclara: «les éléments constitutifs du délit de négligence dans l'exercice des fonctions ne sont pas réunis, parce que je n'ai pas agi avec l'intention de me montrer négligent [sic] et que l'on ne saurait établir un lien de causalité» entre l'incident et une quelconque négligence de sa part.

Quant à M. Öktem, il soutint que les baraquements ensevelis dataient d'avant son élection, le 26 mars 1989, et qu'il n'avait, après cette date, jamais toléré le développement des quartiers de taudis. Accusant la mairie métropolitaine et la préfecture d'Istanbul d'indifférence face aux problèmes, M. Öktem alléguait qu'en réalité la prévention des constructions illégales relevait de la responsabilité des agents forestiers et qu'en tout état de cause sa municipalité manquait d'effectifs pour procéder à la destruction de tels baraquements.

33. Par un jugement du 4 avril 1996, la chambre déclara les deux maires coupables des faits qui leur étaient reprochés, estimant que les moyens de défense qu'ils avaient présentés s'avéraient sans fondement.

Pour parvenir à cette conclusion, les juges du fond se fondèrent notamment sur les preuves qui avaient déjà été recueillies au cours des

investigations pénales menées sans relâche du 29 avril 1993 au 9 juillet 1993 (paragraphes 19 et 28 ci-dessus). D'ailleurs, il ressort du jugement rendu le 30 novembre 1995 que, pour déterminer la part de responsabilité de chacune des autorités mises en cause, les juges entérinèrent sans hésiter les conclusions du rapport d'expertise établi à la demande du procureur sur cette question précise, rapport qui était disponible depuis le 18 mai 1993 (paragraphe 23 ci-dessus).

Par ailleurs, les juges relevèrent ce qui suit :

« (...) bien qu'informés du rapport [d'expertise], les deux prévenus n'ont pris aucune mesure préventive effective. A l'image d'une personne tirant sur une foule, qui devrait savoir qu'il y aura des morts et qui, par conséquent, ne saurait prétendre avoir agi sans intention de tuer, les prévenus ne peuvent pas non plus alléguer en l'espèce qu'ils n'avaient pas l'intention de négliger leurs fonctions. On ne saurait pour autant leur imputer toute la faute. (...) Ils se sont montrés négligents tout comme d'autres. En l'espèce, la faute principale consiste à construire des habitations de fortune en aval d'un dépôt d'ordures situé sur une côte, et c'est aux habitants de ces taudis qu'il faut l'imputer. Ces derniers auraient dû prendre en considération le risque que la montagne d'ordures s'effondre un jour sur leur tête et qu'ils en subissent un préjudice. Ils n'auraient pas dû construire des baraques à cinquante mètres du dépôt. Ils ont payé leur légèreté de leur vie (...) »

34. La chambre condamna MM. Sözen et Öktem à la peine d'emprisonnement minimum prévue à l'article 230 du code pénal, à savoir trois mois, ainsi qu'à des amendes de 160 000 TRL. Puis, en application de l'article 4 § 1 de la loi n° 647, elle commua les peines d'emprisonnement en des peines d'amendes; les sanctions finalement prononcées consistaient à payer 610 000 TRL. Convaincue que les prévenus se garderaient de récidiver, la chambre décida également de surseoir à l'exécution de ces peines, conformément à l'article 6 de ladite loi.

35. Les deux maires se pourvurent en cassation. Ils reprochèrent notamment aux juges du fond de s'être livrés à une appréciation des faits allant au-delà de celle qu'appelait l'article 230 du code pénal, comme s'il s'agissait d'un cas d'homicide involontaire au sens de l'article 455 dudit code.

Par un arrêt du 10 novembre 1997, la Cour de cassation confirma le jugement attaqué.

36. Le requérant n'a, selon toute vraisemblance, jamais été informé du déroulement de cette procédure et n'a jamais été entendu par aucun des organes administratifs d'enquête ou par les instances répressives; aucune décision judiciaire ne semble par ailleurs lui avoir été notifiée.

6. *L'action administrative du requérant*

37. Le 3 septembre 1993, le requérant saisit les mairies d'Ûmraniye et d'Istanbul ainsi que les ministères de l'Intérieur et de l'Environnement, et demanda réparation de son préjudice tant matériel que moral. La somme

réclamée par le requérant se ventilait ainsi: 150 millions de TRL à titre de dommages-intérêts du fait de la perte de l'habitation et des biens ménagers; 2 550 000 000, 10 millions, 15 millions et 20 millions de TRL en réparation de la perte du soutien économique subie par lui-même et ses trois fils survivants, Hüsamettin, Aydın et Halef; 900 millions de TRL pour lui-même et 300 millions de TRL pour chacun de ses trois fils au titre du préjudice moral du fait de la mort de leurs proches.

38. Par des lettres des 16 septembre et 2 novembre 1993, le maire d'Ümraniye et le ministre de l'Environnement rejetèrent les demandes du requérant. Les autres administrations ne répondirent pas.

39. Le requérant introduisit alors en son propre nom et au nom de ses trois enfants survivants une action en dommages-intérêts devant le tribunal administratif d'Istanbul («le tribunal») contre les quatre autorités. Dénonçant leurs négligences à l'origine de la mort de ses proches et de la destruction de sa maison ainsi que de ses biens ménagers, il réclama derechef les sommes susmentionnées.

Le 4 janvier 1994, le requérant fut admis au bénéfice de l'assistance judiciaire.

40. Le tribunal rendit son jugement le 30 novembre 1995. Se fondant sur le rapport d'expertise du 18 mai 1993 (paragraphe 23 ci-dessus), il constata l'existence d'un lien de causalité direct entre l'accident du 28 avril 1993 et les négligences concourantes des quatre administrations incriminées. En conséquence, il condamna ces dernières à verser au requérant et à ses enfants 100 millions de TRL au titre du préjudice moral et 10 millions de TRL pour dommage matériel (ces sommes équivalaient, à l'époque, à environ 2 077 et 208 euros respectivement).

Ce dernier montant, jugé en équité, était limité à la destruction des biens ménagers, exception faite des appareils électroménagers que le requérant n'était pas censé posséder. A ce sujet, le tribunal semble s'en être tenu à l'argument des administrations, selon lequel «il n'y avait ni eau ni électricité dans ces habitations». Le tribunal rejeta en outre la demande pour le surplus: d'après lui, l'intéressé ne pouvait arguer d'une privation de soutien économique parce qu'il avait une part de responsabilité dans le dommage engendré et parce que les victimes étaient des enfants en bas âge ou des femmes au foyer n'exerçant aucun emploi rémunéré susceptible de contribuer à la subsistance de la famille. De l'avis du tribunal, le requérant était aussi malvenu de réclamer réparation du fait de la destruction de son taudis, étant donné qu'à la suite de l'accident il s'était vu allouer un logement social et que, même si la mairie d'Ümraniye n'avait pas jusqu'alors exercé son pouvoir de détruire cette baraque, rien n'aurait pu l'empêcher de le faire à n'importe quel moment.

Le tribunal décida enfin de ne pas appliquer d'intérêts moratoires sur l'indemnité accordée pour préjudice moral.

41. Les parties contestèrent ce jugement devant le Conseil d'Etat, qui les débouta par un arrêt du 21 avril 1998.

Le recours en rectification d'arrêt exercé par la mairie métropolitaine n'ayant pas abouti non plus, l'arrêt devint définitif et fut notifié au requérant le 10 août 1998.

42. Les indemnités en question demeurent impayées à ce jour.

7. L'issue des poursuites pénales contre les habitants du bidonville

43. Le 22 décembre 2000 entra en vigueur la loi n° 4616, qui prévoyait le sursis à l'exécution des mesures judiciaires pendantes concernant certaines infractions commises avant le 23 avril 1999.

Le 22 avril 2003, le ministère de la Justice informa le parquet d'Istanbul qu'il avait été impossible de clore l'enquête pénale en cours contre les habitants du bidonville, que la seule décision les concernant s'avérait être l'ordonnance d'incompétence rendue le 21 mai 1993 et que l'infraction reprochée en l'espèce serait prescrite le 28 avril 2003.

Partant, le 24 avril 2003, le parquet d'Istanbul décida de surseoir à l'ouverture d'une action pénale contre les intéressés, dont le requérant, et quatre jours plus tard l'action pénale fut prescrite dans leur chef.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le droit pénal turc

44. Les dispositions pertinentes du code pénal se lisent ainsi :

Article 230 §§ 1 et 3

« Tout agent de l'Etat qui, dans l'exercice de ses fonctions publiques, (...) fait preuve de négligence et de retard ou qui, sans raison valable, refuse d'obtempérer aux ordres légitimes (...) de ses supérieurs est passible d'une peine d'emprisonnement allant de trois mois à un an ainsi que d'une amende allant de 6 000 à 30 000 livres turques.

(...)

Dans tous les (...) cas, si des tiers ont subi un quelconque préjudice du fait de la négligence ou du retard du fonctionnaire mis en cause, celui-ci sera également tenu de le réparer. »

Article 455 §§ 1 et 2

« Quiconque, par imprudence, négligence ou inexpérience dans sa profession ou son art, ou par inobservation des lois, ordres ou prescriptions, cause la mort d'autrui est passible d'une peine d'emprisonnement allant de deux à cinq ans ainsi que d'une amende allant de 20 000 à 150 000 livres turques.

Si l'acte a causé la mort de plusieurs personnes ou a été à l'origine de la mort d'une personne et des blessures d'une ou plusieurs autres (...), l'auteur sera condamné à une

peine d'emprisonnement allant de quatre à dix ans ainsi qu'à une lourde amende de 60 000 livres turques minimum.»

Article 29 § 8

«Le juge a toute latitude pour fixer la peine principale, dont le quantum peut varier entre un minimum et un maximum, en tenant compte d'éléments tels que les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, le moyen utilisé pour la commettre, l'importance et la gravité de l'infraction, le moment et le lieu où elle a été commise, les diverses particularités de l'acte, la gravité du préjudice causé et du risque [entraîné], le degré de l'intention [criminelle] (...), les raisons et desseins ayant conduit à l'infraction, le but, les antécédents, le statut personnel et social de son auteur ainsi que son comportement à la suite de l'acte [commis]. Même dans le cas où la peine infligée correspond au quantum minimum, les motifs de ce choix sont obligatoirement mentionnés dans le jugement.»

Article 59

«Si le tribunal considère qu'il y a, en dehors des excuses atténuantes, des circonstances atténuantes militent pour une réduction de la peine [infligée] à l'auteur, la peine capitale sera commuée en réclusion à perpétuité et la réclusion à perpétuité en une peine d'emprisonnement de trente ans.

Les autres peines seront réduites d'un sixième au maximum.»

45. Les articles 4 § 1 et 6 § 1 de la loi n° 647 sur l'exécution des peines se lisent ainsi :

Article 4 § 1

«Hormis la réclusion criminelle, le tribunal peut, eu égard à la personnalité et à la situation de l'inculpé ainsi qu'aux circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, commuer les peines privatives de liberté de courte durée :

1) en une amende lourde (...) à raison d'un montant allant de 5 000 à 10 000 livres turques par jour ;

(...)»

Article 6 § 1

«Quiconque n'ayant jamais été condamné (...) à une peine autre qu'une amende se voit infliger (...) une amende (...) et/ou une peine d'emprisonnement d'un an [maximum] peut bénéficier d'un sursis à l'exécution de cette peine, si le tribunal est convaincu que [l'auteur], compte tenu de [sa] tendance à transgresser la loi, se gardera de récidiver si on lui accorde un tel sursis (...)»

46. Aux termes du code de procédure pénale (CPP), un procureur de la République qui – de quelque manière que ce soit – est avisé d'une situation permettant de soupçonner qu'une infraction a été commise est tenu d'instruire les faits afin de décider s'il y a lieu ou non d'engager des poursuites (article 153 CPP). Cependant, si l'auteur présumé d'une infraction est un agent de la fonction publique et si l'acte a été commis dans le cadre de ses fonctions, l'instruction de l'affaire dépend de la loi de 1914 sur

les poursuites contre les fonctionnaires, laquelle limite la compétence *ratione personae* du ministère public quant à cette phase de la procédure. En pareil cas, l'enquête préliminaire et, par conséquent, l'autorisation d'ouvrir des poursuites pénales seront du ressort du comité administratif local concerné (celui de la sous-préfecture ou du département selon le statut de l'intéressé).

Les décisions desdits comités sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat ; la saisine est d'office si l'affaire est classée sans suite.

47. Le droit pénal turc prévoit l'intervention des plaignants dans les procédures pénales. L'article 365 CPP contient une disposition permettant à un plaignant et à quiconque s'estimant lésé du fait d'une infraction de se constituer « partie intervenante » dans une action publique déjà ouverte par le parquet et, ainsi, d'agir aux côtés de l'accusation. Il appartient au juge, après consultation du parquet, de se prononcer sur la recevabilité de la constitution de partie intervenante (article 366 CPP).

48. Si la demande est accueillie, la partie intervenante peut, entre autres, réclamer – en sa qualité de victime directe – réparation de ses préjudices résultant de l'infraction. Le bénéfice de cette possibilité du droit turc – du reste, comparable à celles qu'offrent la « constitution de partie civile » ou « l'action civile » prévues dans les droits de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe – dépend néanmoins du respect de quelques règles précises. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, pour qu'il soit statué sur des dommages-intérêts du fait d'une infraction, la personne lésée doit non seulement se constituer partie intervenante, mais également revendiquer explicitement son droit à réparation. En droit turc, cette demande n'est donc pas considérée comme étant incorporée à la constitution de partie intervenante. Il n'est pas obligatoire que la réparation soit revendiquée au moment où la personne se constitue partie intervenante : elle pourrait l'être ultérieurement, mais à condition qu'aucune action en dommages-intérêts n'ait été introduite auparavant devant les juridictions civiles ou administratives. De plus, toute demande d'indemnité, au sens de l'article 358 CPP (ou de l'article 365 § 2) doit être chiffrée et justifiée car, dans l'appréciation de telles demandes, les juges répressifs sont appelés à appliquer les règles de droit civil en la matière, au nombre desquelles figure l'interdiction de juger au-delà du montant réclamé en l'occurrence. La condamnation de l'inculpé est nécessaire pour statuer sur le droit à indemnité de la partie intervenante.

B. Les voies administratives et civiles contre les agents de l'Etat

1. La justice administrative

49. S'agissant de la responsabilité civile et administrative du fait d'actes criminels et délictuels, l'article 13 de la loi n° 2577 sur la procé-

deure administrative énonce que toute victime d'un dommage résultant d'un acte de l'administration peut demander réparation à cette dernière dans le délai d'un an à compter de la date de l'acte allégué. En cas de rejet de tout ou partie de la demande ou si aucune réponse n'a été obtenue dans un délai de soixante jours, la victime peut engager une procédure administrative.

Le statut des juges ainsi que l'organisation des tribunaux administratifs sont régis par la loi n° 2576 du 6 janvier 1982 sur les compétences et la constitution des tribunaux administratifs et par la loi n° 2575 sur le Conseil d'Etat.

2. *La justice civile*

50. En vertu du code des obligations, les personnes lésées du fait d'un acte illicite ou délictueux peuvent introduire une action en réparation pour le préjudice tant matériel (articles 41-46) que moral (article 47). En la matière, les tribunaux civils ne sont liés ni par les considérations ni par le verdict des juridictions répressives sur la culpabilité de l'intéressé (article 53).

Toutefois, en vertu de l'article 13 de la loi n° 657 sur les fonctionnaires de l'Etat, les personnes ayant subi un dommage du fait de l'exercice d'une fonction relevant du droit public peuvent en principe assigner en justice uniquement l'autorité publique dont relève le fonctionnaire en cause et non directement celui-ci (articles 129 § 5 de la Constitution, et 55 et 100 du code des obligations). Cette règle n'est toutefois pas absolue. Lorsque l'acte en question est qualifié d'illicite ou de délictueux et, par conséquent, perd son caractère d'acte ou de fait «administratif», les juridictions civiles peuvent accueillir une demande de dommages-intérêts dirigée contre l'auteur lui-même, sans préjudice de la possibilité d'engager la responsabilité conjointe de l'administration en sa qualité d'employeur de l'auteur de l'acte (article 50 du code des obligations).

C. **L'exécution des décisions judiciaires par l'administration**

51. Aux termes de l'article 138 § 4 de la Constitution de 1982 :

«Les organes des pouvoirs exécutif et législatif ainsi que l'administration sont tenus de se conformer aux décisions judiciaires; lesdits organes et l'administration ne peuvent en aucun cas modifier les décisions judiciaires ni en différer l'exécution.»

L'article 28 § 2 du code de procédure administrative dispose :

«Les décisions rendues relativement aux recours de pleine juridiction et concernant un montant déterminé sont exécutées (...) conformément aux dispositions du droit commun.»

D'après l'article 82 § 1 de la loi n° 2004 sur les voies d'exécution et la faillite, ne peuvent faire l'objet d'une saisie les biens de l'Etat et les biens qui, selon la loi les régissant, sont insaisissables. Il ressort de l'article 19 § 7 de la loi n° 1580 du 3 avril 1930 sur les municipalités que les biens de ces dernières peuvent être saisis uniquement s'ils ne sont pas affectés à l'usage public.

Selon la doctrine turque en la matière, il découle des dispositions ci-dessus que si l'administration n'obtempère pas d'elle-même à une décision judiciaire de réparation définitive et exécutoire, l'intéressé a la possibilité d'intenter une procédure d'exécution forcée conformément au droit commun. Dans ce cas, l'autorité compétente est habilitée à imposer à l'administration les mesures prévues par la loi n° 2004, la saisie demeurant toutefois exceptionnelle.

D. La réglementation des constructions non autorisées et des décharges d'ordures ménagères

1. La Constitution

52. Les dispositions pertinentes de la Constitution en matière d'environnement et de logement se lisent ainsi :

Article 56

« Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré.

L'Etat et les citoyens ont le devoir d'améliorer l'environnement, d'en préserver la salubrité et d'en empêcher la pollution.

En vue de garantir à chacun des conditions de vie physiques et psychologiques saines, (...) l'Etat instaure lui-même des institutions sanitaires et réglemente leurs prestations de services.

L'Etat s'acquitte de cette tâche en utilisant les institutions sanitaires et sociales des secteurs privé et public, et en assurant le contrôle de celles-ci. (...) »

Article 57

« L'Etat prend les mesures propres à remédier aux besoins de logement, dans le cadre d'une planification tenant compte des particularités des villes et des conditions de l'environnement, et favorise en outre les programmes de logements collectifs. »

Article 65

« L'Etat s'acquitte des tâches que la Constitution lui assigne en matière sociale et économique, dans les limites de ses ressources financières et en veillant à préserver la stabilité économique. »

2. *Les bidonvilles et la législation les concernant*

53. D'après les informations et documents dont la Cour dispose, depuis 1960, année où commencèrent des migrations massives d'habitants des zones défavorisées vers les régions riches, la Turquie doit faire face au problème des bidonvilles, constitués le plus souvent de baraquements édifiés en dur et évoluant rapidement vers des constructions à étages. Actuellement, plus d'un tiers de la population vivrait dans des habitations de ce type. Les chercheurs, qui se sont penchés sur ce problème, affirment que la naissance de telles agglomérations ne saurait s'expliquer seulement par les défaillances de l'aménagement urbain et de la police municipale. Ils signalent l'existence de plus de dix-huit lois d'amnistie promulguées au fil du temps afin de régulariser les quartiers de taudis, dans l'optique, selon eux, de satisfaire les électeurs potentiels vivant dans ces habitations de fortune.

54. Dans le domaine de la lutte contre le développement des bidonvilles, les principales dispositions légales en droit turc sont les suivantes :

Selon l'article 15 § 2, alinéa 19, de la loi n° 1580 du 3 avril 1930 sur les municipalités, ces dernières sont tenues d'empêcher et d'interdire toute installation ou construction, contraire à la loi et aux règlements, qui serait établie sans permis ou porterait atteinte à la santé, à l'ordre et à la quiétude de la ville.

La loi n° 775 du 20 juillet 1966 énonce dans son article 18 qu'après son entrée en vigueur, tout bâtiment non autorisé, qu'il soit en phase de construction ou déjà habité, sera immédiatement détruit sans qu'une décision préalable soit nécessaire. La mise en œuvre de ces mesures incombe aux autorités administratives, lesquelles peuvent avoir recours aux forces de l'ordre et aux autres moyens de l'Etat. Pour ce qui est des baraquements réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi, l'article 21 de celle-ci prévoit que, sous certaines conditions, les habitants des taudis pourront acquérir le terrain qu'ils occupent et profiter de crédits avantageux pour financer la construction de bâtiments conformes aux normes et aux plans d'urbanisme. Les agglomérations où les dispositions de l'article 21 sont applicables sont déclarées « zones de réhabilitation et d'éradication des taudis » et gérées conformément à un plan d'action.

Par une loi n° 1990 du 6 mai 1976 portant modification de la loi n° 775, les constructions irrégulières effectuées avant le 1^{er} novembre 1976 furent elles aussi considérées comme couvertes par l'article 21 susmentionné. La loi n° 2981 du 24 février 1984 concernant les constructions non conformes à la législation en matière de bidonvilles et d'aménagement urbain prévoyait également des mesures à prendre pour la conservation, la régularisation, la réhabilitation et la destruction des bâtiments irréguliers érigés jusqu'alors.

Concernant les biens publics, l'article 18 § 2 de la loi n° 3402 du 21 juin 1987 sur le cadastre se lit ainsi :

«La prescription acquisitive ne joue pas pour les biens communs, (...) les forêts et les lieux à la disposition de l'Etat et affectés à l'usage public ni pour les biens immobiliers qui, d'après les lois les concernant, reviennent à l'Etat, que ces biens soient inscrits ou non au registre foncier.»

55. Cependant, la loi n° 4706 du 29 juin 2001 portant consolidation de l'économie turque, telle que modifiée par la loi n° 4916 du 3 juillet 2003, a autorisé sous certaines conditions la vente aux tiers des biens immobiliers appartenant au Trésor public. D'après l'article 4 §§ 6 et 7 de cette loi, les biens appartenant au Trésor et abritant des constructions réalisées avant le 31 décembre 2000 seront transmis à titre gratuit aux municipalités dont dépendent les terrains sur lesquels sont situées les constructions, afin d'être vendus préférentiellement aux propriétaires de ces constructions ou à leurs ayants droit. Les ventes en question s'effectuent moyennant un acompte correspondant au quart de la valeur marchande du terrain et des mensualités pouvant être étalées sur trois ans.

Les municipalités sont tenues de procéder à l'élaboration des plans d'occupation des sols ainsi que des plans d'application concernant les biens qui leur ont été aliénés au titre de la loi susmentionnée.

3. Les sites de stockage de déchets ménagers et leur réglementation

56. D'après l'article 15 § 2, alinéa 24, de la loi n° 1580 susmentionnée, il incombe aux mairies d'assurer le ramassage régulier et approprié des ordures ménagères ainsi que leur destruction. Conformément aux articles 6-E, alinéa j), de la loi n° 3030 sur les mairies métropolitaines et 22 du règlement d'administration publique relatif à cette loi, il incombe aux mairies métropolitaines de désigner les lieux de stockage des ordures et des déchets industriels ainsi que de réaliser ou de faire réaliser les installations concernant le traitement, le recyclage et la destruction de ces derniers.

Selon les articles 5 et 22 du règlement sur le contrôle des déchets solides, publié au Journal officiel du 14 mars 1991, les mairies sont responsables de la planification de l'utilisation des décharges ainsi que de la mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires afin d'éviter que leur exploitation ne nuise à l'environnement et à la santé des hommes et des animaux ; d'après l'article 31 dudit règlement, la mairie métropolitaine est habilitée à délivrer les autorisations d'exploitation des sites de stockage de déchets sis dans les territoires des mairies locales dépendant de son autorité.

Aux termes du règlement, aucun site de décharge d'ordures ne peut être créé à une distance de moins de 1 000 m des habitations et, une fois ouverte à l'exploitation, aucune construction ne peut être autorisée à

la périphérie du site (article 24), lequel doit être clôturé (article 25). Concernant le contrôle du biogaz, l'article 27 prévoit que :

«Les mélanges d'azote, d'ammoniaque, d'hydrogène sulfuré, de dioxyde de carbone et, en particulier, le méthane, issus de la décomposition microbiologique des éléments organiques présents dans la masse des déchets (...) et susceptibles de causer des explosions et intoxications seront captés à l'aide d'un système de drainage vertical et horizontal, et libérés dans l'atmosphère de façon contrôlée ou utilisés pour produire de l'énergie.»

57. Les informations générales que la Cour a pu se procurer quant au risque d'explosion de méthane dans de tels sites peuvent se résumer comme suit : le méthane (CH_4) et le gaz carbonique (CO_2) sont les deux produits majeurs de la méthanogénèse, l'étape finale et la plus longue du processus de fermentation anaérobie, c'est-à-dire qui se déroule en l'absence d'air. Ces substances sont notamment générées par les dégradations biologiques et chimiques des déchets. Les risques d'explosion et d'incendie sont principalement dus à la grande proportion de méthane dans le biogaz. Son seuil d'explosibilité se situe entre 5 % et 15 % de CH_4 dans l'air. Au-dessus de 15 %, le méthane s'enflamme mais n'explose pas.

58. Il ressort de diverses circulaires et réglementations en vigueur dans les pays membres du Conseil de l'Europe en matière de gestion des ordures ménagères et d'exploitation des décharges de résidus urbains que l'isolement des sites de décharge, qui implique un éloignement minimum de toute habitation, la prévention des risques d'éboulements par pose de talus et de digues stables ainsi que par des mesures de compactage, et l'élimination du danger de feu ou d'explosion du biogaz figurent parmi les préoccupations majeures des autorités et des exploitants concernés.

Sur ce dernier point, l'assainissement préconisé semble consister à mettre en place, au fur et à mesure de l'exploitation, un système de drainage des gaz de fermentation, visant à assurer le pompage des gaz de décharge et le traitement du gaz par un biofiltre. Pareille installation de dégazage, prévue également dans le règlement du 14 mars 1991 en vigueur en Turquie, comprend généralement des puits verticaux perforés introduits par forage dans les déchets ou des drains horizontaux enfouis dans la masse des déchets, une station de ventilation, un biofiltre et un réseau de conduites d'aspiration.

III. LES TEXTES PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

59. Concernant les divers textes adoptés par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'environnement et des activités industrielles des pouvoirs publics, il y a lieu de citer, parmi les travaux de l'Assemblée parlementaire, la Résolution 587 (1975) relative aux problèmes posés par l'évacuation de déchets urbains et industriels, la Résolution 1087 (1996)

relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl, et la Recommandation 1225 (1993) relative à la gestion, au traitement, au recyclage et à la commercialisation des déchets, ainsi que, parmi les travaux du Comité des Ministres, la Recommandation n° R (96) 12 concernant la répartition des compétences et des responsabilités entre autorités centrales et collectivités locales et régionales dans le domaine de l'environnement.

En la matière, il convient également de mentionner la Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant des activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150 – Lugano, 21 juin 1993) et la Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE n° 172 – Strasbourg, 4 novembre 1998), lesquelles sont actuellement signées par neuf et treize Etats respectivement.

60. On constate en lisant ces documents qu'en ce qui concerne le traitement des déchets urbains la responsabilité première incombe aux collectivités locales, que les gouvernements sont tenus d'assister tant financièrement que techniquement. L'exploitation d'un site de stockage de déchets par des autorités publiques passe pour une «activité dangereuse», et un «décès» résultant du dépôt de déchets sur un site de stockage permanent est considéré comme un «dommage» entraînant la responsabilité des autorités publiques (voir, notamment, la Convention de Lugano, article 2 §§ 1, c)-d) et 7, a)-b)).

61. A ce sujet, la Convention de Strasbourg invite les Parties à adopter des mesures «qui pourraient être nécessaires pour qualifier d'infractions pénales» les actes relevant du domaine «de l'élimination, du traitement, du stockage (...) de déchets dangereux qui causent ou sont susceptibles de causer la mort ou de graves lésions à des personnes (...)», sachant que ces infractions peuvent aussi être commises par «négligence» (articles 2 à 4). Si cet instrument n'est pas encore entré en vigueur, il s'inscrit bien dans la tendance actuelle à réprimer plus sévèrement les atteintes à l'environnement, question indissociable de celle des atteintes à la vie humaine (voir, par exemple, la décision-cadre n° 2003/80 du 27 janvier 2003 du Conseil de l'Union européenne ainsi que la proposition de directive de la Commission de l'Union européenne du 13 mars 2001, modifiée le 30 septembre 2002, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal).

L'article 6 de ladite Convention exige en outre que des mesures appropriées soient également prises pour sanctionner pénalement ces infractions en fonction de leur degré de gravité, ce qui doit permettre, entre autres, l'emprisonnement des auteurs.

62. S'agissant de telles activités dangereuses, l'accès du public à une information claire et exhaustive est considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne, étant entendu qu'en vertu notamment de la Résolution 1087 (1996) précitée ce droit ne doit pas être conçu comme se limitant au domaine des risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le secteur civil.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

63. Le requérant se plaint de ce que la mort de ses neuf proches dans l'accident du 28 avril 1993 et les lacunes que présentaient les procédures y afférentes ont emporté violation de l'article 2 de la Convention, dont le passage pertinent se lit ainsi :

« 1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

(...)»

64. Comme devant la chambre, le Gouvernement combat ces thèses.

A. Applicabilité

1. L'arrêt de la chambre

65. Se référant aux exemples fournis notamment par les arrêts *L.C.B. c. Royaume-Uni* (9 juin 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III), *Guerra et autres c. Italie* (19 février 1998, *Recueil* 1998-I), *Botta c. Italie* (24 février 1998, *Recueil* 1998-I) et *Calvelli et Ciglio c. Italie* ([GC], n° 32967/96, CEDH 2002-I), ainsi qu'aux normes européennes dans ce domaine, la chambre a souligné que la protection du droit à la vie, telle que l'exige l'article 2 de la Convention, pouvait être invoquée en matière d'exploitation de déchetteries du fait des dangers potentiels inhérents à cette activité. Aussi la chambre a-t-elle conclu que l'obligation positive pour les Etats de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction, au sens de l'article 2, entraine en jeu en l'espèce.

2. Arguments des comparants

66. Le Gouvernement allègue que la conclusion de la chambre selon laquelle « toutes les situations de mort non intentionnelle » relèvent du champ d'application de l'article 2 a donné lieu à une extension sans précédent des obligations positives intrinsèques à cette disposition. D'après lui, le raisonnement de la chambre s'écarte de la jurisprudence récente de la Cour en la matière, telle que l'arrêt *Mastromatteo c. Italie* ([GC], n° 37703/99, CEDH 2002-VIII), et n'est pas corroboré par les affaires auxquelles elle se réfère, notamment *Osman c. Royaume-Uni* (arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII) ou encore *Calvelli et Ciglio* (arrêt précité), qui n'ont pas abouti à un constat de violation de l'article 2.

67. A l'audience, le Gouvernement a plaidé que la responsabilité de l'Etat pour des faits non imputables directement à ses agents ne pouvait couvrir tous les cas d'accidents ou de catastrophes et qu'en pareil cas l'interprétation de la Cour quant à l'application de l'article 2 ne devait être ni téléologique ni large, mais devait plutôt demeurer restrictive. Une approche contraire pourrait donner à croire que le seul fait de se trouver à proximité d'un aéroport, d'une centrale nucléaire, d'une usine d'armement ou simplement d'être exposé à des produits chimiques serait susceptible de générer une violation potentielle de l'article 2.

68. Le requérant rétorque que les négligences en cause des autorités de l'Etat tombent assurément sous le coup de l'article 2 de la Convention, dès lors qu'elles sont à l'origine de la mort de ses proches, et que rien dans les arguments du Gouvernement ne permet d'écarter cette conclusion.

3. *Appréciation de la Cour*

69. Considérant l'ensemble des arguments des parties, la Cour rappelle d'emblée que, dans sa manière d'aborder l'interprétation de l'article 2, elle est guidée par l'idée que l'objet et le but de la Convention, en tant qu'instrument de protection des êtres humains, appellent à comprendre et à appliquer ses dispositions d'une manière qui rende ses exigences concrètes et effectives (voir, par exemple, *Yaşa c. Turquie*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2429, § 64).

70. En l'espèce, le grief dont la Cour est saisie est que les autorités nationales n'ont pas fait tout ce qu'on pouvait attendre d'elles pour empêcher que la vie des proches du requérant ne fût perdue lors de l'accident du 28 avril 1993 survenu dans la décharge municipale d'Ümraniye, exploitée sous leur contrôle.

71. A cet égard, la Cour réaffirme que l'article 2 ne concerne pas exclusivement les cas de mort d'homme résultant de l'usage de la force par des agents de l'Etat mais implique aussi, dans la première phrase de son premier paragraphe, l'obligation positive pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction (voir, par exemple, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, précité, p. 1403, § 36, et *Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni*, n° 46477/99, § 54, CEDH 2002-II).

Pour la Cour, cette obligation doit être interprétée comme valant dans le contexte de toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie, *a fortiori* pour les activités à caractère industriel, dangereuses par nature, telles que l'exploitation de sites de stockage de déchets (ci-après « activités dangereuses » – pour les normes européennes en la matière, voir les paragraphes 59 et 60 ci-dessus).

72. Lorsque les organes de la Convention ont eu à se prononcer dans de tels domaines sur des allégations tirées d'une méconnaissance du droit

à la protection de la vie, ils n'ont jamais énoncé que l'article 2 s'avérait inapplicable. La Cour renvoie, par exemple, aux cas relatifs à l'incidence des émissions nocives émanant d'une usine de fertilisants (*Guerra et autres*, précité, pp. 228-229, §§ 60 et 62) ou encore à des essais nucléaires (*L.C.B. c. Royaume-Uni*, précité, p. 1403, § 36).

73. A cet égard, et contrairement à ce que le Gouvernement semble suggérer, le degré de nocivité des phénomènes propres à telle ou telle activité, la contingence du risque auquel le requérant était exposé à raison des circonstances dangereuses pour la vie, le statut des personnes impliquées dans l'enchaînement de ces circonstances et le caractère délibéré ou non des actes ou omissions imputables à ces personnes ne sont que des éléments parmi d'autres à prendre en compte dans l'examen au fond d'une affaire donnée, visant à déterminer la responsabilité pouvant incomber à l'Etat en vertu de l'article 2 (*ibidem*, pp. 1403-1404, §§ 37-41).

La Cour reviendra ultérieurement sur ces points.

74. En somme, elle juge que le grief du requérant (paragraphe 70 ci-dessus) relève assurément de la première phrase de l'article 2, lequel est donc applicable dans la présente affaire.

B. Observation

1. L'arrêt de la chambre

75. La chambre a relevé qu'en l'espèce les autorités compétentes non seulement avaient refusé de s'employer effectivement à pallier les risques graves d'exploitation signalés dans le rapport d'expertise du 7 mai 1991, mais de plus n'avaient pas cherché à dissuader le requérant de vivre à proximité de la déchetterie à l'origine de ces risques. La chambre a aussi relevé que les autorités gouvernementales avaient manqué à leur devoir d'informer les habitants du quartier de Kazım Karabekir des dangers que présentait pour eux le fait de continuer à résider à proximité d'une déchetterie.

Partant, elle a constaté l'existence d'un lien de causalité entre les négligences imputables aux autorités turques, d'une part, et la survenance de l'accident du 28 avril 1993, donc les pertes en vies humaines qui en ont résulté, d'autre part. Ainsi, elle est parvenue à la conclusion que dans la présente affaire les autorités turques ne pouvaient passer pour avoir fait tout ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elles pour prévenir la matérialisation des dangers réels qui menaçaient en leur vie les habitants de certains quartiers de taudis d'Ümraniye.

76. La chambre a ensuite examiné le grief tiré des défaillances de la justice pénale et administrative turque sous l'angle des « obligations

procédurales» de l'article 2, afin de déterminer si le requérant pouvait passer pour avoir obtenu le redressement de ses griefs.

Quant à la procédure pénale, la chambre a conclu que celle-ci ne pouvait en soi être considérée comme «adéquate» s'agissant des allégations d'atteinte au droit à la vie du requérant, parce qu'elle ne visait qu'à établir l'éventuelle responsabilité des autorités pour «négligence dans l'exercice de leurs fonctions», mais pas pour les décès dénoncés en l'espèce.

En ce qui concerne la voie administrative de réparation, la chambre a d'abord constaté un manquement à l'exigence de célérité, observant que le droit à réparation du requérant n'avait été reconnu que quatre ans, onze mois et dix jours après le rejet de ses demandes préalables d'indemnisation. D'ailleurs, elle a relevé que si le requérant s'était finalement vu octroyer une indemnité, celle-ci n'a jamais été versée.

Partant, la chambre a conclu que les voies de droit exercées sur le plan national, même considérées dans leur ensemble, ne pouvaient, dans les circonstances spécifiques de la cause, passer pour avoir assuré le redressement approprié des griefs du requérant au regard de l'article 2 de la Convention.

2. *Arguments des comparants*

a) **Le Gouvernement**

77. Le Gouvernement soutient avant tout que l'élément qui fut déterminant dans l'appréciation de la chambre était un rapport d'expertise établi le 7 mai 1991, qui a donné lieu à un conflit entre les mairies et n'a jamais eu la qualité de preuve au regard du droit interne. Cette appréciation, qui se caractérise par une absence de vérification des critères d'«immédiateté» et de «réalité» du danger qu'aurait présentée la décharge municipale, ne saurait suffire à motiver le constat de violation de la chambre, selon laquelle les autorités auraient dû prendre des mesures préventives ou intervenir de façon immédiate et ponctuelle.

A cet égard, le Gouvernement souligne que la gestion des difficultés et la recherche de solutions pour y remédier relèvent des politiques générales des Etats, sans que ceux-ci aient l'obligation de prendre des mesures préventives là où il n'est pas question d'un danger imminent, au sens de la jurisprudence de la Cour.

78. En ce qui concerne plus particulièrement les affaires relatives à une négligence de la part des autorités, le Gouvernement, invoquant notamment les décisions *Leray et autres c. France* (n° 44617/98, 16 janvier 2001), et *Álvarez Ramón c. Espagne* (n° 51192/99, 3 juillet 2001), plaide que la Cour s'est toujours contentée de rechercher s'il existait un cadre réglementaire et si celui-ci était respecté, sans pour autant procéder à un examen approfondi de l'existence d'un lien de causalité entre le ou

les décès en question et tel ou tel comportement négligent. Au contraire, dans ces affaires, elle aurait repris à son compte les conclusions et l'appréciation des autorités nationales.

79. Le Gouvernement soutient qu'en tout cas on ne saurait reprocher à l'Etat d'avoir méconnu en l'espèce son obligation de protéger la vie des proches de M. Öneriyıldız. Comme il l'a fait devant la chambre, il invoque les efforts déployés par la mairie d'Ümraniye sur les plans judiciaire et administratif ainsi qu'en matière d'information et ce, bien avant le rapport d'expertise du 7 mai 1991, afin d'endiguer l'habitat sauvage, d'encourager les habitants du bidonville d'Ümraniye à trouver d'autres solutions de logement et de pallier les risques sanitaires menaçant le quartier en aspergeant sans relâche des produits chimiques sur la décharge municipale. D'autre part, il rappelle le projet d'aménagement colossal que la mairie métropolitaine avait entrepris en matière de gestion des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire de la préfecture d'Istanbul (paragraphe 16 ci-dessus).

80. Aussi le Gouvernement, invoquant l'affaire *Chapman c. Royaume-Uni* ([GC], n° 27238/95, CEDH 2001-I), critique-t-il l'approche de la chambre, estimant que celle-ci n'a aucunement tenu compte du fait que le requérant avait sciemment choisi, en toute illégalité, de s'installer à proximité d'une décharge malgré les risques inhérents à un tel choix, et s'est contentée de blâmer les autorités nationales de ne pas s'être appuyées sur les conclusions du rapport du 7 mai 1991 pour déloger de façon expéditive, au mépris de toute considération humanitaire, des milliers de citoyens, réaménager toute une commune et déplacer du jour au lendemain tout un site de décharge exploité depuis plus de vingt ans.

Sur ce point, le Gouvernement souligne que des tâches de cette ampleur s'inscrivent dans le cadre de politiques nécessitant des choix et des investissements considérables, qui exigent une longue phase d'étude et de décision ainsi que d'immenses travaux de conception et de mise en œuvre. Dans ces conditions, la Cour n'a pas qualité pour imposer sa propre appréciation sur ce qui aurait pu être la meilleure politique à adopter face aux difficultés sociales et conjoncturelles soulevées par le bidonville d'Ümraniye, parmi lesquelles la résistance connue des habitants envers toute mesure susceptible de menacer leur quotidien.

81. Quant à la procédure pénale menée en l'espèce, le Gouvernement rappelle les conclusions de la Cour dans l'affaire *Leray et autres* (décision précitée), où elle n'a pas hésité à écarter le grief des requérants selon lequel les autorités françaises avaient commis des fautes lourdes qui avaient coûté la vie à vingt-trois personnes.

82. Invoquant les arrêts *Calvelli et Ciglio* et *Mastromatteo* susmentionnés, il affirme aussi que lorsqu'une atteinte au droit à la vie n'est pas volontaire l'obligation positive découlant de l'article 2 n'exige pas nécessairement la mise en œuvre d'une procédure pénale. Or, dans la

présente affaire, une telle procédure a été engagée et, dès l'ouverture de l'enquête jusqu'au terme du procès, la justice pénale turque a fait preuve d'une grande efficacité et d'une diligence qui ne prêtent pas le flanc à la critique sous l'angle de l'article 2 de la Convention. A ce sujet, le Gouvernement conteste tout argument tiré d'une impunité accordée aux maires mis en cause : l'application du seul article 230 du code pénal aux prévenus découlait de « la nature spécifique du délit défini dans cet article » qui visait uniquement les agents publics, et le fait que les juges du fond ont prononcé la peine minimale prévue s'expliquait par l'existence de coauteurs présumés n'ayant pas été mis en accusation.

83. A l'audience, le Gouvernement a particulièrement souligné que la non-participation – du reste volontaire – du requérant aux investigations préliminaires ne saurait en aucun cas être considérée comme préjudiciable à l'efficacité de la procédure pénale, eu égard notamment aux conclusions de la Cour dans l'affaire *Tanribilir c. Turquie* (n° 21422/93, § 85, 16 novembre 2000). D'ailleurs, le requérant, qui n'a jamais prétendu avoir été dans l'impossibilité d'intervenir dans le procès, serait malvenu d'affirmer n'avoir pas été informé d'un procès intenté contre deux personnalités politiques, l'événement ayant fait l'objet d'une importante couverture médiatique.

84. Quant à la voie de réparation administrative exercée en l'espèce, le Gouvernement rappelle que la procédure en cause s'est soldée par une condamnation sans complaisance des maires responsables à verser au requérant une indemnité en réparation de son préjudice, tant moral que matériel, et que la somme allouée à ce titre est toujours à la disposition de l'intéressé.

b) Le requérant

85. Le requérant réitère les arguments qu'il avait développés devant la chambre et réaffirme que le Gouvernement avait toléré la formation du bidonville d'Ümraniye sans empêcher son extension jusqu'à proximité des tas d'ordures. Selon l'intéressé, le Gouvernement a même favorisé cette situation en permettant aux habitants de bénéficier de tous les services d'infrastructure et, pour parachever son dessein politique, il a promulgué plus de dix-huit lois portant régularisation des agglomérations illégales, qui sont considérées comme des viviers d'électeurs.

A l'audience, la représentante du requérant a produit certains documents officiels pour réfuter les arguments du Gouvernement fondés sur l'absence de services publics dans le bidonville d'Ümraniye, affirmant que les habitants de la rue Gerze étaient abonnés au service des eaux et assujettis à la taxe d'habitation. En outre, se référant au plan officiel des lieux versé au dossier (paragraphe 10 ci-dessus), la représentante a affirmé qu'à l'époque des faits il existait un bureau de poste dans la rue

Adem Yavuz et que la zone comprenait quatre établissements scolaires publics.

86. D'après le requérant, contrairement à ce qui est allégué, les autorités n'ont pas pris la moindre initiative pour informer les habitants du bidonville d'un quelconque danger présenté par la déchetterie.

A l'audience, son avocate a plaidé que le Gouvernement ne pouvait se soustraire à ses obligations en exigeant de ses citoyens les plus démunis, voire les plus ignorants, qu'ils se renseignent sur des questions environnementales de cette envergure. Selon elle, pour éviter le drame, il aurait suffi que la municipalité responsable fasse poser des cheminées d'aération dans la décharge, au lieu de se contenter de couvrir à mauvais escient les amas d'ordures avec de la terre.

87. Quant aux procédures intentées contre les autorités, le requérant se contente de souligner que l'issue de la procédure pénale litigieuse, qui n'a laissé transparaître aucune volonté de punir les coupables, n'a fait que heurter la conscience collective.

88. Du reste, le requérant estime que le Gouvernement est malvenu de tirer argument de l'efficacité de la procédure d'indemnisation, dès lors que celle-ci a abouti à l'octroi d'une indemnité seulement pour préjudice moral, laquelle non seulement était d'un montant dérisoire mais en outre demeure à ce jour impayée.

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes généraux applicables au cas d'espèce**

i. Principes relatifs à la prévention des atteintes au droit à la vie du fait d'activités dangereuses: le volet substantiel de l'article 2 de la Convention

89. L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 (paragraphe 71 ci-dessus) implique avant tout pour les Etats le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie (voir, *mutatis mutandis*, par exemple, *Osman*, précité, p. 3159, § 115, *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 54, *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 91, CEDH 2000-VII, *Kılıç c. Turquie*, n° 22492/93, § 62, CEDH 2000-III, et *Mahmut Kaya c. Turquie*, n° 22535/93, § 85, CEDH 2000-III).

90. Cette obligation s'applique sans conteste dans le domaine spécifique des activités dangereuses, où il faut, de surcroît, réserver une place singulière à une réglementation adaptée aux particularités de l'activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter pour la vie humaine. Elle doit régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l'activité ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique

propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause.

Parmi ces mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information, tel que consacré par la jurisprudence de la Convention. En effet, avec la chambre (paragraphe 84 de l'arrêt de la chambre), la Grande Chambre convient que ce droit, qui a déjà été consacré sur le terrain de l'article 8 (*Guerra et autres*, précité, p. 228, § 60), peut également en principe être revendiqué aux fins de la protection du droit à la vie, d'autant plus que cette interprétation se voit confortée par l'évolution actuelle des normes européennes (paragraphe 62 ci-dessus).

Quoi qu'il en soit, les réglementations doivent par ailleurs prévoir des procédures adéquates tenant compte des aspects techniques de l'activité en question et permettant de déterminer ses défaillances ainsi que les fautes qui pourraient être commises à cet égard par les responsables à différents échelons.

ii. *Principes relatifs à la réaction judiciaire exigée en cas d'atteintes alléguées au droit à la vie: le volet procédural de l'article 2 de la Convention*

91. Les obligations découlant de l'article 2 ne s'arrêtent pas là. Lorsqu'il y a eu mort d'homme dans les circonstances susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, cette disposition implique pour celui-ci le devoir d'assurer, par tous les moyens dont il dispose, une réaction adéquate – judiciaire ou autre – pour que le cadre législatif et administratif instauré aux fins de la protection de la vie soit effectivement mis en œuvre et pour que, le cas échéant, les violations du droit en jeu soient réprimées et sanctionnées (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, p. 3159, § 115, et *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 54).

92. A ce sujet, la Cour a déjà énoncé que si l'atteinte au droit à la vie ou à l'intégrité physique n'était pas intentionnelle, l'obligation positive de mettre en place « un système judiciaire efficace » n'exigeait pas nécessairement, dans tous les cas, des poursuites pénales, et que pareille obligation pouvait être remplie si des voies de droit civiles, administratives ou même disciplinaires étaient ouvertes aux intéressés (voir, par exemple, *Vo c. France* [GC], n° 53924/00, § 90, CEDH 2004-VIII, *Calvelli et Ciglio*, précité, § 51, et *Mastromatteo*, précité, §§ 90, 94-95).

93. Toutefois, dans des domaines tels que celui en cause en l'espèce, les principes applicables doivent davantage être trouvés dans ceux que la Cour a déjà eu à développer notamment en matière de recours à la force meurtrière, lesquels sont tout à fait susceptibles de s'appliquer dans d'autres catégories d'affaires.

A cet égard, il convient de rappeler que si les cas d'homicide justifient que l'on dégage de l'article 2 une obligation d'enquête officielle, c'est non seulement parce que les allégations formulées à ce titre impliquent, en principe, une responsabilité pénale (*Caraher c. Royaume-Uni* (déc.),

n° 24520/94, CEDH 2000-I), mais également parce qu'en pratique il arrive que seuls des agents ou autorités de l'Etat connaissent ou peuvent connaître les vraies circonstances dans lesquelles le décès est survenu (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324, pp. 47-49, §§ 157-164, et *İlhan*, précité, § 91).

Pour la Cour, ces considérations valent sans conteste dans le domaine des activités dangereuses, lorsque celles-ci ont entraîné mort d'homme à la suite d'événements survenus sous la responsabilité des pouvoirs publics, lesquels sont souvent les seuls à disposer des connaissances suffisantes et nécessaires pour identifier et établir les phénomènes complexes susceptibles d'être à l'origine de tels incidents.

Dans les cas où il est établi que la faute imputable, de ce chef, aux agents ou organes de l'Etat va au-delà d'une erreur de jugement ou d'une imprudence, en ce sens qu'ils n'ont pas pris, en toute connaissance de cause et conformément aux pouvoirs qui leur étaient conférés, les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier les risques inhérents à une activité dangereuse (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, pp. 3159-3160, § 116), l'absence d'incrimination et de poursuites à l'encontre des personnes responsables d'atteintes à la vie peut entraîner une violation de l'article 2, abstraction faite de toute autre forme de recours que les justiciables pourraient exercer de leur propre initiative (paragraphe 48, 49 et 50 ci-dessus) : il suffit pour s'en convaincre de considérer l'évolution normative des dispositions européennes en la matière (paragraphe 61 ci-dessus).

94. En somme, le système judiciaire exigé par l'article 2 doit comporter un mécanisme d'enquête officielle, indépendant et impartial, répondant à certains critères d'effectivité et de nature à assurer la répression pénale des atteintes à la vie du fait d'une activité dangereuse, si et dans la mesure où les résultats des investigations justifient cette répression (voir, *mutatis mutandis*, *Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, §§ 105-109, 4 mai 2001, et *Paul et Audrey Edwards*, précité, §§ 69-73). En pareil cas, les autorités compétentes doivent faire preuve d'une diligence et d'une promptitude exemplaires et procéder d'office à des investigations propres à, d'une part, déterminer les circonstances dans lesquelles une telle atteinte a eu lieu ainsi que les défaillances dans la mise en œuvre du cadre réglementaire et, d'autre part, identifier les agents ou les organes de l'Etat impliqués, de quelque façon que ce soit, dans l'enchaînement de ces circonstances.

95. Cela étant, les exigences de l'article 2 s'étendent au-delà du stade de l'enquête officielle, lorsqu'en l'occurrence celle-ci a entraîné l'ouverture de poursuites devant les juridictions nationales : c'est l'ensemble de la procédure, y compris la phase de jugement, qui doit satisfaire aux impératifs de l'obligation positive de protéger la vie par la loi.

96. Il ne faut nullement déduire de ce qui précède que l'article 2 peut impliquer le droit pour un requérant de faire poursuivre ou

condamner au pénal des tiers (voir, *mutatis mutandis*, *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 70, CEDH 2004-I) ou une obligation de résultat supposant que toute poursuite doit se solder par une condamnation, voire par le prononcé d'une peine déterminée (voir, *mutatis mutandis*, *Tanlı c. Turquie*, n° 26129/95, § 111, CEDH 2001-III).

En revanche, les juridictions nationales ne doivent en aucun cas s'avérer disposées à laisser impunies des atteintes à la vie. Cela est indispensable pour maintenir la confiance du public et assurer son adhésion à l'Etat de droit ainsi que pour prévenir toute apparence de tolérance d'actes illégaux, ou de collusion dans leur perpétration (voir, *mutatis mutandis*, *Hugh Jordan*, précité, §§ 108, 136-140). La tâche de la Cour consiste donc à vérifier si et dans quelle mesure les juridictions, avant de parvenir à telle ou telle conclusion, peuvent passer pour avoir soumis le cas devant elles à l'examen scrupuleux que demande l'article 2 de la Convention, pour que la force de dissuasion du système judiciaire mis en place et l'importance du rôle que celui-ci se doit de jouer dans la prévention des violations du droit à la vie ne soient pas amoindries.

b) Appréciation des faits de la cause à la lumière de ces principes

i. Responsabilité de l'Etat du fait des décès survenus en l'espèce, au regard de l'article 2 de la Convention, sous son volet substantiel

97. La Cour relève d'emblée que, dans les deux domaines d'activité qui se trouvent au cœur du présent litige, à savoir l'exploitation des sites de stockage de déchets ménagers (paragraphe 56-57 ci-dessus) et la réhabilitation des bidonvilles (paragraphe 54-55 ci-dessus), il existe en Turquie des réglementations de protection.

Il convient donc de rechercher si le régime des mesures légales applicables à la situation dénoncée doit être mis en cause et si les autorités nationales ont bien respecté les réglementations en la matière.

98. A cette fin, la Cour estime devoir commencer par un élément déterminant pour l'appréciation des faits de la présente affaire: des informations concrètes étaient disponibles et indiquaient que les habitants de certains quartiers de taudis d'Ümraniye étaient menacés dans leur intégrité physique en raison des défaillances techniques de la décharge municipale.

D'après un rapport d'expertise commandé par la 3^e chambre du tribunal d'instance d'Üsküdar et déposé le 7 mai 1991, la décharge en question a été ouverte à l'exploitation au début des années 70 en violation des normes techniques, et a été depuis lors utilisée au mépris des mesures de sécurité sanitaires et techniques prévues notamment par le règlement sur le contrôle des déchets solides, publié au Journal officiel du 14 mars 1991 (paragraphe 56 ci-dessus). Enumérant les différents risques que le site présentait pour les citoyens, le rapport

faisait expressément état d'un danger d'explosion du fait de la méthanogénèse, car il n'existait dans l'installation « aucune mesure pour prévenir l'explosion du méthane issu de la décomposition » des ordures ménagères (paragraphe 13 ci-dessus).

99. A ce sujet, la Cour a examiné la position du Gouvernement tenant à la validité du rapport d'expertise du 7 mai 1991 et au poids à accorder selon lui aux recours en annulation exercés par les mairies de Kadıköy, d'Üsküdar et d'Istanbul afin d'invalidier ce rapport (paragraphe 14 ci-dessus). Toutefois, la Cour estime qu'il s'agissait là de démarches qui révèlent plutôt une confusion de compétences entre différentes administrations, voire des manœuvres dilatoires: quoi qu'il en soit, la procédure d'annulation évoquée, faute d'avoir été poursuivie par les avocats des mairies, n'a de fait jamais abouti et le rapport n'a jamais été invalidé. Bien au contraire, il s'est avéré déterminant pour tous les organes chargés d'enquêter sur l'accident du 28 avril 1993 et, de surcroît, il a été confirmé ultérieurement par le rapport du 18 mai 1993 du comité d'experts désigné par le procureur de la République d'Üsküdar (paragraphe 23 ci-dessus) ainsi que par les deux avis scientifiques dont il est fait mention dans le rapport du 9 juillet 1993 de l'inspecteur en chef nommé par le ministère de l'Intérieur (paragraphe 28 ci-dessus).

100. Pour la Cour, ni la réalité du danger en cause ni son imminence ne prêtent à controverse, dès lors que le risque d'explosion dénoncé était assurément apparu bien avant sa mise en évidence dans le rapport du 7 mai 1991, et qu'en raison de l'exploitation constante, en l'état, du site, il ne pouvait qu'empirer avec le temps jusqu'à sa concrétisation le 28 avril 1993.

101. La Grande Chambre rejoint ainsi la chambre (paragraphe 79 de l'arrêt de la chambre) qui a estimé qu'il était impossible que les services administratifs et municipaux chargés du contrôle et de la gestion de la déchetterie n'aient pas été au courant des risques inhérents à la méthanogénèse ni des mesures nécessaires pour prévenir ce phénomène, d'autant qu'il existait en la matière une réglementation précise. De plus, la Cour tient également pour établi que diverses autorités avaient, elles aussi, eu connaissance de ces risques au plus tard le 27 mai 1991, date à laquelle elles avaient été avisées du rapport du 7 mai 1991 (paragraphe 13 et 15 ci-dessus).

Il s'ensuit que les autorités turques, à plusieurs niveaux, savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus vivant à proximité de la décharge municipale d'Ümraniye étaient menacés de manière réelle et imminente. Par conséquent, elles avaient, au regard de l'article 2 de la Convention, l'obligation positive de prendre préventivement des mesures concrètes, nécessaires et suffisantes pour les protéger (paragraphe 92-93 ci-dessus), d'autant plus qu'elles avaient elles-mêmes mis en place et autorisé l'exploitation génératrice de la menace en question.

102. Toutefois, il ressort du dossier que notamment la mairie métropolitaine a non seulement omis de prendre, aussi bien avant qu'après le 14 mars 1991, les mesures urgentes qui s'imposaient, mais a de surcroît fait obstacle – comme la chambre l'a d'ailleurs relevé – à la recommandation faite en ce sens par le Conseil de l'environnement auprès du premier ministre (paragraphe 15 ci-dessus). Celui-ci prescrivait la mise en conformité de la décharge avec les normes énoncées notamment aux articles 24 à 27 du règlement sur le contrôle des déchets solides, dont le dernier imposait explicitement l'installation d'un «système de drainage vertical et horizontal» permettant la libération contrôlée du gaz accumulé (paragraphe 56 ci-dessus).

103. La mairie métropolitaine s'est également opposée à l'ultime démarche judiciaire entreprise le 27 août 1992 par le maire d'Ümraniye afin d'obtenir l'arrêt provisoire du dépôt d'ordures ménagères. A cet égard, elle a excipé du fait que la mairie d'arrondissement demanderesse, qui n'aurait jusqu'alors rien entrepris pour l'assainissement du site, ne serait donc pas en droit d'en demander la fermeture (paragraphe 16 ci-dessus).

Outre ce motif, le Gouvernement s'est également fondé sur les conclusions de l'arrêt *Chapman* précité et a reproché au requérant d'avoir sciemment choisi d'enfreindre la loi et d'habiter dans la zone de la déchetterie (paragraphe 23, 43 et 80 ci-dessus).

Toutefois ces arguments ne résistent pas à l'examen, pour les raisons qui suivent.

104. En l'espèce, la Cour s'est penchée sur les dispositions du droit interne relatives à la cession à des tiers de biens du domaine public, situés ou non dans des «zones de réhabilitation et d'éradication des taudis»; elle a aussi étudié l'impact de diverses initiatives du législateur visant à étendre, en pratique, le champ d'application *ratione temporis* de la loi n° 775 du 20 juillet 1966 (paragraphe 54-55 ci-dessus).

La conclusion que la Cour tire de ces éléments de droit est qu'en dépit des interdictions légales en matière d'aménagement urbain, la politique constante de l'Etat relative aux bidonvilles a favorisé l'intégration de ceux-ci dans le paysage urbain et a reconnu en conséquence l'existence de telles agglomérations ainsi que le mode de vie des citoyens qui les avaient créées au fil du temps depuis 1960, que ce soit de leur propre gré ou du fait même de cette politique. Dans la mesure où elle tendait à amnistier les infractions à la réglementation en matière d'urbanisme, y compris les occupations illégales de biens publics, cette politique a dû entraîner une incertitude quant à l'ampleur de la marge de manœuvre laissée aux autorités administratives tenues d'appliquer les mesures dictées par la loi, mesures qui, par conséquent, ne pouvaient passer pour prévisibles aux yeux des citoyens.

105. Cette interprétation se voit d'ailleurs corroborée en l'espèce par l'attitude des autorités administratives à l'égard du requérant.

En effet, la Cour observe qu'entre la construction sans permis de la maison litigieuse en 1988 et l'accident du 28 avril 1993, le requérant est resté en possession de son habitation, alors que, pendant ce laps de temps, sa situation demeurerait soumise au régime de la loi n° 775, notamment à son article 18 en vertu duquel les autorités municipales pouvaient procéder à tout moment à la destruction de sa maison. C'est ce que le Gouvernement a bien laissé entendre (paragraphe 77 et 80 ci-dessus), sans pour autant être en mesure de démontrer que dans la présente affaire les autorités compétentes avaient ne serait-ce qu'envisagé la prise d'une quelconque mesure de cet ordre à l'encontre de l'intéressé.

Elles ont laissé M. Öneriyıldız et ses proches vivre dans leur maison en toute tranquillité dans l'environnement social et familial qu'ils avaient créé. De surcroît, compte tenu des preuves matérielles présentées à la Cour et non réfutées par le Gouvernement, rien ne permet de douter de la véracité de l'affirmation du requérant, selon laquelle l'administration avait de surcroît imposé une taxe d'habitation, à lui ainsi qu'à d'autres habitants du bidonville d'Ümraniye, et les avait admis au bénéfice des services publics payants (paragraphe 11 et 85 ci-dessus).

106. Dans ces conditions, on comprendrait mal que le Gouvernement puisse légitimement faire valoir une quelconque imprévoyance ou faute de la part des victimes de l'accident du 28 avril 1993, ou se fonder sur les conclusions de la Cour dans l'affaire *Chapman* précitée, où aucune passivité des autorités britanniques n'avait été relevée face à l'irrégularité commise par M^{me} Chapman.

Il convient par ailleurs d'examiner les autres arguments que le Gouvernement tire généralement de l'ampleur des projets de réhabilitation que la mairie métropolitaine aurait alors mis en œuvre pour pallier les problèmes liés au site de la décharge d'Ümraniye, de l'importance des investissements qui aurait influé sur le choix des autorités nationales face à la situation prévalant dans ce site et, enfin, des considérations humanitaires qui, à l'époque, auraient condamné toute mesure de destruction immédiate et massive des agglomérations de taudis.

107. La Cour estime n'avoir pas qualité pour substituer son propre point de vue à celui des autorités locales quant à la meilleure politique à adopter face aux difficultés sociales, conjoncturelles et urbaines dans cette zone d'Istanbul; aussi admet-elle avec le Gouvernement qu'à cet égard on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif, sans tenir compte notamment des choix opérationnels qu'elles ont à faire en termes de priorités et de ressources (*Osman*, précité, pp. 3159-3160, § 116): il y va de la marge d'appréciation étendue que la jurisprudence de la Cour reconnaît aux Etats dans des domaines sociaux et techniques difficiles, tels que celui en cause en l'espèce (*Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, §§ 100-101, CEDH 2003-VIII).

Cependant, même considérés sous cet angle, les arguments du Gouvernement ne convainquent pas la Cour. Car, justement, les mesures préventives qui s'imposent sont celles qui rentrent dans le cadre des pouvoirs conférés aux autorités et qui peuvent raisonnablement passer pour aptes à pallier le risque porté à leur connaissance. Or, de l'avis de la Cour, la mise en place en temps utile d'un système de dégazage dans la décharge d'Ümraniye, avant que la situation ne devienne fatale, aurait pu constituer une mesure efficace, sans grever excessivement les ressources de l'Etat au mépris de l'article 65 de la Constitution turque (paragraphe 52 ci-dessus) ni entraîner des problèmes de choix politiques d'une ampleur telle que celle invoquée par le Gouvernement. Pareille mesure aurait non seulement respecté la réglementation turque et la pratique générale en la matière, mais aurait également beaucoup mieux reflété les considérations humanitaires dont le Gouvernement se prévaut maintenant devant la Cour.

108. La Cour s'est ensuite interrogée sur le poids à accorder à la question du respect du droit du public à l'information (paragraphe 90 ci-dessus). A cet égard, elle relève que le Gouvernement n'a pas démontré qu'une quelconque mesure d'information ait été prise en l'espèce de manière à permettre aux habitants du bidonville d'Ümraniye d'évaluer les risques pouvant résulter pour eux de leurs choix. Quoi qu'il en soit, la Cour juge qu'en l'absence d'initiatives plus concrètes visant à prévenir les menaces qui pesaient sur la vie des habitants du bidonville d'Ümraniye, même le respect du droit à l'information n'aurait pas suffi pour absoudre l'Etat de ses responsabilités.

109. Au vu de ce qui précède, la Cour n'aperçoit aucun élément susceptible de remettre en cause les constats de fait dégagés par les autorités d'enquête nationales (paragraphe 23, 28 et 78 ci-dessus – voir, par exemple, *Klaas c. Allemagne*, arrêt du 22 septembre 1993, série A n° 269, p. 17, §§ 29-30), et estime que les circonstances examinées ci-dessus montrent qu'en l'espèce la responsabilité de l'Etat se trouve engagée au regard de l'article 2, et ce à plusieurs égards.

Tout d'abord, le cadre réglementaire s'est révélé défaillant quant à l'ouverture et à l'exploitation du site de décharge municipale d'Ümraniye, au mépris des normes techniques en vigueur dans ce domaine, et a péché par l'absence de système de contrôle cohérent, de nature à inciter les responsables à adopter des mesures propres à garantir la protection effective des citoyens et à assurer la coordination et la coopération entre les différentes autorités administratives pour qu'elles ne laissent pas les risques portés à leur connaissance s'aggraver au point de menacer des vies humaines.

Cette situation, envenimée par une politique d'ensemble qui s'est avérée impuissante à régler les questions d'ordre général en matière d'urbanisme et qui a créé une incertitude quant à l'application des

mesures légales, a joué un rôle certain dans l'enchaînement des événements à l'origine de l'accident tragique du 28 avril 1993, lequel a finalement coûté la vie à des habitants du bidonville d'Ümraniye, les agents et les autorités de l'Etat n'ayant pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour les protéger contre les dangers imminents et connus auxquels ils étaient exposés.

110. Pareilles circonstances entraînent une violation de l'article 2 de la Convention, sous son volet substantiel, étant entendu qu'à cet égard l'argument tiré par le Gouvernement de l'issue favorable de l'action administrative engagée en l'espèce (paragraphe 84 ci-dessus) ne prête pas à conséquence, pour les raisons exposées ci-après aux paragraphes 151 et 152.

ii. Responsabilité de l'Etat quant à la réaction judiciaire exigée face aux décès survenus, au regard de l'article 2 de la Convention, sous son volet procédural

111. Pour la Cour, et contrairement à ce que le Gouvernement suggère, il ne s'impose pas non plus d'examiner la voie administrative d'indemnisation susmentionnée (paragraphes 37, 39, 40, 84 et 88 ci-dessus) dans le cadre de l'appréciation de la réaction judiciaire exigée dans la présente affaire, pareille voie ne pouvant – quelle qu'en soit l'issue – entrer en ligne de compte aux fins de l'article 2, sous son volet procédural (paragraphes 91 à 96, ci-dessus).

112. La Cour observe que les voies de droit pénales mises en place en Turquie s'inscrivent dans un système qui, en théorie, paraît suffisant pour assurer la sauvegarde du droit à la vie dans le contexte des activités dangereuses : à ce titre, les articles 230 § 1 et 455 §§ 1-2 du code pénal turc traitent des négligences de la part des agents ou des autorités de l'Etat (paragraphe 44 ci-dessus).

Reste la question de savoir si les mesures prises dans le cadre du système pénal turc à la suite de l'accident dans la décharge municipale d'Ümraniye se sont avérées satisfaisantes en pratique, compte tenu des exigences de la Convention en la matière (paragraphes 91-96 ci-dessus).

113. A ce sujet, la Cour note qu'immédiatement après cet accident, qui s'est produit le 28 avril 1993 vers 11 heures, la police est arrivée sur les lieux et a entendu les familles des victimes. Par ailleurs, la préfecture d'Istanbul a constitué une cellule de crise dont les membres se sont rendus sur les lieux le jour même. Le lendemain, à savoir le 29 avril 1993, le ministère de l'Intérieur a d'office ordonné l'ouverture d'une enquête administrative afin de déterminer la responsabilité des autorités dans la survenance de l'accident. Le 30 avril 1993, le procureur de la République d'Üsküdar a entamé, de son côté, une enquête pénale. Finalement, l'ensemble des investigations officielles ont abouti le 15 juillet 1993, date à laquelle les deux maires, MM. Sözen et Öktem, ont été déférés devant les juridictions répressives.

Partant, les autorités d'enquête peuvent passer pour avoir agi avec une promptitude exemplaire (*Yaşa*, précité, pp. 2439-2440, §§ 102-104, *Mahmut Kaya*, précité, §§ 106-107, et *Tanrikulu c. Turquie* [GC], n° 23763/94, § 109, CEDH 1999-IV) et pour s'être employées avec diligence à établir les faits à l'origine tant de l'accident du 28 avril 1993 que des décès survenus en conséquence.

114. Par ailleurs, on peut considérer que les responsables des faits incriminés ont été identifiés. En effet, dans son ordonnance du 21 mai 1993, qui se fondait sur un rapport d'expertise dont nul n'a contesté la validité (paragraphe 24 ci-dessus), le procureur de la République concluait à la responsabilité du maire d'Istanbul, au motif qu'il n'avait « pas agi en temps utile pour prévenir les problèmes techniques qui existaient déjà à l'installation du dépôt en 1970, et qui n'ont cessé de s'aggraver depuis lors, ni indiqué aux mairies concernées un autre site de stockage de déchets, comme la loi n° 3030 l'obligeait à le faire ». D'après cette ordonnance, d'autres organes de l'Etat avaient aussi contribué à aggraver et à prolonger la situation : la mairie d'Ümraniye avait mis en œuvre un plan d'aménagement urbain contrevenant à la réglementation et n'avait pas empêché la construction des habitations de fortune dans sa région, le ministère de l'Environnement avait omis d'assurer le respect du règlement sur le contrôle des déchets solides, et le gouvernement de l'époque avait favorisé la propagation de telles habitations, en adoptant des lois d'amnésie prévoyant l'octroi de titres de propriété à leurs occupants.

Ainsi, le procureur concluait à l'applicabilité des articles 230 et 455 du code pénal aux intéressés (paragraphe 44 ci-dessus).

115. Il est vrai que les organes administratifs d'enquête, auxquels il appartenait d'engager des poursuites pénales (paragraphe 46 ci-dessus), n'ont souscrit qu'en partie aux conclusions du procureur, et ce pour des raisons qui échappent à la Cour et que le Gouvernement n'a jamais tenté d'expliquer.

De fait, ces organes, dont l'indépendance a déjà été mise en cause dans plusieurs affaires soumises à la Cour (*Güleç c. Turquie*, arrêt du 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, pp. 1732-1733, §§ 79-81, et *Oğur c. Turquie* [GC], n° 21594/93, §§ 91-92, CEDH 1999-III), ont finalement abandonné les accusations portées à l'encontre du ministère de l'Environnement et des autorités gouvernementales (paragraphe 29 et 31 ci-dessus) et ont cherché à cantonner l'accusation à « la négligence » en tant que telle, et à exclure l'examen de l'affaire sous sa dimension attentatoire à la vie.

Il n'y a toutefois pas lieu de s'attarder sur ces lacunes, dès lors qu'une action publique a malgré tout été ouverte devant la 5^e chambre du tribunal correctionnel d'Istanbul et qu'une fois saisie, celle-ci jouissait de la plénitude de juridiction pour apprécier librement l'affaire portée devant elle et, le cas échéant, ordonner des investigations complémentaires, étant

entendu par ailleurs que son jugement était soumis au contrôle de la Cour de cassation.

Ainsi, de l'avis de la Cour, plutôt que de déterminer s'il y a eu une enquête préliminaire cadrant parfaitement avec l'ensemble des exigences procédurales en la matière (paragraphe 94 ci-dessus), il s'agit d'examiner si les instances judiciaires avaient la volonté d'aboutir à la sanction des responsables, en tant que gardiennes des lois instaurées pour protéger la vie.

116. En l'espèce, par un jugement du 4 avril 1996, le tribunal correctionnel d'Istanbul a condamné les deux maires mis en cause à des peines d'amendes de 610 000 TRL (ce qui correspondait, à l'époque, à 9,70 euros environ) assorties d'un sursis, pour négligence dans l'exercice de leurs fonctions, au sens de l'article 230 § 1 du code pénal (paragraphe 23 ci-dessus). Devant la Cour, le Gouvernement a tenté d'expliquer les raisons ayant motivé l'application de cette seule disposition aux deux maires ainsi que le choix de leur infliger la peine minimale qu'elle prévoyait (paragraphe 82 ci-dessus). Or la Cour n'a pas à répondre à de telles questions de droit interne concernant la responsabilité pénale individuelle, dont l'appréciation relève des juridictions nationales, et il n'entre pas dans ses attributions de rendre des verdicts de culpabilité ou d'innocence à cet égard.

Compte tenu de la tâche qui lui incombe, il lui suffit de relever qu'en l'espèce le procès pénal litigieux ne visait qu'à établir l'éventuelle responsabilité des autorités pour «négligence dans l'exercice de leurs fonctions», sous l'angle de l'article 230 du code pénal, lequel n'a nullement trait aux faits constitutifs d'une atteinte à la vie ni à la protection du droit à la vie, au sens de l'article 2.

En effet, il ressort du jugement du 4 avril 1996 que les juges du fond n'ont aperçu aucun motif de s'écarter du raisonnement suivi dans l'ordonnance de mise en accusation du comité administratif et ont laissé en suspens toute question se rapportant à une éventuelle responsabilité des autorités dans la mort des neuf proches du requérant. Il est vrai que le jugement du 4 avril 1996 contient des passages où il est fait référence aux décès survenus le 28 avril 1993 en tant qu'élément factuel. Toutefois, cela ne saurait permettre de déduire qu'il y a eu reconnaissance d'une quelconque responsabilité pour un manquement à la sauvegarde du droit à la vie. Le dispositif dudit jugement est muet sur ce point et ne contient, du reste, aucun élément précis démontrant que les juges du fond aient prêté l'attention voulue aux conséquences gravissimes de l'accident, dont les responsables se sont finalement vu infliger des peines d'amendes d'un montant dérisoire, assorties de surcroît d'un sursis.

117. Ainsi, on ne saurait estimer que la façon dont le système de justice pénale turc a répondu au drame a permis d'établir la pleine responsabilité des agents ou autorités de l'Etat pour leur rôle dans cette tragédie, et

de garantir la mise en œuvre effective des dispositions du droit interne assurant le respect du droit à la vie, en particulier la fonction dissuasive du droit pénal.

118. En bref, il y a lieu de conclure en l'espèce à la violation de l'article 2 de la Convention, sous son volet procédural également, à raison de l'absence, face à un accident provoqué du fait d'une activité dangereuse, d'une protection adéquate « par la loi », propre à sauvegarder le droit à la vie, ainsi qu'à prévenir, à l'avenir, de tels agissements mettant la vie en danger.

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

119. Le requérant affirme que l'Etat doit répondre des négligences des autorités nationales à l'origine de la perte de sa maison avec tous ses biens mobiliers et se plaint que son préjudice n'a pas été réparé. Il invoque une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

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

120. Le Gouvernement nie toute violation de ce chef.

A. Applicabilité : l'existence d'un « bien »

1. L'arrêt de la chambre

121. La chambre a considéré que le fait pour le requérant d'avoir occupé un terrain du Trésor public pendant cinq ans environ ne pouvait le rendre titulaire d'un droit susceptible de s'analyser en un « bien ». En revanche, elle a estimé que le requérant était bien le propriétaire du corps et des composants du taudis qu'il avait construit ainsi que de tous les biens ménagers et personnels qui pouvaient s'y trouver et ce, bien que la construction litigieuse se soit avérée contraire à la loi.

Partant, la chambre a conclu que l'habitation construite par le requérant et le fait pour lui d'y demeurer avec ses proches représentaient un intérêt économique substantiel, et que pareil intérêt, dont le maintien dans le temps avait été toléré par les autorités, constituait un « bien » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. *Arguments des comparants*

a) **Le Gouvernement**

122. Comme devant la chambre, le Gouvernement soutient que ni l'habitation que le requérant a bâtie sans permis ni le fait que cette construction ait illégalement occupé un terrain appartenant au Trésor public ne sauraient en soi fonder «un droit de propriété» ni constituer «un bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Un tel droit n'a jamais été reconnu en droit interne, ni explicitement ni tacitement, et le Gouvernement souligne que le requérant n'a par ailleurs pas été en mesure de fournir un quelconque document ou titre propre à appuyer ses prétentions. A ce sujet, c'est à tort que l'intéressé a invoqué les lois de régularisation des constructions illégales, celles-ci n'ayant eu en aucun cas pour effet de lui transférer la propriété d'un bien du domaine public, inaliénable et imprescriptible au regard de la loi n° 3402 sur le cadastre.

Le Gouvernement se réfère à l'arrêt *Chapman* précité et plaide que, dans le cas d'espèce, la Cour ne devrait pas se laisser indûment guider par des considérations étrangères à la situation de droit devant elle pour conclure que les actions du requérant ont pu faire naître un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole n° 1, ce qui équivaldrait à soustraire l'intéressé à l'application du droit interne et à le récompenser pour des actes contraires à la loi.

b) **Le requérant**

123. Le requérant réaffirme le point de vue qu'il a exposé devant la chambre et, renvoyant à ses explications précédentes (paragraphe 85 ci-dessus), soutient qu'en l'espèce il y avait suffisamment d'éléments renforcés par une tolérance officielle manifeste ainsi qu'une série d'initiatives administratives et législatives sans équivoque, pour que chaque habitant du bidonville d'Ümraniye s'estimât titulaire d'un droit légitime sur les biens litigieux.

A l'audience, la représentante du requérant a aussi renvoyé à la loi n° 4706 (paragraphe 55 ci-dessus), alléguant que celle-ci permettait en soi de réfuter l'argument selon lequel nul ne saurait acquérir un bien appartenant à l'Etat. Par ailleurs, elle a expliqué que, si son client n'avait pas encore entamé les démarches pour bénéficier de la loi n° 775, rien ne l'empêchait de le faire ultérieurement, notamment en se prévalant de la nouvelle loi n° 4706.

3. *Appréciation de la Cour*

124. La Cour rappelle que la notion de «biens» prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se

limite pas à la propriété des biens corporels et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne : ce qui importe c'est de rechercher si les circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Zwierzynski c. Pologne*, n° 34049/96, § 63, CEDH 2001-VI). Ainsi, à l'instar des biens corporels, certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi être considérés comme des « droits de propriété », et donc comme des « biens » aux fins de cette disposition (arrêts *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH 2000-I). La notion de « biens » ne se limite pas non plus aux « biens actuels » et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (voir, par exemple, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII).

125. Nul n'a contesté devant la Cour que l'habitation du requérant était érigée en violation de la réglementation turque en matière d'aménagement urbain et contrevenait aux normes techniques en la matière, ni le fait que le terrain ainsi occupé appartenait au Trésor public. Cela étant, les parties ont des vucs divergentes quant à la question de savoir si le requérant disposait d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

126. En ce qui concerne d'abord le terrain sur lequel l'habitation litigieuse avait été construite et qui a été occupé jusqu'à la survenance de l'accident du 28 avril 1993, le requérant déclare que rien ne l'empêchait d'entreprendre, à tout moment, des démarches afin d'acquérir la propriété dudit terrain, selon la procédure prévue à cette fin.

Cependant, la Cour ne saurait souscrire à cette thèse quelque peu spéculative. En vérité, les parties n'ayant pas fourni de renseignements détaillés, elle n'est pas à même de savoir si le quartier de Kazım Karabekir était ou non effectivement inclus dans un plan de réhabilitation des taudis, contrairement à ce qui semble avoir été le cas pour le quartier d'Hekimbaşı (paragraphe 11 ci-dessus), ni si le requérant remplissait ou non les conditions formelles pour se prévaloir de la législation en matière d'urbanisme en vigueur à l'époque des faits, afin que la propriété du bien public qu'il occupait lui soit transférée (paragraphe 54 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, le requérant admet n'avoir jamais effectué une quelconque démarche administrative à cette fin.

Dans ces conditions, la Cour ne saurait conclure que l'espoir du requérant de se voir un jour céder le terrain en cause constituait une forme de créance suffisamment établie au point de pouvoir être revendiquée en justice, donc un « bien » distinct au sens de la jurisprudence de la Cour (*Kopecný c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, §§ 25-26, CEDH 2004-IX).

127. Cela étant, une autre considération s'impose pour ce qui est de l'habitation même du requérant.

A cet égard, il suffit à la Cour de renvoyer aux raisons exposées ci-dessus et qui l'ont conduite à constater l'existence d'une tolérance des autorités de l'Etat face aux actions du requérant (paragraphe 105 et 106 ci-dessus). Ces raisons valent à l'évidence au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 et permettent de juger que lesdites autorités ont *de facto* reconnu que l'intéressé et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leur habitation et à leurs biens meubles.

128. A ce sujet, la Cour ne saurait accepter qu'on puisse leur reprocher de cette manière des irrégularités (paragraphe 122 ci-dessus) dont les autorités compétentes avaient connaissance depuis presque cinq ans.

Certes, elle admet que l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux est inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement urbain et rural, et de mesures qui s'imposent. Cependant, face à un problème tel que celui soulevé en l'espèce, les autorités ne peuvent légitimement invoquer leur marge d'appréciation, celle-ci ne les dispensant aucunement de leur devoir de réagir en temps utile, de façon correcte et, surtout, cohérente.

Or, dans la présente affaire, tel n'a pas été le cas puisque l'incertitude créée au sein de la société turque quant à l'application des lois réprimant les agglomérations illégales n'était pas un élément susceptible d'amener le requérant à penser que la situation concernant son habitation risquait de basculer d'un jour à l'autre.

129. De l'avis de la Cour, l'intérêt patrimonial du requérant relatif à son habitation était suffisamment important et reconnu pour constituer un intérêt substantiel, donc un « bien » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1, laquelle est donc applicable quant à ce volet du grief examiné.

B. Observation

1. L'arrêt de la chambre

130. La chambre, après avoir souligné l'importance cruciale du droit consacré par l'article 1 du Protocole n° 1, a estimé que l'exercice réel et efficace de ce droit ne saurait dépendre uniquement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence et pourrait exiger des mesures positives de protection.

A cet égard, la chambre a jugé que l'attitude des autorités administratives, qui ont omis de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la matérialisation du risque d'explosion du méthane, donc la survenance du glissement de terrain qui en a résulté, allait également à

l'encontre de l'exigence d'une protection « concrète et effective » du droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

A son avis, pareille situation s'analysait en une atteinte manifeste au droit du requérant au respect de ses « biens » et était constitutive d'une « ingérence », laquelle s'avérait manifestement injustifiée au regard de l'article 1 du Protocole n° 1, étant donné que les négligences des autorités à l'origine de la privation de propriété incriminée en l'espèce contrevenaient aux dispositions tant administratives que pénales du droit turc.

2. *Arguments des comparants*

a) **Le Gouvernement**

131. Le Gouvernement attire l'attention de la Cour sur le fait que, dans son arrêt du 18 juin 2002, la chambre n'a pu citer un seul précédent concluant à l'existence d'une obligation positive à la charge de l'Etat dans une situation comparable à celle dénoncée par le requérant. D'après lui, il est regrettable que, pour parvenir à cette conclusion, la chambre ait choisi une affaire où il n'existe aucun droit de propriété reconnu.

Pour le Gouvernement, pareille conclusion équivaut à reprocher aux autorités turques de s'être refusées, pour des raisons humanitaires, à détruire la maison du requérant sans se douter qu'un tel choix allait être interprété comme la reconnaissance implicite d'un droit de propriété juridiquement nul et non avenu.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement estime que le requérant n'a pas qualité de victime pour se plaindre d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où il s'est vu allouer par des instances administratives une indemnité conséquente au titre de son préjudice matériel et a bénéficié d'un logement social qui lui a été attribué moyennant un prix modique.

b) **Le requérant**

132. Devant la Cour, le requérant axe ses arguments sur l'arrêt *Chapman* précité. Il considère que dans cette affaire, la Cour s'est penchée sur la situation d'une personne qui faisait sciemment la sourde oreille aux avertissements et aux sanctions infligées en vertu de la loi et inspirées par la protection des droits d'autrui en matière d'environnement. Or les circonstances sont complètement différentes en l'espèce, où le Gouvernement est justement mis en cause pour l'inaction ou les négligences de ses autorités au regard de la loi.

3. *Appréciation de la Cour*

133. La Cour constate qu'en raison de sa complexité, en fait comme en droit, la situation dénoncée en l'espèce ne peut être classée dans l'une des

catégories relevant de la seconde phrase du premier alinéa ou dans le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Beyeler*, précité, § 98), étant entendu par ailleurs que le requérant se plaint non d'un acte mais de l'inaction de l'Etat.

Elle estime devoir donc examiner l'affaire à la lumière de la norme générale contenue dans la première phrase du premier alinéa, qui énonce le droit au respect de la propriété.

134. A cet égard, la Cour réaffirme le principe qui a déjà été dégagé, en substance, de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Bielectric S.r.l. c. Italie* (déc.), n° 36811/97, 4 mai 2000). L'exercice réel et efficace du droit que cette disposition garantit ne saurait en effet dépendre uniquement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence et peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens.

135. Dans la présente affaire, il ne fait aucun doute que le lien de causalité constaté entre les négligences graves imputables à l'Etat et les pertes en vies humaines survenues en l'espèce se retrouve également en ce qui concerne l'ensevelissement de la maison du requérant. Pour la Cour, l'atteinte qui en résulte ne s'analyse pas en une «ingérence», mais en la méconnaissance d'une obligation positive, les agents et autorités de l'Etat n'ayant pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sauvegarder les intérêts patrimoniaux du requérant.

Le Gouvernement semble cependant s'en tenir à la notion du «but légitime», au sens du paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n° 1, lorsqu'il conteste que l'on puisse reprocher aux autorités turques de s'être refusées, pour des considérations humanitaires, à détruire la maison du requérant (paragraphe 80 et 131 ci-dessus).

136. La Cour ne saurait toutefois accepter cet argument et, pour des raisons qui sont essentiellement les mêmes que celles exposées au regard de l'allégation de violation de l'article 2 (paragraphe 106 à 108 ci-dessus), elle considère que l'obligation positive au titre de l'article 1 du Protocole n° 1 imposait qu'en l'espèce les autorités nationales prissent les mêmes précautions pratiques déjà indiquées pour empêcher la destruction de l'habitation du requérant.

137. Cela n'ayant assurément pas été le cas, il reste à répondre à l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant ne peut se prétendre victime d'une violation de son droit au respect de ses biens, dès lors qu'il s'est vu allouer une indemnité conséquente pour son préjudice matériel et qu'il a pu acquérir un logement social dans des conditions très favorables.

La Cour ne partage pas cet avis. Les avantages contractuels accordés lors de la vente du logement en question, à supposer même qu'ils aient pu compenser dans une certaine mesure l'effet des omissions constatées en

l'espèce, ne pouvaient néanmoins s'analyser en un véritable dédommagement du préjudice du requérant. Quels que soient ces avantages, ils ne pouvaient donc faire perdre à M. Öneriyıldız sa qualité de «victime», d'autant moins que la lecture des documents de vente versés au dossier ne dénote nullement une reconnaissance par les autorités d'une violation du droit de l'intéressé au respect de ses biens (voir, *mutatis mutandis*, *Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil* 1996-III, p. 846, § 36, et *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI).

Pour ce qui est de l'indemnité accordée au titre du dommage matériel, il suffit d'observer que celle-ci demeure impayée, au mépris d'un jugement définitif (paragraphe 42 ci-dessus), circonstance qui ne peut que s'analyser en une ingérence dans la jouissance d'un droit de créance acquis, lui aussi protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 (*Antonakopoulos et autres c. Grèce*, n° 37098/97, § 31, 14 décembre 1999).

Toutefois la Cour s'estime dispensée d'examiner d'office cette question, compte tenu de son appréciation consacrée à l'article 13 de la Convention.

138. Partant, il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

139. Le requérant se plaint que les voies de recours internes qu'il a exercées n'ont pas répondu à son attente. Leur ineffectivité a emporté violation de l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

140. Le Gouvernement réfute cette allégation, mettant en avant l'issue des procédures nationales devant les juridictions tant pénales qu'administratives.

A. L'arrêt de la chambre

141. Eu égard à sa conclusion relative aux griefs tirés des articles 2 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, la chambre a jugé inutile de réexaminer sous l'angle de l'article 13 les allégations de l'intéressé concernant les carences des instances pénales et administratives. Dans les circonstances particulières de la cause, ni le procès de droit pénal ni l'action administrative ne se sont avérés conformes aux obligations procédurales découlant de l'article 2 ou susceptibles d'offrir un redressement approprié pour les griefs du requérant. En premier lieu, la procédure pénale s'est déroulée de telle façon que l'accent a été déplacé

de l'aspect crucial de l'affaire tenant au risque pour la vie à la question de savoir si les maires pouvaient ou non être tenus pour responsables de «négligence dans l'accomplissement de leurs fonctions». En second lieu, l'indemnité accordée au requérant par la juridiction administrative ne correspondait en rien à la perte réellement subie par l'intéressé. Enfin, non seulement la procédure s'est étendue sur une durée excessivement longue, mais en outre le montant finalement octroyé au requérant n'a en fait jamais été versé.

B. Arguments des comparants

1. Le Gouvernement

142. Le Gouvernement reproche à la chambre ses critiques concernant la procédure pénale engagée à l'encontre des deux maires. Il souligne qu'il revient aux seules autorités nationales de déterminer la nature des accusations pénales portées contre un défendeur. De même, il n'appartient pas à la haute juridiction de Strasbourg de mettre en cause le verdict auquel est parvenu un tribunal national sur la base des éléments produits devant lui, sous peine d'y substituer ce qu'elle estime être le verdict convenable. Le Gouvernement rappelle que ni la Convention ni la jurisprudence qui en est issue n'obligent les autorités nationales à garantir la condamnation d'un défendeur. La suggestion de la chambre selon laquelle le verdict prononcé à l'égard des maires revenait à leur accorder une impunité presque totale fait abstraction tant de cet argument que du pouvoir discrétionnaire des autorités nationales de qualifier les charges pénales à la lumière des circonstances d'une affaire particulière, y compris dans les situations, telles que celles de l'espèce, où le requérant n'a jamais allégué que les maires mis en cause se sont rendus coupables, par leur négligence, d'avoir infligé la mort illégalement.

143. Pour le Gouvernement, les mêmes arguments relatifs à une «quatrième instance» s'appliquent à la décision à laquelle est parvenue la juridiction administrative quant à la demande d'indemnisation du requérant. Considérant que M. Öneriyıldız a été relogé dans des conditions très favorables, le montant accordé était en fait substantiel. L'intéressé a en effet thésaurisé sur son nouveau logement, d'abord en le louant pour 48,46 dollars américains (USD) par mois (alors qu'il remboursait mensuellement 17,5 USD aux autorités), puis en acceptant de le vendre pour 20 000 marks allemands, montant bien supérieur à la valeur de la maison au moment où elle lui a été attribuée (125 millions de TRL). Le Gouvernement soutient en outre que, contrairement à ce que conclut la chambre, la demande d'indemnisation a donné lieu à une décision dans un délai raisonnable, et certainement beaucoup plus rapidement que, par exemple, dans l'affaire *Calvelli et Ciglio* (précitée)

dans laquelle la Cour a estimé que la période de six ans et trois mois qui avait été nécessaire pour trancher une action civile pour homicide par négligence ne pouvait pas passer pour soulever une question sous l'angle de l'article 2. En outre, le requérant n'a pas réclamé le montant qui lui a été octroyé.

2. *Le requérant*

144. Le requérant souscrit en substance aux conclusions de la chambre quant aux lacunes qu'elle a mises en évidence dans les procédures pénales et administratives. Toutefois, selon lui, il faut considérer que l'ineffectivité de ces procédures emporte également violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 2 et l'article 1 du Protocole n° 1.

C. *Appréciation de la Cour*

1. *Principes applicables au cas d'espèce*

145. L'article 13 de la Convention exige que l'ordre interne offre un recours effectif habilitant l'instance nationale à connaître du contenu d'un grief « défendable » fondé sur la Convention (*Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, § 108, CEDH 2001-V). L'objet de cette disposition est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement approprié des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en œuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 31210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

146. Toutefois, la protection offerte par l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les Etats contractants jouissant d'une certaine marge d'appréciation pour honorer les obligations qu'elle leur impose (voir, par exemple, *Kaya c. Turquie*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 329-330, § 106).

147. La nature du droit en jeu a des implications pour le type de recours que l'Etat se doit d'offrir au titre de l'article 13. S'agissant des allégations de violation des droits consacrés par l'article 2, une indemnisation des dommages – matériel aussi bien que moral – est en principe possible et fait partie du régime de réparation devant être mis en place à ce titre (arrêts *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 97, *Z et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 109, et *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni* [GC], n° 28945/95, § 107, CEDH 2001-V).

En revanche, comme la Cour l'a déjà souligné (paragraphe 96 ci-dessus), ni l'article 13 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit à un requérant le droit de faire poursuivre et condamner des tiers ou le droit à la « vengeance privée » (*Perez*, précité, § 70).

148. Il est vrai que la Cour a parfois constaté une violation de l'article 13 dans des affaires portant sur des allégations d'homicide illégal perpétré par des agents des forces de l'ordre ou avec leur connivence (voir, par exemple, la jurisprudence citée au paragraphe 73 de l'arrêt *Kılıç* susmentionné), au motif que les autorités n'avaient pas mené d'enquête approfondie et effective propre à conduire à l'identification et à la punition des responsables (*Kaya*, précité, pp. 330-331, § 107). Il y a toutefois lieu de noter que ces affaires, qui avaient pour origine le conflit qui sévissait dans le Sud-Est de la Turquie dans les années 90, étaient marquées par l'absence de telles enquêtes sur les griefs des requérants relatifs à l'homicide illégal d'un proche par des agents des forces de l'ordre ou à son décès dans des circonstances suspectes.

C'est précisément cet élément qui a amené la Cour à conclure que dans ces affaires les requérants avaient été privés d'un recours effectif, en ce sens qu'ils n'ont pas eu la possibilité de voir établir les responsabilités pour les faits dénoncés et, en conséquence, de pouvoir réclamer une réparation appropriée, que ce soit en se constituant partie intervenant dans une procédure pénale ou en saisissant les juridictions civiles ou administratives. Autrement dit, il existait un rapport procédural concret et étroit entre l'enquête pénale et les recours dont disposaient ces requérants dans l'ordre juridique dans son ensemble (voir, par exemple, *Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 109, CEDH 2000-VII).

Toutefois, pour la Cour, si l'on se place sous la perspective des intérêts de la famille du défunt et de son droit à un recours effectif, il ne découle pas forcément de la jurisprudence susmentionnée que l'article 13 sera enfreint si l'enquête pénale ou le procès qui s'ensuit dans une affaire donnée ne satisfait pas à l'obligation procédurale imposée par l'article 2, telle qu'elle est résumée par exemple dans l'arrêt *Hugh Jordan* précité (paragraphe 94 ci-dessus).

Ce qui importe, ce sont les conséquences qu'a le manquement de l'Etat à l'obligation procédurale qui pèse sur lui en vertu de l'article 2 pour l'accès de la famille du défunt à d'autres recours disponibles et effectifs permettant d'établir la responsabilité d'agents ou d'organes de l'Etat à raison d'actes ou d'omissions entraînant la violation des droits des intéressés au titre de l'article 2 et, le cas échéant, d'obtenir réparation.

149. La Cour a déclaré que pour les accidents mortels provoqués par des activités dangereuses relevant de la responsabilité de l'Etat, l'article 2 requiert que les autorités mènent de leur propre initiative sur la cause du décès une enquête répondant à certaines conditions minimales (paragraphe 90, 93-94 ci-dessus). Elle observe en outre qu'à défaut d'une telle enquête la personne concernée peut se trouver dans l'impossibilité d'exercer un recours qui s'offre à elle pour obtenir réparation, car les agents ou les autorités de l'Etat sont souvent les seuls à disposer des

informations nécessaires pour élucider les faits, tels que ceux en cause dans la présente affaire.

Eu égard à ce qui précède, il incombe en l'espèce à la Cour sur le terrain de l'article 13 de rechercher si le requérant s'est vu entraver dans l'exercice d'un recours effectif de par la façon dont les autorités se sont acquittées de l'obligation procédurale que l'article 2 fait peser sur elles (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, p. 2286, § 95, *Aydın c. Turquie*, 25 septembre 1997, *Recueil* 1997-VI, pp. 1895-1896, § 103, et *Kaya*, précité, pp. 329-330, § 106).

2. Application de ces principes au cas d'espèce

a) Quant au grief tiré de l'article 2 de la Convention

150. La Cour s'est déjà prononcée sur les procédures mises en place en Turquie et a conclu que, dans la présente affaire, les poursuites entamées par les autorités publiques en vertu du droit pénal se sont avérées insuffisantes pour protéger le droit à la vie, en dépit des résultats obtenus lors des investigations officielles, qui avaient permis d'établir les faits et d'identifier les responsables de l'accident du 28 avril 1993 (paragraphe 113-114 ci-dessus).

Pendant, vu l'adéquation et les résultats de ces investigations, la Cour estime que le requérant était en mesure d'exercer les voies de recours dont il disposait en droit turc afin d'obtenir réparation.

151. Le 3 septembre 1993, soit quelques mois après la clôture des investigations (paragraphe 29 ci-dessus), le requérant, alors représenté par un conseil, a choisi d'intenter contre quatre autorités de l'Etat une action de pleine juridiction devant les tribunaux administratifs, en faisant valoir son préjudice matériel et moral à raison de la mort de ses neuf proches ainsi que de la perte de sa maison et de ses biens ménagers. L'effectivité de ce recours ne dépendait pas de l'issue du procès pénal en cours d'instance et son accès n'avait pas été entravé par des actes ou omissions des autorités (*Kaya*, précité, pp. 329-330, § 106).

Les juridictions administratives appelées à statuer sur cette affaire avaient assurément le pouvoir d'apprécier les faits jusqu'alors établis, de déterminer les responsabilités pour les faits dénoncés et de rendre une décision exécutoire. La voie administrative empruntée par le requérant était *a priori* suffisante pour qu'il puisse faire valoir la substance de son grief tiré de la mort de ses proches et était susceptible de lui fournir le redressement approprié de la violation déjà constatée de l'article 2 (paragraphe 118 ci-dessus – voir, également, *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 97, et *Hugh Jordan*, précité, §§ 162-163).

Reste cependant à savoir si ce recours était également effectif en pratique, eu égard aux circonstances de la présente cause.

152. A l'instar de la chambre, la Grande Chambre n'est pas convaincue que tel était le cas. Elle souscrit à diverses critiques de la chambre quant à l'ineffectivité de l'action en réparation (paragraphe 76 ci-dessus) et, comme celle-ci, elle juge déterminant que les dommages-intérêts accordés au requérant – uniquement au titre de son préjudice moral du fait de la perte de ses proches – ne lui ont en réalité jamais été versés.

Selon la jurisprudence pertinente de la Cour en la matière, le droit à un tribunal, tel que garanti par l'article 6, protège également l'exécution des décisions judiciaires définitives et contraignantes, lesquelles, dans les Etats où règne la prééminence du droit, ne sauraient demeurer inopérantes au détriment de l'une des parties (voir, par exemple, *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II, pp. 510-511, § 40, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 66, CEDH 1999-V). Pour la Cour, il n'a pas été expliqué de manière satisfaisante pourquoi le montant accordé n'a pas été payé. Elle estime qu'on ne saurait reprocher au requérant de ne pas avoir entrepris de démarches personnelles pour obtenir cette indemnité, eu égard au temps mis par le tribunal administratif pour statuer sur sa demande d'indemnisation et au fait que le montant accordé au titre du dommage moral n'était même pas assorti d'intérêts moratoires. Le versement à temps d'un montant définitif accordé à titre de réparation pour les tourments endurés doit être considéré comme un élément essentiel d'un recours sous l'angle de l'article 13 pour un conjoint et un parent en deuil (voir, *mutatis mutandis*, *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 101).

Bien que le Gouvernement ait contesté la conclusion de la chambre selon laquelle la procédure aurait dû parvenir à son terme plus tôt, la Grande Chambre estime également qu'une période de quatre ans, onze mois et dix jours pour rendre une décision indique un manque de diligence de la part de la juridiction nationale, compte tenu spécialement de la situation désespérée du requérant. Tout bien pesé, il ressort clairement de la décision du 30 novembre 1995 que le tribunal interne s'est fondé entièrement sur l'expertise demandée par le procureur. Toutefois, cette expertise était disponible dès mai 1993 (paragraphe 23 ci-dessus).

153. Pour la Cour, ces raisons suffisent à conclure que la procédure administrative n'a pas offert au requérant un recours effectif lui permettant de faire valoir que l'Etat avait failli à protéger la vie de ses proches.

154. Cela étant, le Gouvernement reproche au requérant de n'avoir jamais tenté de participer effectivement au procès pénal susmentionné pour présenter ses griefs et redresser son tort (paragraphe 83 ci-dessus). Après avoir examiné les dispositions du droit turc, relatives à la constitution de partie intervenante (paragraphe 47-48 ci-dessus), la Cour admet que cette possibilité, intégrée au procès pénal, devrait en principe entrer en ligne de compte aux fins de l'article 13.

Or la Cour considère qu'en l'espèce le requérant, qui a choisi d'exercer la voie de réparation administrative, laquelle s'avérait apparemment effective et de nature à remédier directement à la situation litigieuse, ne saurait se voir reprocher de ne pas avoir opté pour la voie de réparation pénale (voir, *mutatis mutandis*, *Manoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1359-1360, § 33, *Aquilina c. Malte* [GC], n° 25642/94, § 39, CEDH 1999-III), qui du reste ne pouvait être utilisée parallèlement à une action en réparation déjà pendante (paragraphe 48 ci-dessus).

155. Bref, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention quant au grief tiré de l'article 2.

b) Quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1

156. La Cour relève que le requérant a également obtenu une indemnité lors de la même procédure administrative examinée ci-dessus pour compenser la destruction de ses biens mobiliers, sauf en ce qui concerne les appareils électroménagers pour lesquels il a été conclu qu'il n'en était pas propriétaire (paragraphe 40 ci-dessus). Elle estime qu'elle n'a pas à se prononcer sur le caractère adéquat de la somme octroyée par la juridiction interne ou sur les modalités de son appréciation. Comme elle l'a déjà noté, le fait est que la décision sur l'indemnisation a été longue à venir et que le montant octroyé n'a jamais été versé. Par conséquent, le requérant s'est vu dénier un recours effectif qui lui aurait permis d'alléguer la violation de son droit au regard de l'article 1 du Protocole n° 1.

S'il est vrai que le Gouvernement a invité la Cour à prendre en considération les avantages qui ont été accordés au requérant sous la forme d'un logement de substitution, elle estime qu'il s'agit là d'une question à examiner au regard de l'article 41 de la Convention. En tout état de cause, si ces avantages se sont avérés impuissants à priver le requérant de la qualité de victime d'une violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 137 ci-dessus), ils ne peuvent à plus forte raison le priver de son droit à disposer d'un recours effectif pour obtenir réparation de ladite violation.

157. Pour les raisons ci-dessus, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention également quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

IV. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 6 ET 8 DE LA CONVENTION

158. Le requérant dénonce la durée excessive de la procédure devant le tribunal administratif, laquelle ne saurait par ailleurs passer pour

équitable, considérant le jugement partial auquel elle a abouti. A cet égard, il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont le passage pertinent se lit ainsi :

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

Le requérant se plaint enfin de ce que les circonstances de la cause ont en outre emporté violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale, tel que consacré par l'article 8 de la Convention, dont les passages pertinents sont ainsi libellés :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...) »

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

159. Le Gouvernement excipe du caractère manifestement mal fondé de ces griefs et attire l'attention sur le fait qu'aucun manque de diligence ni aucune ingérence ne sont imputables aux autorités turques, au sens des articles invoqués.

160. Eu égard aux circonstances particulières de la présente affaire ainsi qu'au raisonnement qui l'a conduite à constater une violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 156 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner en outre l'affaire sous l'angle de l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Immobiliare Saffi*, précité, § 75).

Il en va de même en ce qui concerne le grief tiré de l'article 8 de la Convention, lequel porte sur les mêmes faits que ceux qu'elle a considérés au regard de l'article 2 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1. Compte tenu de ses constats de violation quant à ces dispositions, la Cour juge également inutile d'examiner ledit grief séparément.

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

161. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

1. Arguments des parties

a) Le requérant

162. Devant la Cour, le requérant réitère les prétentions qu'il a formulées devant la chambre. Ainsi, il réclame :

- 2 000 dollars américains (USD) pour les dépenses funéraires encourues du fait du décès de ses neuf proches ;
- 100 000 USD pour la perte du soutien financier qu'il a encourue du fait du décès de ses deux compagnes, qui travaillaient à la journée comme femmes de ménage ;
- 150 000 USD pour la perte du soutien financier que ses sept enfants auraient pu lui apporter s'ils n'étaient pas décédés ;
- 50 000 USD pour la perte du soutien financier subie par ses trois enfants survivants du fait du décès de leur mère ;
- 98 000 USD pour la destruction de son habitation et de ses biens mobiliers.

Le requérant demande également, en son propre nom et au nom de ses trois enfants survivants, la somme de 800 000 USD pour préjudice moral.

b) Le Gouvernement

163. Le Gouvernement soutient à titre principal qu'aucune réparation ne s'impose dans cette affaire. A titre subsidiaire, il invite la Cour à rejeter les demandes présentées par le requérant, lesquelles seraient exorbitantes et fondées sur des estimations fictives.

En ce qui concerne le préjudice matériel, il fait valoir qu'une coupure de journal ne saurait servir à justifier des prétentions quant aux dépenses funéraires. Concernant la perte alléguée du soutien financier, il se borne à dire que la demande est purement et simplement spéculative.

Pour ce qui est de l'habitation et des biens mobiliers, le Gouvernement souligne l'absence d'un quelconque document justifiant la somme réclamée. Soutenant que le requérant n'avait jamais acquis la qualité de propriétaire du taudis en cause, le Gouvernement rappelle qu'un appartement beaucoup plus confortable lui avait été offert dans le district d'Alibeyköy, pour une somme qui, à l'époque, équivalait à 9 237 USD (9 966 euros (EUR)), dont seul le quart avait été versé comme acompte. A cet égard, il soumet des exemples d'annonces, dont il ressort que, dans cet arrondissement, des appartements similaires se vendent à des prix compris, en moyenne, entre 11 milliards et 19 milliards de livres turques (TRL) (environ 7 900 et 13 700 EUR respectivement). Pour ce qui est des biens mobiliers, le Gouvernement soumet des catalogues

présentant de tels articles et attire l'attention sur la nécessité de tenir compte de l'indemnité octroyée par le tribunal administratif à ce titre.

Quant au préjudice moral, le Gouvernement estime que la demande est exorbitante et tend à un enrichissement sans cause, contraire à l'esprit de l'article 41 de la Convention. A cet égard, il reproche au requérant d'avoir à dessein choisi de ne pas réclamer le versement de l'indemnité allouée à ce titre par le tribunal administratif, dans l'espoir d'augmenter ainsi les chances de se voir octroyer par la Cour une somme plus importante.

2. *L'arrêt de la chambre*

164. Statuant en équité, la chambre a alloué au requérant 21 000 EUR au titre du préjudice matériel et 133 000 EUR au titre du préjudice moral, eu égard au sentiment de détresse que le requérant avait dû ressentir face à la réaction insatisfaisante de la justice turque quant aux décès dénoncés ainsi qu'aux souffrances endurées, en conséquence, par ses trois enfants encore en vie.

3. *Appréciation de la Cour*

165. La Cour a conclu à la violation du droit à la protection de la vie consacré par l'article 2 de la Convention ainsi que du droit au respect des biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1. Elle a également constaté une violation du droit à un recours interne effectif prévu par l'article 13 de la Convention quant à chacune de ces deux doléances.

a) **Domage matériel**

166. La Grande Chambre observe, à l'instar de la chambre, que les violations en question ont certes lésé le requérant et qu'un lien de causalité manifeste existe entre celles-ci et les préjudices matériels allégués, lesquels peuvent inclure une indemnité au titre de la perte de sources de revenus (*Salman*, précité, § 137, et *Z et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 119). Cependant, aucune des prétentions du requérant à ce titre ne sont dûment documentées; les préjudices invoqués comportent des éléments qui ne se prêtent à aucun calcul exact ou qui sont si limités que toute évaluation ne peut qu'être en partie spéculative (voir, entre autres, les arrêts *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (article 50), 18 décembre 1984, série A n° 88, pp. 14-15, § 32, et *Akdivar et autres c. Turquie* (article 50), 1^{er} avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 718, § 19).

La Cour appréciera donc en équité les prétentions du requérant au titre du dommage matériel, eu égard à l'ensemble des éléments en sa possession, comme le veut l'article 41.

167. S'agissant d'abord du remboursement des dépenses funéraires, le requérant produit un article paru dans le quotidien *Sabah* le 9 avril 2001, selon lequel une autre victime de l'accident du 28 avril 1993, M. C. Öztürk, aurait dû déboursier 550 millions de TRL pour l'enterrement de son épouse et de ses quatre enfants. Le Gouvernement conteste la valeur probante de cette information, mais ne fournit pas pour autant d'autres éléments susceptibles d'éclairer la question.

La Cour juge que la somme réclamée n'est pas déraisonnable puisqu'en l'espèce le requérant a dû procéder à l'inhumation de ses neuf proches. Elle accorde donc en entier la somme réclamée à ce titre, à savoir 2 000 USD.

168. Quant à la perte alléguée de soutien financier, cette prétention n'est ni ventilée ni documentée. Cependant, à l'instar de la chambre, la Grande Chambre admet qu'en l'espèce chaque membre du foyer devait, d'une manière ou d'une autre, apporter sa contribution, ne serait-ce qu'accessoire, à la subsistance de tous, bien que l'éventualité d'un tel soutien de la part des sept enfants mineurs décédés lors de l'accident paraisse trop lointaine.

Tout bien considéré, la Cour estime qu'il convient d'octroyer à ce titre une somme globale de 10 000 EUR.

169. Quant à la perte alléguée liée à la destruction de l'habitation du requérant, la Cour considère d'emblée qu'en l'absence du moindre justificatif la somme réclamée paraît excessive. A ce sujet, elle estime que l'intérêt économique qu'a pu présenter le logement social acquis par l'intéressé doit entrer en ligne de compte dans l'appréciation du préjudice (paragraphe 156 ci-dessus), bien que cette tâche s'avère difficile non seulement du fait de la fluctuation constante des taux de change et d'inflation en Turquie, mais aussi en raison des transactions effectuées par le requérant sur son logement (paragraphe 30 ci-dessus).

La chambre a apprécié la question en présumant que la valeur de l'habitation détruite du requérant s'élevait à 50 % du prix d'un logement décent que la mairie métropolitaine proposait à l'époque dans le quartier de Çobançeşme. A ce sujet, la Grande Chambre note que, d'après une liste établie le 20 mars 2001 par la mairie métropolitaine d'Istanbul, dans le quartier de Çobançeşme, cette dernière proposait des logements en contrepartie d'environ 10,4 milliards de TRL, ce qui – à cette date – équivalait à 11 800 EUR.

Hormis cet élément, et toujours à partir de ses propres calculs – inévitablement approximatifs –, la Cour observe aussi que le 13 novembre 1993, date de la conclusion du contrat de vente du logement au requérant, la somme convenue de 125 millions de TRL équivalait à environ 8 500 EUR, dont le quart (2 125 EUR) était versé à titre d'acompte. Le restant, à savoir les 6 375 EUR, allait être payé en cent vingt mensualités, chacune de 732 844 TRL. Le 13 novembre 1993, ce montant

équivalait à environ 53 EUR. Or, le 24 mars 1998, date où le requérant a promis de vendre son logement à E.B., le montant de la mensualité ne correspondait qu'à 3 EUR. D'après les calculs effectués sur la base des taux de change afférents à la période 13 novembre 1993-24 mars 1998, il ressort que la valeur moyenne des mensualités revenait à 15 EUR. Rien ne permettant de croire que le requérant ait continué de verser les mensualités après le 24 mars 1998, force est de présumer qu'à cette date, pour acquérir le logement, le requérant devait avoir payé, en sus de l'acompte, une somme équivalant environ à 780 EUR au titre des mensualités, soit un total d'environ 3 000 EUR, ce qui est largement inférieur à la valeur initiale du logement.

De plus, il faut savoir qu'au plus tard à partir de février 1995, sinon bien avant, le logement en question se trouvait loué à un certain H.Ö., moyennant un loyer de 2 millions de TRL, soit environ 41 EUR. Pendant cette période de location de trente-sept mois, qui a pris fin avec la promesse de vente du 24 mars 1998, le requérant a donc dû recevoir environ 1 500 EUR de loyers au minimum, alors que pour la même période il n'a dû verser que 550 EUR de mensualités.

De surcroît, à l'issue dudit contrat de promesse de vente, le requérant a reçu de E.B. 20 000 marks allemands: ce montant qui, à l'époque, correspondait à 10 226 EUR est largement supérieur à toute somme que le requérant aurait finalement dû déboursier pour acquérir son logement.

Au vu de ce qui précède, à supposer que la valeur vénale du taudis du requérant puisse être estimée selon le critère adopté par la chambre et que l'intéressé ait dû dépenser une certaine somme pour se loger pendant la période où son appartement se trouvait en location, rien ne permet toutefois à la Cour de conclure que ces circonstances aient généré un préjudice excédant le bénéfice que le requérant semble avoir tiré des transactions qu'il a effectuées.

Il n'y a donc pas lieu d'octroyer au requérant une réparation du fait de la destruction de son habitation, le constat de violation représentant en soi une satisfaction équitable suffisante.

170. Quant à la valeur des biens mobiliers perdus lors de l'accident du 28 avril 1993, la Cour rappelle que le 30 novembre 1995, le tribunal administratif d'Istanbul a alloué au requérant à ce titre une indemnité de 10 millions de TRL (équivalant à l'époque à environ 208 EUR). Ce faisant, le tribunal a toutefois refusé de tenir compte de tout appareil électroménager dont le requérant aurait disposé, au motif que son habitation n'était pas alimentée en électricité (paragraphe 40 ci-dessus); de surcroît, la somme en question n'a jamais été versée au requérant. La Cour renvoie à ses conclusions relatives à ces points précis (paragraphe 152, 153 et 156 ci-dessus) et estime que le résultat auquel la procédure administrative a abouti ne saurait entrer en ligne de compte aux fins de l'article 41 de la Convention.

Ainsi et malgré l'absence en l'espèce d'une quelconque indication de la part du requérant quant à la nature et la quantité des biens mobiliers qu'il pouvait posséder, la Cour a examiné de près les prix des articles ménagers figurant dans les catalogues versés au dossier, compte tenu des méthodes de calcul déjà adoptées dans des affaires comparables (*Akdivar et autres* (article 50), précité, et *Menteş et autres c. Turquie* (article 50), arrêt du 24 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1693, § 12).

Partant, eu égard aux conditions de vie d'un ménage modeste, la Grande Chambre juge à l'instar de la chambre que des considérations d'équité justifient l'octroi d'une somme globale de 1 500 EUR de ce chef.

b) Dommage moral

171. Quant au dommage moral, la Grande Chambre ne voit aucune raison de se départir de la position de la chambre. Elle reconnaît que le requérant a sans nul doute souffert des suites des violations constatées des articles 2 et 13 de la Convention. Comme le Gouvernement, la Cour juge toutefois excessives les sommes réclamées à ce titre. Appelée à statuer en équité, elle doit tenir compte des circonstances particulières de la cause, y compris les souffrances qu'ont dû également endurer les trois enfants en vie du requérant, à savoir Hüsamettin, Aydın et Halef Öneriyıldız, nés respectivement le 10 octobre 1980, le 10 octobre 1981 et le 10 juillet 1982.

Tout comme les constats de violation par la Cour, les décisions des juridictions turques postérieures à l'arrêt au principal réparent certes dans une certaine mesure le dommage moral du requérant, même si celles-ci n'ont pu effacer complètement le préjudice subi en l'occurrence. La Cour estime toutefois que l'indemnité de 100 millions de TRL (équivalant à l'époque à environ 2 077 EUR) allouée au requérant par les juridictions administratives au titre du préjudice moral, ne saurait être matériellement prise en compte au regard de l'article 41, dès lors que l'administration ne s'est jamais acquittée de cette somme et que, dans les circonstances très particulières de l'affaire, le choix du requérant de ne pas engager une procédure d'exécution forcée afin de l'obtenir ne peut s'analyser en une renonciation à ce droit (voir, *mutatis mutandis*, *Neumeister c. Autriche* (article 50), arrêt du 7 mai 1974, série A n° 17, p. 16, § 36).

Tout bien pesé et s'inspirant de sa jurisprudence pertinente quant à l'application de l'article 41 concernant les enfants ou les proches mineurs des victimes de violations de l'article 2 (*Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, §§ 8 et 130, CEDH 1999-IV), la Cour décide d'accorder en réparation du dommage moral 33 750 EUR à M. Mağallah Öneriyıldız et à chacun de ses trois fils majeurs survivants, Hüsamettin, Aydın et Halef Öneriyıldız, soit une somme de 135 000 EUR au total.

B. Frais et dépens

1. Arguments des parties

172. Le requérant réclame 50 000 USD au titre des honoraires, dont 20 000 USD pour le travail fourni par sa représentante aux fins de la procédure orale et écrite devant la Grande Chambre. Il affirme que la présentation de sa cause devant les juridictions nationales et devant les organes de Strasbourg a nécessité un travail de plus de 330 heures, à raison de 150 USD l'heure, selon ce qui ressort du tableau des honoraires minimum du barreau d'Istanbul.

173. Le Gouvernement estime que les prétentions du requérant pour les frais et dépens sont, elles aussi, excessives et non justifiées.

2. L'arrêt de la chambre

174. Au cours de la procédure devant la chambre, le requérant avait réclamé une indemnité de 30 000 USD au titre des honoraires et 790 USD pour dépenses diverses. Or, en l'absence de reçu ou d'autre justificatif, la chambre a déclaré n'être pas convaincue que le requérant ait déboursé ces sommes et lui a octroyé 10 000 EUR, moins les 2 286,50 EUR versés par le Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire.

3. Appréciation de la Cour

175. Le requérant a continué de bénéficier de l'assistance judiciaire dans le cadre de la procédure prévue à l'article 43 de la Convention. Ainsi, en sus des 2 286,50 EUR qu'il avait déjà perçus du Conseil de l'Europe, il a également obtenu 1 707,34 EUR aux fins de la procédure de renvoi devant la Grande Chambre.

La Cour a toujours jugé que l'allocation de tels frais au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 105, CEDH 2003-VIII). En l'espèce, le requérant n'a pas appuyé ses prétentions sur des documents pertinents ni fourni d'explications détaillées quant au travail effectué par sa représentante sur les questions relatives aux articles 2 et 13 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, dont la violation a été constatée.

Conformément à l'article 60 § 2 de son règlement, la Cour ne saurait donc accueillir la demande de l'intéressé telle quelle. Toutefois, celui-ci a nécessairement encouru des frais pour le travail fourni par son avocate aux fins de sa représentation dans la procédure tant écrite qu'orale devant les deux instances de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 210, CEDH 2000-IV). La Cour est disposée à admettre que, dans la présente affaire, dont la complexité ne prête à

aucune controverse, cette tâche ait nécessité le nombre d'heures invoqué. Cela étant, elle rappelle que s'agissant des honoraires, elle n'est liée ni par les barèmes ni par les pratiques internes, même si elle peut s'en inspirer (voir, par exemple, *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 juillet 1995, série A n° 316-B, p. 83, § 77).

Statuant en équité, la Cour estime raisonnable d'accorder au requérant la somme de 16 000 EUR, moins les 3 993,84 EUR versés par le Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire pour l'ensemble de la procédure devant les organes de la Convention.

C. Intérêts moratoires

176. 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*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention, sous son volet substantiel à raison de l'absence de mesures propres à empêcher la mort accidentelle des neuf proches du requérant ;
2. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il y a également eu violation de l'article 2 de la Convention, sous son volet procédural, à raison de l'absence d'une protection adéquate par la loi, propre à sauvegarder le droit à la vie ;
3. *Dit*, par quinze voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*, par quinze voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention quant au grief tiré du volet substantiel de l'article 2 ;
5. *Dit*, par quinze voix contre deux, qu'il y a également eu violation de l'article 13 de la Convention quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
6. *Dit*, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain des articles 6 § 1 ou 8 de la Convention ;
7. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois, les montants suivants, exempts de toute taxe et charge fiscale, à convertir en livres turques au taux applicable à la date du règlement :

- i. au requérant, M. Maşallah Öneriyıldız :
- 2 000 USD (deux mille dollars américains) et 45 250 EUR (quarante-cinq mille deux cent cinquante euros), pour le dommage matériel et le préjudice moral,
 - 16 000 EUR (seize mille euros) pour frais et dépens, moins les 3 993,84 EUR (trois mille neuf cent quatre-vingt-treize euros quatre-vingt-quatre centimes) déjà perçus du Conseil de l'Europe,
- ii. à chacun de ses fils majeurs, Hüsamettin, Aydın et Halef Öneriyıldız, 33 750 EUR (trente-trois mille sept cent cinquante euros) pour dommage moral ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
8. *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 30 novembre 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 en partie dissidente de M. Türmen ;
- opinion en partie dissidente de M^{me} Mularoni.

L.W.
P.J.M.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE M. LE JUGE TÜRMEŒEN

(Traduction)

J'estime, à l'instar de la majorité, qu'il y a eu violation de l'article 2 sous son volet substantiel en raison du fait que les autorités n'ont pas pris les mesures appropriées pour préserver la vie de personnes relevant de leur juridiction.

Toutefois, je regrette de ne pouvoir souscrire à l'avis de la majorité selon lequel il y a eu en outre violation de l'article 2 sous son volet procédural ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 13.

1. Article 2 (volet procédural)

D'après l'arrêt, aucun problème ne se pose relativement à l'enquête (paragraphe 113), qui a permis d'identifier les responsables de l'incident et de les traduire en justice. Les deux maires ont été condamnés au titre de l'article 230 du code pénal turc.

Toutefois, la majorité conclut à la violation de l'article 2 sous son volet procédural au motif que les juridictions du fond n'ont pas établi la pleine responsabilité des agents de l'Etat ni garanti la mise en œuvre effective de dispositions du droit interne – c'est-à-dire au motif que les tribunaux nationaux ont appliqué l'article 230 du code pénal (négligence dans l'exercice de fonctions publiques) et non l'article 455 (homicide par imprudence ou négligence).

Je ne souscris pas à cette conclusion pour les raisons suivantes.

Premièrement, la majorité estime qu'il y a eu violation de l'article 2 sous son volet procédural, non pas en raison de l'absence d'enquête effective mais du fait de la procédure judiciaire ou, plus précisément, de l'application de la législation nationale. Il s'agit là d'une démarche entièrement nouvelle, qui ne se fonde sur aucun précédent dans la jurisprudence de la Cour. Si la majorité est d'avis que le recours qui existe en droit interne n'est pas effectif, alors le problème se pose sous l'angle de l'article 13, et non de l'article 2.

Deuxièmement, il paraît contradictoire de déclarer, d'une part, que l'enquête est effective et, d'autre part, que la décision de la juridiction nationale enfreint la Convention.

Pareil raisonnement ne tient pas compte de ce que cette décision se fonde sur les éléments qui ont été établis par l'enquête. Comment la Cour peut-elle alors critiquer la décision du juge national tout en admettant le caractère effectif de l'enquête? Dans des circonstances où l'enquête est effective, un constat de violation de l'article 2 sous son aspect procédural exigerait de sa part un examen des faits, donc l'amè-

nerait à s'ériger en juridiction de quatrième instance. Or, conformément à sa jurisprudence constante, c'est aux autorités nationales qu'il incombe d'établir les faits et d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, parmi d'autres, *Kemmache c. France* (n° 3), arrêt du 24 novembre 1994, série A n° 296-C, pp. 86-87, § 37, et *Kaymaz c. Turquie* (déc.), n° 37053/97, 16 mars 2000).

Troisièmement, la majorité n'attache aucune importance à la circonstance que le requérant, par son propre comportement, a contribué à générer un risque pour la vie humaine et a causé la mort de neuf membres de sa propre famille. Il n'est pas contesté que l'intéressé a construit un logement illégal a) sur un terrain qui ne lui appartenait pas, et b) à proximité du dépôt d'ordures.

La négligence des autorités et celle du requérant constituent des éléments essentiels de la causalité. Toutes deux sont des conditions *sine qua non* de la réalisation du dommage. Aucune des deux n'aurait suffi à elle seule à occasionner le préjudice. La mort de neuf personnes a résulté de la négligence des autorités et de celle du requérant.

Par ailleurs, une infraction indépendante a été commise par les maires, à savoir une faute dans l'exercice de leurs fonctions. La 5^e chambre du tribunal correctionnel d'Istanbul, dans sa décision du 4 avril 1996, a pris tous ces éléments en compte et a décidé d'appliquer l'article 230 du code pénal (négligence dans l'exercice de fonctions publiques) et non l'article 455 (homicide par négligence). En fait, les deux maires ont été condamnés au titre de l'article 230. La Cour de cassation a confirmé le jugement, lequel établit la responsabilité des deux maires et du requérant quant au décès de neuf personnes. Les juges du tribunal correctionnel d'Istanbul ont également pris en considération le rapport d'expertise, qui répartit les responsabilités pour l'accident comme suit : 2/8 à la charge de la mairie d'Istanbul, 2/8 à la charge de la mairie d'Ümraniye, et 2/8 à la charge des habitants du bidonville « pour avoir mis en danger les membres de leurs familles en s'installant à proximité d'une montagne d'ordures » (paragraphe 23 de l'arrêt). Dès lors, contrairement à ce qui est dit au paragraphe 116 de l'arrêt, il n'est pas vrai que les tribunaux nationaux ont failli à reconnaître « une quelconque responsabilité pour un manquement à la sauvegarde du droit à la vie ». La juridiction nationale a pesé les responsabilités du requérant et des maires et est parvenue à une conclusion dans le cadre de sa marge d'appréciation, ce qui est du reste admis par la majorité, qui déclare au paragraphe 116 que « la Cour n'a pas à répondre à de telles questions de droit interne concernant la responsabilité pénale individuelle, dont l'appréciation relève des juridictions nationales, et il n'entre pas dans ses attributions de rendre des verdicts de culpabilité ou d'innocence à cet égard ».

Toutefois, pareille confirmation exprime des limites entre la compétence des juridictions nationales et celle de la Cour de Strasbourg, qui se

situé dans le droit fil de la jurisprudence de cette dernière, fait que l'on saisit encore moins la raison à l'origine du constat de violation de l'article 2 sous son volet procédural. Pour la majorité, les questions de droit interne concernant la responsabilité pénale individuelle relèvent de l'appréciation des juridictions nationales, mais si pareille juridiction décide pour de bonnes raisons d'appliquer une disposition du code pénal plutôt qu'une autre, cela peut s'analyser en une absence de protection par la loi propre à sauvegarder le droit à la vie.

Quatrièmement, la majorité ne dit pas clairement dans l'arrêt pourquoi elle a décidé de modifier les principes établis par la jurisprudence de la Cour concernant l'absence d'un recours de droit pénal dans les affaires relatives à des pertes accidentelles en vies humaines. Dans les arrêts *Calvelli et Ciglio c. Italie* ([GC], n° 32967/96, CEDH 2002-I), *Mastromatteo c. Italie* ([GC], n° 37703/97, CEDH 2002-VIII) et *Vo c. France* ([GC], n° 53924/00, CEDH 2004-VIII), la Cour a déclaré que « si l'atteinte au droit à la vie ou à l'intégrité physique n'est pas volontaire, l'obligation positive découlant de l'article 2 de mettre en place un système judiciaire efficace n'exige pas nécessairement dans tous les cas un recours de nature pénale ». En l'espèce, la majorité s'est écartée de cette jurisprudence. Au paragraphe 93 de l'arrêt elle formule l'avis que « dans des domaines tels que celui en cause en l'espèce [on peut supposer qu'il s'agit de celui des dommages causés à l'environnement], les principes applicables doivent davantage être trouvés dans ceux [développés] notamment en matière de recours à la force meurtrière (...) ».

Que ce soit dans l'affaire *Calvelli et Ciglio* ou en l'espèce, ce qui est en cause du point de vue du droit pénal, c'est l'homicide par négligence. En ce qui concerne le degré de négligence, il est difficile d'opérer une distinction entre la négligence d'un gynécologue qui savait que la naissance d'un enfant présentait des risques élevés, compte tenu de ce que la mère était atteinte d'un diabète de niveau A et que le fœtus était trop gros pour une naissance naturelle, et qui pourtant non seulement n'a pas pris de mesures préventives mais qui de plus s'est absenté lors de l'accouchement (*Calvelli et Ciglio*), et celle de deux mères qui auraient dû savoir à partir du rapport d'expertise que la décharge impliquait des risques élevés et qui n'ont cependant pris aucune mesure pour prévenir un tel accident.

2. Article 1 du Protocole n° 1

En ce qui concerne l'article 1 du Protocole n° 1, je souscris pleinement aux thèses exprimées par M^{me} la juge Mularoni au paragraphe 2 de son opinion en partie dissidente.

Il est remarquable que la Cour, immédiatement après l'arrêt *Kopecký c. Slovaquie* ([GC], n° 44912/98, CEDH 2004-IX), dans lequel elle confirme

sa jurisprudence concernant la signification du terme « bien » au regard de la Convention, introduit à présent un nouveau critère quant à la détermination d'un bien – la tolérance des autorités nationales. Ce nouveau concept, je le crains, pourrait avoir des conséquences indésirables, par exemple une extension de la protection de la Convention à des immeubles construits en violation de la loi, et pourrait encourager des situations illégales.

3. Article 13

Après s'être penchée sur l'effectivité du recours en matière pénale sous l'angle de l'article 2, la majorité limite la portée de son examen du grief tiré de l'article 13 à l'effectivité du recours de droit administratif.

Dans un arrêt du 30 novembre 1995, le tribunal administratif d'Istanbul a ordonné aux autorités nationales de verser au requérant et à ses enfants 100 millions de livres turques (TRL) pour préjudice moral et 10 millions de TRL pour dommage matériel. La décision a été signifiée au requérant.

Comme l'arrêt de la chambre l'énonce clairement, « (...) l'intéressé n'a jamais demandé le versement de l'indemnité allouée, ce qu'il ne conteste d'ailleurs pas » (paragraphe 117 de l'arrêt de la chambre ; cet élément a disparu dans l'arrêt de Grande Chambre).

Le requérant ne s'est pas plaint du non-paiement de l'indemnité parce qu'il ne souhaitait pas la recevoir. Il l'aurait perçue s'il avait pris contact avec la mairie et donné son numéro de compte bancaire. Comment les autorités pourraient-elles procéder au versement sans connaître l'adresse ou les coordonnées bancaires de l'intéressé ?

Il n'est donc pas légitime de tenir le Gouvernement pour responsable du non-versement de cette indemnité.

Quant à la durée de l'instance devant le tribunal administratif, la majorité déclare que cette procédure s'était étendue sur quatre ans, onze mois et dix jours, ce qui enlèverait toute effectivité au recours devant cette juridiction.

Je ne suis pas d'accord avec ce point de vue.

La procédure a duré quatre ans et onze mois pour quatre degrés de juridiction. Les faits de l'affaire révèlent qu'il n'y a pas eu de période d'inactivité importante imputable aux juridictions nationales.

La majorité dit qu'il y a eu « manque de diligence de la part de la juridiction nationale », sans toutefois motiver cette conclusion. Elle y parvient sans avoir examiné la procédure et sans avoir appliqué les critères bien établis de la Cour concernant la durée de procédures, à savoir la complexité de l'affaire, la conduite du requérant et celle des autorités judiciaires.

En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 13.

4. Article 41

Je suis d'accord avec le montant de la satisfaction équitable à verser au requérant. Toutefois, je n'adhère pas au raisonnement sous-jacent au calcul de cette indemnité. Il semble que dans le cadre de ce calcul on ait accordé la même importance aux neuf personnes appartenant au foyer du requérant, qui sont décrites comme des « proches » de celui-ci (paragraphe 167 de l'arrêt). Toutefois, il ressort clairement du paragraphe 3 de l'arrêt que l'une de ces « proches », Sıdıka Zorlu, était la « concubine » de l'intéressé. C'est peut-être la première fois que la Cour, pour décider du montant à verser au titre de la satisfaction équitable, prend en compte la concubine d'un requérant et lui donne la même importance qu'à son épouse et ses enfants. Pareille approche pourrait avoir des conséquences indésirables sur la jurisprudence de la Cour à l'avenir.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE M^{me} LA JUGE MULARONI

1. Je souscris entièrement au raisonnement et aux conclusions de la majorité concernant l'article 2 de la Convention, aussi bien sous son volet substantiel que sous son aspect procédural.

2. Par contre, j'estime que l'article 1 du Protocole n° 1 est inapplicable. Cet article garantit le respect du droit de propriété. Dans sa jurisprudence, la Cour a précisé la notion de bien : elle peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété. Toutefois, l'espoir de voir reconnaître un droit de propriété que l'on est dans l'impossibilité d'exercer effectivement ne peut être considéré comme un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, entre autres, *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, série A n° 31, p. 23, § 50, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII, et *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX).

Nul n'a contesté devant la Cour que l'habitation du requérant était érigée en violation de la réglementation turque en matière d'aménagement urbain et contrevenait aux normes techniques en la matière, ni le fait que le terrain ainsi occupé appartenait au Trésor public (paragraphe 125 de l'arrêt). Le requérant n'a pas prouvé qu'il avait un droit de propriété sur le terrain ni qu'il pouvait légitimement demander que lui soit transférée la propriété du bien en vertu de l'article 21 de la loi n° 775 du 20 juillet 1966 ou en vertu des modifications successives de cette loi.

La majorité reconnaît que « la Cour ne saurait conclure que l'espoir du requérant de se voir un jour céder le terrain en cause constituait une forme de créance suffisamment établie au point de pouvoir être revendiquée en justice, donc un « bien » distinct au sens de la jurisprudence de la Cour » (paragraphe 126 de l'arrêt *in fine*). Mais au lieu de tirer les conséquences de ce raisonnement et de conclure à l'inapplicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1, elle adopte un nouveau critère d'applicabilité de cet article : l'existence d'une tolérance des autorités compétentes pendant presque cinq ans face aux actions du requérant, qui permettrait de juger que lesdites autorités ont *de facto* reconnu que le requérant et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leur habitation et à leurs biens meubles (paragraphe 127 de l'arrêt), intérêt suffisamment important et reconnu pour constituer un intérêt substantiel, donc un « bien » au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 129 de l'arrêt).

Je ne saurais souscrire à ce raisonnement.

J'estime que ni une tolérance implicite ni d'autres considérations d'ordre humanitaire ne peuvent suffire à légitimer l'action du requérant sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1. Ces facteurs ne devraient pas non plus, à mon avis, être pris en compte par la Cour pour fonder une conclusion qui équivaudrait à soustraire les requérants (aujourd'hui M. Öneriyıldız mais aussi à l'avenir tout autre requérant ayant érigé un bâtiment de façon illégitime) du champ d'application de la législation nationale en matière d'urbanisme et de construction et, d'une certaine manière, à cautionner indirectement la propagation des quartiers de baraquements.

Il me semble que la conclusion de la majorité quant à l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 risque d'entraîner des résultats paradoxaux. Je pense par exemple aux magnifiques villas et hôtels bâtis illégalement au bord de la mer ou dans d'autres lieux pour lesquels, aux termes de la législation nationale, la prescription acquisitive ne joue pas; est-ce que le simple fait que les autorités compétentes ont toléré ces bâtiments pendant cinq ans suffira dorénavant pour soutenir que ceux qui ont construit en toute illégalité ont un grief défendable sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1? Cette conclusion rendrait beaucoup plus difficile toute action des autorités (soit au niveau national, soit au niveau local) tendant à faire respecter la loi et la réglementation en matière d'aménagement urbain face, par exemple, à une situation d'illégalité dont elles auraient hérité après une période de gestion par des administrations moins scrupuleuses.

Enfin, j'ai du mal à admettre que dans le cas de bâtiments érigés en violation de la réglementation en matière d'aménagement urbain les Etats aient désormais l'obligation positive de sauvegarder un droit de propriété qui n'a jamais été reconnu par le droit interne, et qui ne saurait l'être puisqu'il pourrait dans de nombreuses situations s'exercer au détriment des droits d'autrui et de l'intérêt général.

Je conclus donc que l'article 1 du Protocole n° 1 n'est pas applicable et, par conséquent, qu'il n'a pas été violé.

J'ajoute que même si j'avais conclu à l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 – ce qui, je le répète, n'est pas le cas – j'aurais considéré, contrairement à la majorité (paragraphe 137 de l'arrêt), que le requérant ne pouvait plus se prétendre victime. J'estime que l'attribution d'un logement social dans des conditions très favorables peut être considérée comme une reconnaissance en substance d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, pareille mesure étant probablement la meilleure forme de réparation envisageable en l'espèce.

3. Eu égard aux circonstances de la présente affaire ainsi qu'au raisonnement qui a amené la Cour à constater une violation de l'article 2 de la Convention, sous son volet procédural, j'estime qu'il n'était pas nécessaire

d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 quant au grief tiré du volet substantiel de l'article 2.

4. Compte tenu des conclusions auxquelles je suis parvenue sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, je considère qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

ÖNERYILDIZ v. TURKEY
(*Application no. 48939/99*)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 30 NOVEMBER 2004¹

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

SUMMARY¹**Deaths and destruction of property as a result of dangerous activities****Article 2 of the Convention**

Life – Deaths caused by explosion at industrial site – Positive obligations – Infringements of right to life as a result of dangerous activities – Prevention of infringements of right to life as a result of dangerous activities – Judicial response required where right to life infringed through dangerous activities – Authorities' awareness of risks to life – Authorities' failure, while fully realising likely consequences, to take necessary and sufficient measures to avert known risks – Importance of deterrent function of criminal law – Lack of acknowledgment of authorities' responsibility for failing to protect right to life – Obligation to ensure adequate protection "by law" safeguarding right to life and deterring life-endangering conduct

Article 13 of the Convention

Effective remedy – Effectiveness of remedy in respect of death caused by dangerous activities – Examination of manner in which authorities discharged procedural obligation under Article 2 – Possibility of using existing remedies for obtaining redress after investigation has identified those responsible – Effectiveness of action for damages – Lack of diligence – Compensation not paid – Effectiveness of remedy in respect of destruction of property as a result of dangerous activities

Article 1 of Protocol No. 1

Peaceful enjoyment of possessions – Possessions – Explosion at industrial site causing destruction of house built unlawfully on publicly owned land – Applicability – Dwelling built and occupied without title – Authorities' tacit approval – Substantive pecuniary interest – Interference with property resulting from the State's failure to act – Positive obligations – Obligation on the State to take positive steps to protect property

*
* *

The applicant formerly lived with his family in a slum quarter surrounding a municipal rubbish tip which was used by four districts, under the authority and responsibility of Istanbul City Council. In 1991 a report drawn up by court-appointed experts and transmitted to various local and national authorities stated that the tip did not conform to the relevant regulations and posed a number of dangers to the slum inhabitants; among other things, it noted that no measures had been taken to prevent an explosion being caused by the excessive accumulation of the gases generated by the decomposing refuse. Later that year the national government urged the local authorities to bring the tip into line with the

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

regulations. One local council applied for a court order for the closure of the tip, while another drew up a plan to redevelop the site. On 28 April 1993 a gas explosion occurred at the rubbish tip, causing a landslide. The refuse erupting from the pile of waste engulfed several houses situated below it, including the one belonging to the applicant, who lost nine close relatives. Criminal and administrative investigations were conducted promptly and two expert reports were produced. The investigation rapidly determined who should be held liable; in particular, the expert report ordered by the public prosecutor attributed liability to four different authorities. Two mayors were eventually prosecuted and were found guilty of “negligence in the performance of their duties” and given suspended fines, the minimum penalty under the relevant legislation. The applicant subsequently brought an administrative action, seeking compensation for the damage sustained on account of the death of his relatives and the loss of his property. On the basis of an expert report submitted during the criminal investigation, the administrative court found a direct causal link between the accident and the negligence of the authorities in question. After proceedings lasting almost five years, the applicant and his surviving children were awarded compensation for the non-pecuniary and pecuniary damage sustained. The court refused to take into account either the destruction of the house – on the ground that, following the accident, the applicant had been able to acquire subsidised housing on very favourable terms – or the destruction of electrical appliances, which the applicant was not supposed to own as slum dwellings had no water supply or electricity. The compensation awarded was not paid.

Held

(1) Article 2 of the Convention (positive obligations on the State in relation to dangerous activities): (a) Substantive aspect: Both the operation of household-refuse tips and the rehabilitation of slum areas were governed by safety regulations in Turkey. In the present case, long before the explosion, there had been practical information available to the effect that the inhabitants were faced with a threat to their physical integrity on account of the tip’s technical shortcomings. A court-ordered expert report submitted nearly two years before the accident had established that the tip had been opened and had operated in breach of the health and safety and technical regulations in force, that the site posed certain dangers, including the risk of a gas explosion, and that the existing facilities were unable to prevent that risk. The relevant departments and various authorities had therefore known that there was a risk of an explosion and should have been aware of the measures required to prevent it, particularly as there were specific regulations on the matter. It followed that the authorities had known or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of people living near the rubbish tip. They consequently had an obligation under Article 2 to take such preventive operational measures as were necessary and sufficient to protect those individuals. However, the council responsible had failed to take the necessary urgent measures and had also opposed official steps to the same effect. Furthermore, no negligence or lack of foresight could be attributed to the victims of the accident since, although the relevant legislation had prohibited them from living in the area of the tip, the State had pursued a consistent policy in favour of slum areas, effectively establishing an amnesty for the unlawful

occupation of public property. The administrative authorities had taken no steps to destroy the dwelling built illegally by the applicant, although they could have done so at any time, had remained passive in the face of his unlawful conduct, had levied council tax and had provided public services for a charge. The timely installation of a gas-extraction system at the tip could have been an effective means of averting the risk of an explosion of the gas given off by the decomposing waste, without placing an excessive burden on the authorities. Lastly, in the absence of more practical measures to avoid the risks to the lives of the slum inhabitants, even compliance by the State with its obligation to respect the public's right to information would not have been sufficient to absolve it of its responsibilities. In short, there was no evidence to cast doubt on the domestic investigating authorities' findings of fact, and the State's responsibility had been engaged under Article 2 in several respects: the regulatory framework had proved defective; there had been a general policy which had been powerless in dealing with general town-planning issues and had created uncertainty as to the application of statutory measures; and the State officials and authorities had not done everything within their power to protect the victims from the immediate and known risks to which they were exposed.

Conclusion: violation (unanimously).

(b) Procedural aspect: Where dangerous activities caused loss of life as a result of events occurring under the responsibility of the public authorities and it was established that State officials or bodies, fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, had failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in such activities, the fact that those responsible for endangering life had not been charged with a criminal offence or prosecuted could amount to a violation of Article 2, irrespective of any other types of remedy which individuals could use on their own initiative. Both the official investigation and the trial phase had to satisfy the requirements of Article 2. In addition, although Article 2 did not entail any obligation for all prosecutions to result in conviction, or indeed in a particular sentence, the domestic courts should not under any circumstances be prepared to allow life-endangering offences to go unpunished. In the present case the criminal-law procedures in place in Turkey were part of a system which, in theory, appeared sufficient to protect the right to life in the context of dangerous activities. The authorities had carried out prompt investigations, had rapidly established the causes of the accident and the deaths and had identified those responsible. The crucial issue remaining to be assessed was whether the judicial authorities, as the guardians of the laws laid down to protect lives, had been determined to sanction those responsible. However, the criminal proceedings in the present case had had the sole purpose of establishing whether the authorities could be held liable for "negligence in the performance of their duties" under a provision which did not in any way relate to life-endangering acts or to the protection of the right to life within the meaning of Article 2. The trial court had left in abeyance any question of the authorities' possible responsibility for the deaths of the applicants' nine close relatives. The judgment referred to the deaths as a factual element, but there had not been an acknowledgment of any responsibility for failing to protect the right to life. There was no indication that the trial court had had due regard to the extremely serious consequences of the accident; the persons held liable had

ultimately been sentenced to the minimum penalty applicable, which had been suspended. In short, the judicial response to the tragedy had failed to secure either the full accountability of State officials or authorities for their role in it or the effective implementation of the provisions of domestic law guaranteeing respect for the right to life, in particular the deterrent function of the criminal law. The lack, in connection with a fatal accident caused by a dangerous activity, of adequate protection “by law” safeguarding the right to life and deterring similar life-endangering conduct in the future amounted to a violation of Article 2 in its procedural aspect.

Conclusion: violation (sixteen votes to one).

(2) Article 1 of Protocol No. 1: (a) Whether there was a “possession”: The applicant’s dwelling had been erected illegally on land belonging to the Treasury and had not conformed to the relevant technical standards. With regard to the land, the Court did not have sufficient information to ascertain whether the applicant had satisfied the formal requirements under the legislation for obtaining the transfer of title, but in any event he had not taken any steps to that end. Accordingly, the hope he expressed before the Court of having the land transferred to him one day did not constitute a kind of “claim sufficiently established” to be enforceable in the courts, and hence a distinct “possession” within the meaning of the Court’s case-law. With regard to the applicant’s dwelling itself, both its construction and its occupation had been unauthorised. However, although the local authorities could have demolished it at any time, they had scarcely even envisaged doing so; they had let the applicant and his close relatives live entirely undisturbed in the house, had levied council tax on them and had provided them with public services for a charge. It followed that the authorities had acknowledged *de facto* that the applicant and his close relatives had a proprietary interest in their dwelling and movable goods. Furthermore, the uncertainty created by the authorities’ attitude as to the implementation of laws to curb illegal buildings was not likely to have caused the applicant to imagine that his situation would change overnight. In short, the applicant’s proprietary interest in his dwelling had been of a sufficient nature and sufficiently recognised to constitute a substantive interest and hence a “possession”.

(b) Peaceful enjoyment of possessions: Article 1 of Protocol No. 1 could require the State to take positive measures of protection, particularly where there was a direct link between the measures an applicant could legitimately expect from the authorities and his effective enjoyment of his possessions. In the present case the engulfment of the applicant’s house had resulted from gross negligence on the part of the State. This had amounted not to “interference” but to the breach of a positive obligation, since the State officials and authorities had not done everything within their power to avoid the destruction of the applicant’s house.

Conclusion: violation (fifteen votes to two).

(3) Article 13 of the Convention: (a) As regards the complaint under Article 2: In relation to fatal accidents arising out of dangerous activities that fell within the responsibility of the State, Article 2 required the authorities to carry out of their own motion an investigation, satisfying certain minimum conditions, into the causes of death. Under Article 13, the Court had to determine whether the applicant’s use of an effective remedy had been frustrated on account of the manner in which the authorities had discharged this procedural obligation. In

the present case the criminal proceedings instituted after the fatal accident had been deemed inadequate to protect the right to life (see Article 2 in its procedural aspect), although the official investigations had established the facts and identified those responsible. Accordingly, the applicant had been in a position to use the remedies available to him under Turkish law in order to obtain redress. However, the action for damages he had brought in the administrative courts had not proved to be an effective remedy in practice. The damages awarded to the applicant for the loss of his close relatives had never been paid to him, whereas the timely payment of a final award of compensation had to be considered an essential element of a remedy under Article 13 for a bereaved spouse and parent. Moreover, the proceedings had not been conducted with due diligence. In short, there had been a violation of Article 13 as regards the complaint under the substantive aspect of Article 2.

Conclusion: violation (fifteen votes to two).

(b) As regards the complaint under Article 1 of Protocol No. 1: In the administrative proceedings the applicant had obtained compensation for the destruction of his household goods. However, the decision on compensation had been long in coming and the sum awarded on that account had never been paid. The applicant had thus been denied an effective remedy within the meaning of Article 13 of the Convention in respect of the alleged breach of his right under Article 1 of Protocol No. 1.

Conclusion: violation (fifteen votes to two).

The Court considered unanimously that no separate issue arose under Article 6 § 1 and Article 8.

Article 41: The Court awarded sums for pecuniary and non-pecuniary damage and for costs and expenses.

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
Amuur v. France, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III
Manoussakis and Others v. Greece, judgment of 26 September 1996, *Reports* 1996-IV
Aksoy v. Turkey, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI
Hornsby v. Greece, judgment of 19 March 1997, *Reports* 1997-II
Aydın v. Turkey, judgment of 25 September 1997, *Reports* 1997-VI
Guerra and Others v. Italy, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I
Kaya v. Turkey, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I
L.C.B. v. the United Kingdom, judgment of 9 June 1998, *Reports* 1998-III
Güleç v. Turkey, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV
Yaşa v. Turkey, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI
Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Iatridis v. Greece [GC], no. 31107/96, ECHR 1999-II
Aquilina v. Malta [GC], no. 25642/94, ECHR 1999-III
Oğur v. Turkey [GC], no. 21954/93, ECHR 1999-III
Tanrıkulu v. Turkey [GC], no. 23763/94, ECHR 1999-IV
Immobiliare Saffi v. Italy [GC], no. 22774/93, ECHR 1999-V

- Dalban v. Romania* [GC], no. 28114/95, ECHR 1999-VI
Antonakopoulos and Others v. Greece, no. 37098/97, 14 December 1999
Beyeler v. Italy [GC], no. 33202/96, ECHR 2000-I
Caraher v. the United Kingdom (dec.), no. 24520/94, ECHR 2000-I
Kılıç v. Turkey, no. 22492/93, ECHR 2000-III
Mahmut Kaya v. Turkey, no. 22535/93, ECHR 2000-III
Bieletric S.r.l. v. Italy (dec.), no. 36811/97, 4 May 2000
İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII
Salman v. Turkey [GC], no. 21986/93, ECHR 2000-VII
Kudła v. Poland [GC], no. 31210/96, ECHR 2000-XI
Chapman v. the United Kingdom [GC], no. 27238/95, ECHR 2001-I
Tanlı v. Turkey, no. 26129/95, ECHR 2001-III
Hugh Jordan v. the United Kingdom, no. 24746/94, 4 May 2001
Z and Others v. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, ECHR 2001-V
T.P. and K.M. v. the United Kingdom [GC], no. 28945/95, ECHR 2001-V
Zwierzyński v. Poland, no. 34049/96, ECHR 2001-VI
Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany [GC], no. 42527/98, ECHR 2001-VIII
Calvelli and Ciglio v. Italy [GC], no. 32967/96, ECHR 2002-I
Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, no. 46477/99, ECHR 2002-II
Mastromatteo v. Italy [GC], no. 37703/99, ECHR 2002-VIII
Hatton and Others v. the United Kingdom [GC], no. 36022/97, ECHR 2003-VIII
Perez v. France [GC], no. 47287/99, ECHR 2004-I
Vo v. France [GC], no. 53924/00, ECHR 2004-VIII
Kopecný v. Slovakia [GC], no. 44912/98, ECHR 2004-IX

In the case of Öneriyıldız v. Turkey,

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,
Mrs E. PALM,
Mr L. LOUCAIDES,
Mr R. TÜRMEN,
Mrs F. TÜLKENS,
Mr K. JUNGWIERT,
Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
Mrs H.S. GREVE,
Mr A.B. BAKA,
Mr M. UGREKHIELIDZE,
Mr A. KOVLER,
Mr V. ZAGREBELSKY,
Mrs A. MULARONI, *judges*,
and Mr P.J. MAHONEY, *Registrar*,

Having deliberated in private on 7 May 2003 and on 16 June and 15 September 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 48939/99) against the Republic of Turkey lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two Turkish nationals, Mr Ahmet Nuri Çınar and Mr Maşallah Öneriyıldız, on 18 January 1999.

2. Relying on Articles 2, 8 and 13 of the Convention and on Article 1 of Protocol No. 1, the applicants submitted that the national authorities were responsible for the deaths of their close relatives and for the destruction of their property as a result of a methane explosion on 28 April 1993 at the municipal rubbish tip in Ümraniye (Istanbul). They further complained that the administrative proceedings conducted in their case had not complied with the requirements of fairness and promptness set forth in Article 6 § 1 of the Convention.

3. The application was allocated to the First Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, a Chamber composed of Mrs E. Palm, President, Mrs W. Thomassen, Mr Gaukur Jörundsson, Mr R. Türmen, Mr C. Bîrsan, Mr J. Casadevall, Mr R. Maruste, judges, and Mr M. O’Boyle, Section Registrar, decided on 22 May 2001 to disjoin the complaints of Mr Çınar and Mr Önerıldız and declared the application admissible in so far as it concerned the latter (“the applicant”), acting on his own behalf, on behalf of his three surviving sons, Hüsamettin, Aydın and Halef Önerıldız, who were minors at the time, and also on behalf of his wife, Gülnaz Önerıldız, his concubine, Sıdıka Zorlu, and his other children, Selahattin, İdris, Mesut, Fatma, Zeynep, Remziye and Abdülkerim Önerıldız.

4. On 18 June 2002, after holding a hearing, the Chamber delivered a judgment in which it held by five votes to two that there had been a violation of Article 2 of the Convention, unanimously that there was no need to examine separately the complaints under Article 6 § 1 and Articles 8 and 13 of the Convention, and by four votes to three that there had been a violation of Article 1 of Protocol No. 1. The partly dissenting opinions of Mr Casadevall, Mr Türmen and Mr Maruste were annexed to the judgment.

5. On 12 September 2002 the Turkish Government (“the Government”) requested under Article 43 of the Convention and Rule 73 that the case be referred to the Grand Chamber.

On 6 November 2002 a panel of the Grand Chamber decided to accept that request.

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

7. Before the Grand Chamber the applicant, represented by Ms E. Deniz, of the Istanbul Bar, and the Government, represented by their co-Agent, Mrs D. Akçay, filed memorials on 7 and 10 March 2003 respectively. The parties subsequently sent the Registry additional observations and documents in support of their arguments.

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

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mrs D. AKÇAY,

Mr Y. BELET,

Ms G. ACAR,

Ms V. SİRMEN,

Ms J. KALAY,

Co-Agent,

Advisers;

(b) *for the applicant*

Ms E. DENİZ,

Mr Ş. ÖZDEMİR,

Counsel,

Adviser.

The Court heard addresses by Ms Deniz and Mrs Akçay.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1955 and is now living in the district of Şirvan (province of Siirt), the area where he was born. At the material time he was living with twelve close relatives in the slum quarter (*gecekondu mahallesi*) of Kazım Karabekir in Ümraniye, a district of Istanbul, where he had moved after resigning from his post as a village guard in south-eastern Turkey.

A. The Ümraniye household-refuse tip and the area in which the applicant lived

10. Since the early 1970s a household-refuse tip had been in operation in Hekimbaşı, a slum area adjoining Kazım Karabekir. On 22 January 1960 Istanbul City Council (“the city council”) had been granted use of the land, which belonged to the Forestry Commission (and therefore to the Treasury), for a term of ninety-nine years. Situated on a slope overlooking a valley, the site spread out over a surface area of approximately 35 hectares and from 1972 onwards was used as a rubbish tip by the districts of Beykoz, Üsküdar, Kadıköy and Ümraniye under the authority and responsibility of the city council and, ultimately, the ministerial authorities.

When the rubbish tip started being used, the area was uninhabited and the closest built-up area was approximately 3.5 km away. However, as the years passed, rudimentary dwellings were built without any authorisation in the area surrounding the rubbish tip, which eventually developed into the slums of Ümraniye.

According to an official map covering the areas of Hekimbaşı and Kazım Karabekir, produced by Ümraniye District Council’s Technical Services Department, the applicant’s house was built on the corner of Dereboyu Street and Gerze Street. That part of the settlement was adjacent to the municipal rubbish tip and since 1978 had been under the authority of a local mayor answerable to the district council.

The Ümraniye tip no longer exists. The local council had it covered with earth and installed air ducts. Furthermore, land-use plans are currently being prepared for the areas of Hekimbaşı and Kazım Karabekir. The city council has planted trees on a large area of the former site of the tip and has had sports grounds laid.

B. Steps taken by Ümraniye District Council

1. In 1989

11. Following the local elections of 26 March 1989, Ümraniye District Council sought to amend the urban development plan on a scale of 1:1,000. However, the decision-making authorities refused to adopt the plan as it covered an area that ran very close to the municipal rubbish tip.

From 4 December of that year Ümraniye District Council began dumping heaps of earth and refuse on to the land surrounding the Ümraniye slums in order to redevelop the site of the rubbish tip.

However, on 15 December 1989 M.C. and A.C., two inhabitants of the Hekimbaşı area, brought proceedings against the district council in the Fourth Division of the Üsküdar District Court to establish title to land. They complained of damage to their plantations and sought to have the work halted. In support of their application, M.C. and A.C. produced documents showing that they had been liable for council tax and property tax since 1977 under tax no. 168900. In 1983 the authorities had asked them to fill in a standard form for the declaration of illegal buildings so that their title to the properties and land could be regularised (see paragraph 54 below). On 21 August 1989, at their request, the city council's water and mains authority had ordered a water meter to be installed in their house. Furthermore, copies of electricity bills show that M.C. and A.C., as consumers, made regular payments for the power they had used on the basis of readings taken from a meter installed for that purpose.

12. In the District Court, the district council based its defence on the fact that the land claimed by M.C. and A.C. was situated on the waste-collection site; that residence there was contrary to health regulations; and that their application for regularisation of their title conferred no rights on them.

In a judgment delivered on 2 May 1991 (case no. 1989/1088), the District Court found for M.C. and A.C., holding that there had been interference with the exercise of their rights over the land in question.

However, the Court of Cassation set the judgment aside on 2 March 1992. On 22 October 1992 the District Court followed the Court of Cassation's judgment and dismissed M.C.'s and A.C.'s claims.

2. In 1991

13. On 9 April 1991 Ümraniye District Council applied to the Third Division of the Üsküdar District Court for experts to be appointed to determine whether the rubbish tip complied with the relevant regulations, in particular the Regulations on Solid-Waste Control of 14 March 1991. The district council also applied for an assessment of the damage it had sustained, as evidence in support of an action for damages it was preparing to bring against the city council and the councils of the three other districts that used the tip.

The application for an expert opinion was registered as case no. 1991/76, and on 24 April 1991 a committee of experts was set up for that purpose, comprising a professor of environmental engineering, a land registry official and a forensic medical expert.

According to the experts' report, drawn up on 7 May 1991, the rubbish tip in question did not conform to the technical requirements set forth, *inter alia*, in regulations 24 to 27, 30 and 38 of the Regulations of 14 March 1991 and, accordingly, presented a number of dangers liable to give rise to a major health risk for the inhabitants of the valley, particularly those living in the slum areas: no walls or fencing separated the tip from the dwellings fifty metres away from the mountain of refuse, the tip was not equipped with collection, composting, recycling or combustion systems, and no drainage or drainage-water purification systems had been installed. The experts concluded that the Ümraniye tip "exposed humans, animals and the environment to all kinds of risks". In that connection the report, drawing attention first to the fact that some twenty contagious diseases might spread, underlined the following:

"... In any waste-collection site gases such as methane, carbon dioxide and hydrogen sulphide form. These substances must be collected and ... burnt under supervision. However, the tip in question is not equipped with such a system. If methane is mixed with air in a particular proportion, it can explode. This installation contains no means of preventing an explosion of the methane produced as a result of the decomposition [of the waste]. May God preserve us, as the damage could be very substantial given the neighbouring dwellings. ..."

On 27 May 1991 the report was brought to the attention of the four councils in question, and on 7 June 1991 the governor was informed of it and asked to brief the Ministry of Health and the Prime Minister's Environment Office ("the Environment Office").

14. Kadıköy and Üsküdar District Councils and the city council applied on 3, 5 and 9 June 1991 respectively to have the expert report set aside. In their notice of application the councils' lawyers simply stated that the report, which had been ordered and drawn up without their knowledge, contravened the Code of Civil Procedure. The three lawyers reserved the right to file supplementary pleadings in support of their objections once

they had obtained all the necessary information and documents from their authorities.

As none of the parties filed supplementary pleadings to that end, the proceedings were discontinued.

15. However, the Environment Office, which had been advised of the report on 18 June 1991, made a recommendation (no. 09513) urging the Istanbul Governor's Office, the city council and Ümraniye District Council to remedy the problems identified in the present case:

"... The report prepared by the committee of experts indicates that the waste-collection site in question breaches the Environment Act and the Regulations on Solid-Waste Control and consequently poses a health hazard to humans and animals. The measures provided for in regulations 24, 25, 26, 27, 30 and 38 of the Regulations on Solid-Waste Control must be implemented at the site of the tip ... I therefore ask for the necessary measures to be implemented ... and for our office to be informed of the outcome."

16. On 27 August 1992 Şinasi Öktem, the mayor of Ümraniye, applied to the First Division of the Üsküdar District Court for the implementation of temporary measures to prevent the city council and the neighbouring district councils from using the waste-collection site. He requested, in particular, that no further waste be dumped, that the tip be closed and that redress be provided in respect of the damage sustained by his district.

On 3 November 1992 Istanbul City Council's representative opposed that request. Emphasising the city council's efforts to maintain the roads leading to the rubbish tip and to combat the spread of diseases, stray dogs and the emission of odours, the representative submitted, in particular, that a plan to redevelop the site of the tip had been put out to tender. As regards the request for the temporary closure of the tip, the representative asserted that Ümraniye District Council was acting in bad faith in that, since it had been set up in 1987, it had done nothing to decontaminate the site.

Istanbul City Council had indeed issued a call for tenders for the development of new sites conforming to modern standards. The first planning contract was awarded to the American firm CVH2M Hill International Ltd, and on 21 December 1992 and 17 February 1993 new sites were designed for the European and Anatolian sides of Istanbul respectively. The project was due for completion in the course of 1993.

17. While those proceedings were still pending, Ümraniye District Council informed the mayor of Istanbul that from 15 May 1993 the dumping of waste would no longer be authorised.

C. The accident

18. On 28 April 1993 at about 11 a.m. a methane explosion occurred at the site. Following a landslide caused by mounting pressure, the refuse

erupted from the mountain of waste and engulfed some ten slum dwellings situated below it, including the one belonging to the applicant. Thirty-nine people died in the accident.

D. The proceedings instituted in the present case

1. The initiative of the Ministry of the Interior

19. Immediately after the accident two members of the municipal police force sought to establish the facts. After taking evidence from the victims, including the applicant, who explained that he had built his house in 1988, they reported that thirteen huts had been destroyed.

On the same day the members of a crisis unit set up by the Istanbul Governor's Office also went to the site and found that the landslide had indeed been caused by a methane explosion.

20. The next day, on 29 April 1993, the Ministry of the Interior ("the Ministry") ordered the Administrative Investigation Department ("the investigation department") to examine the circumstances in which the disaster had occurred in order to determine whether proceedings should be instituted against the two mayors, Mr Sözen and Mr Öktem.

2. The criminal inquiry

21. While those administrative proceedings were under way, on 30 April 1993 the Üsküdar public prosecutor ("the public prosecutor") went to the scene of the accident, accompanied by a committee of experts composed of three civil-engineering professors from three different universities. In the light of his preliminary observations, he instructed the committee to determine how liability for the accident should be apportioned among the public authorities and the victims.

22. On 6 May 1993 the applicant lodged a complaint at the local police station. He stated: "If it was the authorities who, through their negligence, caused my house to be buried and caused the death of my partners and children, I hereby lodge a criminal complaint against the authority or authorities concerned." The applicant's complaint was added to the investigation file (no. 1993/6102), which the public prosecutor had already opened of his own motion.

23. On 14 May 1993 the public prosecutor heard evidence from a number of witnesses and victims of the accident. On 18 May 1993 the committee of experts submitted the report ordered by the public prosecutor. In its report the committee noted, firstly, that there was no development plan on a scale of 1:5,000 for the region, that the urban development plan on a scale of 1:1,000 had not been approved and that most of the dwellings that had been engulfed had in fact been outside the

area covered by the urban development plan, on the far edge of the site of the rubbish tip. The experts confirmed that the landslide – affecting land which had already been unstable – could be explained both by the mounting pressure of the gas inside the tip and by the explosion of the gas. Reiterating the public authorities’ obligations and duties under the relevant regulations, the experts concluded that liability for the accident should be apportioned as follows:

“(i) 2/8 to Istanbul City Council, for failing to act sufficiently early to prevent the technical problems which already existed when the tip was first created in 1970 and have continued to increase since then, or to indicate to the district councils concerned an alternative waste-collection site, as it was obliged to do under Law no. 3030;

(ii) 2/8 to Ümraniye District Council for implementing a development plan while omitting, contrary to the Regulation on Solid-Waste Control (no. 20814), to provide for a 1,000 metre-wide buffer zone to remain uninhabited, and for attracting illegal dwellings to the area and taking no steps to prevent them from being built, despite the experts’ report of 7 May 1991;

(iii) 2/8 to the slum inhabitants for putting the members of their families in danger by settling near a mountain of waste;

(iv) 1/8 to the Ministry of the Environment for failing to monitor the tip effectively in accordance with the Regulations on Solid-Waste Control (no. 20814);

(v) 1/8 to the government for encouraging the spread of this type of settlement by declaring an amnesty in relation to illegal dwellings on a number of occasions and granting property titles to the occupants.”

24. On 21 May 1993 the public prosecutor made an order declining jurisdiction *ratione personae* in respect of the administrative authorities that had been held liable, namely Istanbul City Council, Ümraniye District Council, the Ministry of the Environment and the heads of government from the period between 1974 and 1993. He accordingly referred the case to the Istanbul governor, considering that it came under the Prosecution of Civil Servants Act, the application of which was a matter for the administrative council of the province of Istanbul (“the administrative council”). However, the public prosecutor stated in his order that the provisions applicable to the authorities in question were Article 230 and Article 455 § 2 of the Criminal Code, which respectively concerned the offences of negligence in the performance of public duties and negligent homicide.

In so far as the case concerned the possible liability of the slum inhabitants – including the applicant – who were not only victims but had also been accused under Article 455 § 2 of the Criminal Code, the public prosecutor expressed the opinion that, as the case stood, it was not possible to disjoin their complaints, having regard to sections 10 and 15 of the above-mentioned Act.

On 27 May 1993, when the investigation department had completed the preliminary inquiry, the public prosecutor’s file was transmitted to the Ministry.

3. *Outcome of the administrative investigation in respect of the relevant authorities*

25. On 27 May 1993, having regard to the conclusions of its own inquiry, the investigation department sought authorisation from the Ministry to open a criminal investigation in respect of the two mayors implicated in the case.

26. The day after that request was made Ümraniye District Council made the following announcement to the press:

“The sole waste-collection site on the Anatolian side stood in the middle of our district of Ümraniye like an object of silent horror. It has broken its silence and caused death. We knew it and were expecting it. As a district council, we had been hammering at all possible doors for four years to have this waste-collection site removed. We were met with indifference by Istanbul City Council. It abandoned the decontamination works ... after laying two spades of concrete at the inauguration. The ministries and the government were aware of the facts, but failed to take much notice. We had submitted the matter to the courts and they had found in our favour, but the judicial machinery could not be put into action. ... We must now face up to our responsibilities and will all be accountable for this to the inhabitants of Ümraniye ...”

27. The authorisation sought by the investigation department was granted on 17 June 1993 and a chief inspector from the Ministry (“the chief inspector”) was accordingly put in charge of the case.

In the light of the investigation file compiled in the case, the chief inspector took down statements from Mr Sözen and Mr Öktem. The latter stated, among other things, that in December 1989 his district council had begun decontamination works in the Hekimbaşı slum area, but that these had been suspended at the request of two inhabitants of the area (see paragraph 11 above).

28. The chief inspector finalised his report on 9 July 1993. It endorsed the conclusions reached by all the experts instructed hitherto and took account of all the evidence gathered by the public prosecutor. It also mentioned two other scientific opinions sent to the Istanbul Governor’s Office in May 1993, one by the Ministry of the Environment and the other by a professor of civil engineering at Boğaziçi University. These two opinions confirmed that the fatal landslide had been caused by the methane explosion. The report also indicated that on 4 May 1993 the investigation department had requested the city council to inform it of the measures actually taken in the light of the expert report of 7 May 1991, and it reproduced Mr Sözen’s reply:

“Our city council has both taken the measures necessary to ensure that the old sites can be used in the least harmful way possible until the end of 1993 and completed all the preparations for the construction of one of the biggest and most modern installations ... ever undertaken in our country. We are also installing a temporary waste-collection site satisfying the requisite conditions. Alongside that, renovation work is ongoing at former sites [at the end of their life span]. In short, over the past

three years our city council has been studying the problem of waste very seriously ... [and] currently the work is continuing ...”

29. The chief inspector concluded, lastly, that the death of twenty-six people and the injuries to eleven others (figures available at the material time) on 28 April 1993 had been caused by the two mayors’ failure to take appropriate steps in the performance of their duties and that they should be held to account for their negligence under Article 230 of the Criminal Code. In spite of, *inter alia*, the expert report and the recommendation of the Environment Office, they had knowingly breached their respective duties: Mr Öktem because he had failed to comply with his obligation to order the destruction of the illegal huts situated around the rubbish tip, as he was empowered to do under section 18 of Law no. 775, and Mr Sözen because he had refused to comply with the above-mentioned recommendation, had failed to renovate the rubbish tip or order its closure, and had not complied with any of the provisions of section 10 of Law no. 3030, which required him to order the destruction of the slum dwellings in question, if necessary by his own means. However, in his observations the chief inspector did not deal with the question whether Article 455 § 2 of the Criminal Code was applicable in the instant case.

4. Allocation of subsidised housing to the applicant

30. In the meantime, the Department of Housing and Rudimentary Dwellings had asked the applicant to contact it, informing him that in an order (no. 1739) of 25 May 1993 the city council had allocated him a flat in a subsidised housing complex in Çobançeşme (Eyüp, Alibeyköy). On 18 June 1993 the applicant signed for possession of flat no. 7 in building C-1 of that complex. That transaction was made official on 17 September 1993 in an order by the city council (no. 3927). On 13 November 1993 the applicant signed a notarially recorded declaration in lieu of a contract stating that the flat in question had been “sold” to him for 125,000,000 Turkish liras (TRL), a quarter of which was payable immediately and the remainder in monthly instalments of TRL 732,844.

It appears likely that the initial payment was made to the Istanbul Governor’s Office, which forwarded it to the city council. The applicant paid the first monthly instalment on 9 November 1993 and continued to make payments until January 1996. In the meantime, prior to 23 February 1995, he had let his flat to a certain H.Ö. for a monthly rent of TRL 2,000,000. It appears that from January 1996 the authorities had to avail themselves of enforcement proceedings in order to recover the outstanding instalments.

On 24 March 1998 the applicant, who by that time had discharged his debt to the city council, gave a notarially recorded undertaking to sell his

flat to a certain E.B. in return for a down payment of 20,000 German marks.

5. *The criminal proceedings against the relevant authorities*

31. In an order of 15 July 1993, the administrative council decided, by a majority, on the basis of the chief inspector's report, to institute proceedings against Mr Sözen and Mr Öktem for breaching Article 230 of the Criminal Code.

Mr Sözen and Mr Öktem appealed against that decision to the Supreme Administrative Court, which dismissed their appeal on 18 January 1995. The case file was consequently sent back to the public prosecutor, who on 30 March 1995 committed both mayors for trial in the Fifth Division of the Istanbul Criminal Court.

32. The trial before the Division began on 29 May 1995. At the hearing Mr Sözen stated, among other things, that he could not be expected to have complied with duties which were not incumbent on him or be held solely responsible for a situation which had endured since 1970. Nor could he be blamed for not having renovated the Ümraniye tip when none of the 2,000 sites in Turkey had been renovated; in that connection, relying on a number of measures which had nonetheless been taken by the city council, he argued that the tip could not have been fully redeveloped as long as waste continued to be dumped on it. Lastly, he stated: "The elements of the offence of negligence in the performance of duties have not been made out because I did not act with the intention of showing myself to be negligent [*sic*] and because no causal link can be established [between the incident and any negligence on his part]."

Mr Öktem submitted that the groups of dwellings which had been engulfed dated back to before his election on 26 March 1989 and that since then he had never allowed slum areas to develop. Accusing the Istanbul City Council and Governor's Office of indifference to the problems, Mr Öktem asserted that responsibility for preventing the construction of illegal dwellings lay with the forestry officials and that, in any event, his district council lacked the necessary staff to destroy such dwellings.

33. In a judgment of 4 April 1996, the Division found the two mayors guilty as charged, considering their defence to be unfounded.

The judges based their conclusion, in particular, on the evidence that had already been obtained during the extensive criminal inquiries carried out between 29 April 1993 to 9 July 1993 (see paragraphs 19 and 28 above). It also appears from the judgment of 30 November 1995 that, in determining the share of liability incurred by each of the authorities in question, the judges unhesitatingly endorsed the findings of the expert

report drawn up on this precise issue at the public prosecutor's request, which had been available since 18 May 1993 (see paragraph 23 above).

The judges also observed:

"... although they had been informed of the [experts'] report, the two defendants took no proper preventive measures. Just as a person who shoots into a crowd should know that people will die and, accordingly, cannot then claim to have acted without intending to kill, the defendants cannot allege in the present case that they did not intend to neglect their duties. They do not bear the entire responsibility, however. ... They were negligent, as were others. In the instant case the main error consists in building dwellings beneath a refuse tip situated on a hillside and it is the inhabitants of these slum dwellings who are responsible. They should have had regard to the risk that the mountain of rubbish would one day collapse on their heads and that they would suffer damage. They should not have built dwellings fifty metres from the tip. They have paid for that recklessness with their lives ..."

34. The Division sentenced Mr Sözen and Mr Öktem to the minimum term of imprisonment provided for in Article 230 of the Criminal Code, namely three months, and to fines of TRL 160,000. Under section 4(1) of Law no. 647, the Division commuted the prison sentences to fines, so the penalties ultimately imposed were fines of TRL 610,000. Satisfied that the defendants would not reoffend, the Division also decided to suspend enforcement of the penalties in accordance with section 6 of the same Law.

35. Both mayors appealed on points of law. They submitted, in particular, that the Division had gone beyond the scope of Article 230 of the Criminal Code in its assessment of the facts, and had treated the case as one of unintentional homicide within the meaning of Article 455 of the Code.

In a judgment of 10 November 1997, the Court of Cassation upheld the Division's judgment.

36. The applicant has apparently never been informed of those proceedings or given evidence to any of the administrative bodies of investigation or the criminal courts; nor does any court decision appear to have been served on him.

6. The applicant's administrative action

37. On 3 September 1993 the applicant applied to Ümraniye District Council, Istanbul City Council and the Ministries of the Interior and the Environment, seeking compensation for both pecuniary and non-pecuniary damage. The applicant's claim was broken down as follows: TRL 150,000,000 in damages for the loss of his dwelling and household goods; TRL 2,550,000,000, TRL 10,000,000, TRL 15,000,000 and TRL 20,000,000 in compensation for the loss of financial support incurred by himself and his three surviving sons, Hüsamettin, Aydın and Halef; and TRL 900,000,000 for himself and TRL 300,000,000 for

each of his three sons in respect of the non-pecuniary damage resulting from the deaths of their close relatives.

38. In letters of 16 September and 2 November 1993, the mayor of Ümraniye and the Minister for the Environment dismissed the applicant's claims. The other authorities did not reply.

39. The applicant then sued the four authorities for damages in his own name and on behalf of his three surviving children in the Istanbul Administrative Court ("the court"). He complained that their negligent omissions had resulted in the death of his relatives and the destruction of his house and household goods, and again sought the aforementioned amounts.

On 4 January 1994 the applicant was granted legal aid.

40. The court gave judgment on 30 November 1995. Basing its decision on the experts' report of 18 May 1993 (see paragraph 23 above), it found a direct causal link between the accident of 28 April 1993 and the contributory negligence of the four authorities concerned. Accordingly, it ordered them to pay the applicant and his children TRL 100,000,000 for non-pecuniary damage and TRL 10,000,000 for pecuniary damage (at the material time those amounts were equivalent to approximately 2,077 and 208 euros respectively).

The latter amount, determined on an equitable basis, was limited to the destruction of household goods, save the domestic electrical appliances, which the applicant was not supposed to own. On that point the court appears to have accepted the authorities' argument that "these dwellings had neither water nor electricity". The court dismissed the remainder of the claim, holding that the applicant could not maintain that he had been deprived of financial support since he had been partly responsible for the damage incurred and the victims had been young children or housewives who had not been in paid employment such as to contribute to the family's living expenses. The court also held that the applicant was not entitled to claim compensation for the destruction of his slum dwelling given that, following the accident, he had been allocated a subsidised flat and that, although Ümraniye District Council had not exercised its power to destroy the dwelling, there had been nothing to prevent it from doing so at any time.

The court decided, lastly, not to apply default interest to the sum awarded for non-pecuniary damage.

41. The parties appealed against that judgment to the Supreme Administrative Court, which dismissed their appeal in a judgment of 21 April 1998.

An application by Istanbul City Council for rectification of the judgment was likewise unsuccessful, and the judgment accordingly became final and was served on the applicant on 10 August 1998.

42. The compensation awarded has still not been paid.

7. Outcome of the criminal proceedings against the slum inhabitants

43. On 22 December 2000 Law no. 4616 came into force, providing for the suspension of the enforcement of judicial measures pending in respect of certain offences committed before 23 April 1999.

On 22 April 2003 the Ministry of Justice informed the Istanbul public prosecutor's office that it had been impossible to conclude the criminal investigation pending in respect of the slum inhabitants, that the only decision concerning them had been the order of 21 May 1993 declining jurisdiction and that the charge against them would become time-barred on 28 April 2003.

Consequently, on 24 April 2003 the Istanbul public prosecutor decided to suspend the opening of criminal proceedings against the inhabitants, including the applicant, and four days later the criminal proceedings against them became time-barred.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Turkish criminal law

44. The relevant provisions of the Criminal Code read as follows:

Article 230 §§ 1 and 3

"Any agent of the State who, in the performance of his public duties, ... acts negligently and delays or, for no valid reason, refuses to comply with the lawful orders ... of his superiors shall be liable to a term of imprisonment of between three months and one year and to a fine of between 6,000 and 30,000 Turkish liras.

...

In every ... case, if third parties have suffered any damage on account of the negligence or delay by the civil servant in question, the latter shall also be required to compensate for such damage."

Article 455 §§ 1 and 2

"Anyone who, through carelessness, negligence or inexperience in his profession or craft, or through non-compliance with laws, orders or instructions, causes the death of another shall be liable to a term of imprisonment of between two and five years and to a fine of between 20,000 and 150,000 Turkish liras.

If the act has caused the death of more than one person or has resulted in the death of one person and injuries to one or more others ... the perpetrator shall be sentenced to a term of imprisonment of between four and ten years and to a heavy fine of a minimum of 60,000 Turkish liras."

Article 29 § 8

"The court shall have full discretion to determine the principal sentence, which can vary between a minimum and maximum, taking account of factors such as the

circumstances in which the offence was committed, the means used to commit it, the importance and seriousness of the offence, the time and place at which it was committed, the various special features of the offence, the seriousness of the damage caused and the risk [incurred], the degree of [criminal] intent the reasons and motives for the offence, the aim, the criminal record, the personal and social status of the perpetrator and his conduct following the act [committed]. Even where the minimum penalty is imposed, the reasons for the choice of sentence must be mentioned in the judgment.”

Article 59

“If the court considers that, other than the statutory mitigating circumstances, there are other circumstances favourable to reducing the penalty [imposed] on the perpetrator, capital punishment shall be commuted to life imprisonment and life imprisonment to a term of imprisonment of thirty years.

Other penalties shall be reduced by a maximum of one-sixth.”

45. Sections 4(1) and 6(1) of the Execution of Sentences Act (Law no. 647) read as follows:

Section 4(1)

“The court may, having regard to the defendant’s personality and situation and to the circumstances in which the offence was committed, commute short custodial sentences, but not long-term imprisonment:

1. to a heavy fine ... of between 5,000 and 10,000 Turkish liras per day;

...”

Section 6(1)

“Where a person who has never been sentenced ... to a penalty other than a fine is sentenced to ... a fine ... and/or [up to] one year’s imprisonment, execution of the sentence may be suspended if the court is satisfied that [the offender], having regard to his tendency to break the law, will not reoffend if his sentence is thus suspended...”

46. Under the Code of Criminal Procedure, a public prosecutor who, in any manner whatsoever, is informed of a situation which gives rise to a suspicion that an offence has been committed must investigate the facts with a view to deciding whether or not criminal proceedings should be brought (Article 153). However, if the suspected offender is a civil servant and the offence was committed in the performance of his duties, the investigation of the case is governed by the Prosecution of Civil Servants Act of 1914, which restricts the public prosecutor’s jurisdiction *ratione personae* with regard to that stage of the proceedings. In such cases it is for the relevant local administrative council (for the district or province, depending on the suspect’s status) to conduct the preliminary investigation and, consequently, to decide whether to prosecute.

An appeal to the Supreme Administrative Court lies against a decision of the council. If a decision not to prosecute is taken, the case is automatically referred to that court.

47. Turkish criminal law affords complainants the opportunity to intervene in criminal proceedings. Article 365 of the Code of Criminal Procedure contains a provision enabling complainants and anyone who considers that they have sustained injury as a result of a criminal offence to apply to join as an “intervening party” proceedings that have already been instituted by the public prosecutor and, consequently, to act alongside the prosecution. After consulting the public prosecutor, the court is required to rule on the admissibility of the application to join the proceedings as an intervening party (Article 366 of the Code of Criminal Procedure).

48. If the application is allowed, the intervening party may, among other things, claim compensation for damage resulting from the offence as a direct victim. That possibility, which is similar to those offered by “civil-party applications” or “civil actions” in the legislation of numerous Council of Europe member States, is nonetheless subject to certain precise rules. According to the Court of Cassation’s case-law, for a decision to be given on the compensation to be awarded as a result of an offence, the injured person must not only apply to join the proceedings as an intervening party but must also explicitly assert his or her right to compensation. Under Turkish law, such a claim is not deemed to be an integral part of an intervening-party application. The claim for compensation does not have to be made at the same time as the intervening-party application; it can be made at a later stage, provided that no action for damages has already been brought in the civil or administrative courts. Furthermore, all claims for compensation within the meaning of Article 358 (or Article 365 § 2) of the Code of Criminal Procedure must be specific and substantiated since, in assessing such claims, the criminal courts are required to apply the relevant civil-law rules, including the prohibition on awarding an amount higher than the claim. Conviction of the defendant is necessary for a decision to be given on the intervening party’s entitlement to compensation.

B. Administrative and civil remedies against agents of the State

1. Administrative proceedings

49. With regard to civil and administrative liability arising out of criminal offences, section 13 of the Administrative Procedure Act (Law no. 2577) provides that anyone who has suffered damage as a result of an act committed by the administrative authorities may claim compensation

from the authorities within one year of the alleged act. If this claim is rejected in whole or in part or if no reply is received within sixty days, the victim may bring administrative proceedings.

The organisation of the administrative courts and the status of their judges are governed by the Administrative Courts (Powers and Composition) Act (Law no. 2576) of 6 January 1982 and the Supreme Administrative Court Act (Law no. 2575).

2. *Civil proceedings*

50. Under the Code of Obligations, anyone who has suffered damage as a result of a tortious or criminal act may bring an action for damages for pecuniary loss (Articles 41-46) and non-pecuniary loss (Article 47). The civil courts are not bound by either the findings or the verdict of the criminal courts on the issue of the defendant's guilt (Article 53).

However, under section 13 of the Civil Servants Act (Law no. 657), anyone who has sustained loss as a result of an act carried out in the performance of duties governed by public law may, in theory, only bring an action against the public authority by which the civil servant concerned is employed and not directly against the civil servant (Article 129 § 5 of the Constitution and Articles 55 and 100 of the Code of Obligations). That is not, however, an absolute rule. Where an act is found to be tortious or criminal and, consequently, is no longer an "administrative" act or deed, the civil courts may allow a claim for damages to be made against the official concerned, without prejudice to the victim's right to bring an action against the authority on the basis of its joint liability as the official's employer (Article 50 of the Code of Obligations).

C. Enforcement of court decisions by the authorities

51. Article 138 § 4 of the 1982 Constitution provides:

"The bodies of executive and legislative power and the authorities must comply with court decisions; they cannot in any circumstances modify court decisions or defer enforcement thereof."

Article 28 § 2 of the Code of Administrative Procedure provides:

"Decisions determining administrative-law actions concerning a specific amount shall be enforced ... in accordance with the provisions of the ordinary law."

Under section 82(1) of the Enforcement and Bankruptcy Act (Law no. 2004), State property and property designated as unseizable in the legislation governing it cannot be seized. Section 19(7) of the Municipalities Act (Law no. 1580 of 3 April 1930) provides that municipal property can be seized only if it is not set aside for public use.

According to Turkish legal theory in this field, it follows from the above provisions that if the authorities do not themselves comply with a final and enforceable court decision ordering compensation, the interested party can bring enforcement proceedings under the ordinary law. In that event the appropriate institution is empowered to impose on the authorities the measures provided for in Law no. 2004, although seizure remains exceptional.

D. Regulations governing unauthorised buildings and household-refuse tips

1. The Constitution

52. The relevant provisions of the Constitution regarding the environment and housing read as follows:

Article 56

“Everyone has the right to live in a healthy, balanced environment.

It shall be the duty of the State and the citizens to improve and preserve the environment and to prevent environmental pollution.

To ensure healthy living conditions for all in physical and psychological terms, ... the State shall establish health institutions and shall regulate the services they provide.

The State shall perform this task by utilising and supervising health and social-welfare institutions in both the public and private sectors. ...”

Article 57

“The State shall take appropriate measures to satisfy housing needs by means of a plan that takes into account the characteristics of cities and environmental conditions; it shall also support community housing schemes.”

Article 65

“The State shall perform the tasks assigned to it by the Constitution in the social and economic fields, within the limits of its financial resources and ensuring the maintenance of economic stability.”

2. Slums and the legislation governing them

53. The information and documents in the Court’s possession show that, since 1960, when inhabitants of underprivileged areas started migrating in their masses to the richer regions, Turkey has been confronted with the problem of slums, consisting in most cases of permanent structures to which further floors were soon added. It would appear that currently more than one-third of the population live in such dwellings.

Researchers who have looked into the problem maintain that these built-up areas have not sprung up merely as a result of deficiencies in urban planning or shortcomings on the part of the municipal police. They point to the existence of more than eighteen amnesty laws which have been passed over the years in order to regularise the slum areas and, they believe, satisfy potential voters living in these rudimentary dwellings.

54. The following are the main provisions in Turkish law regarding the prevention of slum development.

Section 15(2)(19) of the Municipalities Act (Law no. 1580 of 3 April 1930) requires local councils to prevent and prohibit any buildings or installations that breach the relevant legislation and regulations in that they have been erected without permission or constitute a threat to public health, order and tranquillity.

Section 18 of Law no. 775 of 20 July 1966 provides that, after the Law's entry into force, any illegal building, whether it is in the process of being built or is already inhabited, must be immediately destroyed without any prior decision being necessary. Implementation of these measures is the responsibility of the administrative authorities, which may have recourse to the security forces and other means available to the State. With regard to dwellings built before the Law came into force, section 21 provides that, subject to certain conditions, slum inhabitants may purchase the land they occupy and take out low-interest loans in order to finance the construction of buildings which conform to the regulations and urban development plans. The built-up areas to which the provisions of section 21 apply are designated "slum rehabilitation and clearance zones" and are managed in accordance with a plan of action.

Under Law no. 1990 of 6 May 1976, amending Law no. 775, illegal constructions built before 1 November 1976 were also considered to be covered by the above-mentioned section 21. Law no. 2981 of 24 February 1984, on buildings not conforming to the legislation on slums and town planning, also provided for measures to be taken for the conservation, regularisation, rehabilitation and destruction of illegal buildings erected prior to that date.

As regards public property, section 18(2) of the Land Registry Act (Law no. 3402) of 21 June 1987 provides:

"Common property, ... woodland, premises at the State's disposal that are set aside for public use, and immovable property reverting to the State in accordance with the legislation governing it, may not be acquired by adverse possession, regardless of whether such property is entered in the land register."

55. However, Law no. 4706 of 29 June 2001 – which was designed to strengthen the Turkish economy – as amended by Law no. 4916 of 3 July 2003, allows immovable property belonging to the Treasury to be sold to third parties, subject to certain conditions. Section 4(6) and (7) of the Law

provide that Treasury-owned land containing buildings erected before 31 December 2000 is to be transferred free of charge to the municipality in which it is situated, for sale on preferential terms to the owners of the buildings or to their heirs. Sales may be made on payment of an advance corresponding to a quarter of the market value of the land, and monthly instalments may be paid over three years.

Local authorities are required to draw up land-use plans and implementation plans concerning property transferred to them pursuant to the above-mentioned Law.

3. Household-refuse tips and the regulations governing them

56. Section 15(2)(24) of the above-mentioned Law no. 1580 provides that district councils are responsible for collecting household waste at regular intervals by appropriate means and destroying it. By section 6-E, paragraph (j), of the City Councils Act (Law no. 3030) and regulation 22 of the Public Administration Regulations implementing the Act, city councils have a duty to designate sites for the storage of household and industrial waste and to install or have installed systems for treating, recycling and destroying the waste.

By regulations 5 and 22 of the Regulations on Solid-Waste Control, published in the Official Gazette of 14 March 1991, district councils are responsible for organising the use of rubbish tips and taking all necessary measures to ensure that their operation does not damage the environment and the health of human beings and animals. Regulation 31 empowers city councils to issue permits for the operation of waste-collection sites within the territory of the district councils under their authority.

The Regulations provide that no rubbish tips may be created within 1,000 metres of housing and that, once a site is in operation, no housing may be authorised around the edge of the site (regulation 24) and the site must be fenced off (regulation 25). As regards biogas control, regulation 27 provides:

“The mixtures of nitrogen, ammonia, hydrogen sulphide, carbon dioxide and, in particular, methane that result from the microbiological decomposition of the organic matter present in the mass of waste ... and may cause explosions and poisoning shall be collected by means of a vertical and horizontal drainage system and released into the atmosphere in a controlled manner or used to produce energy.”

57. The general information the Court has been able to procure as to the risk of a methane explosion at such sites may be summarised as follows. Methane (CH₄) and carbon dioxide (CO₂) are the two main products of methanogenesis, which is the final and longest stage of anaerobic fermentation (that is, a process taking place in the absence

of air). These substances are generated, *inter alia*, by the biological and chemical decomposition of waste. The risks of explosion and fire are mainly due to the large proportion of methane in the biogas. The risk of an explosion occurs when the level of CH₄ in the air is between 5% and 15%. If the level rises above 15%, methane will catch fire but will not explode.

58. It appears from various circulars and regulations in force in the Council of Europe's member States regarding household-waste management and the operation of municipal rubbish tips that the main priorities of the authorities and operators concerned include: isolating waste-disposal sites by ensuring that they are not located within a minimum distance of any housing; preventing the risk of landslides by creating stable embankments and dykes and using compaction techniques; and eliminating the risk of fire or biogas explosions.

As regards the last-mentioned priority, the recommended method for decontaminating sites appears to entail setting up a drainage system for fermentation gases whereby gases are pumped out and treated using a biological filter as the site continues to operate. A gas-extraction system of this kind, provision for which is also made in the Regulations of 14 March 1991 in force in Turkey, generally consists of perforated vertical ducts drilled into the waste or horizontal drains buried in the mass of waste, a ventilation system, a biological filter and a network of suction pipes.

III. RELEVANT INSTRUMENTS OF THE COUNCIL OF EUROPE

59. With regard to the various texts adopted by the Council of Europe in the field of the environment and the industrial activities of the public authorities, mention should be made, among the work of the Parliamentary Assembly, of Resolution 587 (1975) on problems connected with the disposal of urban and industrial waste, Resolution 1087 (1996) on the consequences of the Chernobyl disaster, and Recommendation 1225 (1993) on the management, treatment, recycling and marketing of waste, and, among the work of the Committee of Ministers, Recommendation no. R (96) 12 on the distribution of powers and responsibilities between central authorities and local and regional authorities with regard to the environment.

Mention should also be made of the Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment (ETS no. 150 – Lugano, 21 June 1993) and the Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (ETS no. 172 – Strasbourg, 4 November 1998), which to date have been signed by nine and thirteen States respectively.

60. It can be seen from these documents that primary responsibility for the treatment of household waste rests with local authorities, which the governments are obliged to provide with financial and technical assistance. The operation by the public authorities of a site for the permanent deposit of waste is described as a “dangerous activity”, and “loss of life” resulting from the deposit of waste at such a site is considered to be “damage” incurring the liability of the public authorities (see, *inter alia*, the Lugano Convention, Article 2 §§ 1 (c)-(d) and 7 (a)-(b)).

61. In that connection, the Strasbourg Convention calls on the Parties to adopt such measures “as may be necessary to establish as criminal offences” acts involving the “disposal, treatment, storage ... of hazardous waste which causes or is likely to cause death or serious injury to any person ...”, and provides that such offences may also be committed “with negligence” (Articles 2 to 4). Although this instrument has not yet come into force, it is very much in keeping with the current trend towards harsher penalties for damage to the environment, an issue inextricably linked with the endangering of human life (see, for example, the Council of the European Union’s Framework Decision no. 2003/80 of 27 January 2003 and the European Commission’s proposal of 13 March 2001, amended on 30 September 2002, for a directive on the protection of the environment through criminal law).

Article 6 of the Strasbourg Convention also requires the adoption of such measures as may be necessary to make these offences punishable by criminal sanctions which take into account the serious nature of the offences; these must include imprisonment of the perpetrators.

62. Where such dangerous activities are concerned, public access to clear and full information is viewed as a basic human right; for example, the above-mentioned Resolution 1087 (1996) makes clear that this right must not be taken to be limited to the risks associated with the use of nuclear energy in the civil sector.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

63. The applicant complained that the death of nine of his close relatives in the accident of 28 April 1993 and the flaws in the ensuing proceedings had constituted a violation of Article 2 of the Convention, the relevant part of 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.

...”

64. As they had before the Chamber, the Government disputed that submission.

A. Applicability

1. *The Chamber judgment*

65. Referring to the examples provided by cases such as *L.C.B. v. the United Kingdom* (judgment of 9 June 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III), *Guerra and Others v. Italy* (judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I), *Botta v. Italy* (judgment of 24 February 1998, *Reports* 1998-I) and *Calvelli and Ciglio v. Italy* ([GC], no. 32967/96, ECHR 2002-I) and to the European standards in this area, the Chamber emphasised that the protection of the right to life, as required by Article 2 of the Convention, could be relied on in connection with the operation of waste-collection sites, on account of the potential risks inherent in that activity. It accordingly held that the positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction, for the purposes of Article 2, applied in the instant case.

2. *Submissions of those appearing before the Court*

66. The Government argued that the Chamber's conclusion that "all situations of unintentional death" came within the scope of Article 2 had given rise to an unprecedented extension of the positive obligations inherent in that provision. In their submission, the Chamber's reasoning departed from the position adopted by the Court in recent cases on the subject, such as *Mastromatteo v. Italy* ([GC], no. 37703/99, ECHR 2002-VIII), and was not supported by the cases to which it had referred, in particular *Osman v. the United Kingdom* (judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII) and *Calvelli and Ciglio* (cited above), in which no violation of Article 2 had been found.

67. At the hearing the Government submitted that the State's responsibility for actions that were not directly attributable to its agents could not extend to all occurrences of accidents or disasters and that in such circumstances the Court's interpretation as to the applicability of Article 2 should be neither teleological nor broad, but rather should remain restrictive. Otherwise, it might be inferred that the mere fact of being near an airport, a nuclear power station or a munitions factory or of simply being exposed to chemicals could give rise to a potential violation of Article 2.

68. The applicant contended that the negligent omissions on the part of the State authorities undoubtedly came within the ambit of Article 2 of the Convention, seeing that they had resulted in the death of his relatives,

and that there was nothing in the Government's submissions to rebut that conclusion.

3. *The Court's assessment*

69. Taking the parties' arguments as a whole, the Court reiterates, firstly, that its approach to the interpretation of Article 2 is guided by the idea that the object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings requires its provisions to be interpreted and applied in such a way as to make its safeguards practical and effective (see, for example, *Yaşa v. Turkey*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2429, § 64).

70. In the instant case the complaint before the Court is that the national authorities did not do all that could have been expected of them to prevent the deaths of the applicant's close relatives in the accident of 28 April 1993 at the Ümraniye municipal rubbish tip, which was operated under the authorities' control.

71. In this connection, the Court reiterates that Article 2 does not solely concern deaths resulting from the use of force by agents of the State but also, in the first sentence of its first paragraph, lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction (see, for example, *L.C.B. v. the United Kingdom*, cited above, p. 1403, § 36, and *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, no. 46477/99, § 54, ECHR 2002-II).

The Court considers that this obligation must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake, and *a fortiori* in the case of industrial activities, which by their very nature are dangerous, such as the operation of waste-collection sites ("dangerous activities" – for the relevant European standards, see paragraphs 59-60 above).

72. Where the Convention institutions have had to examine allegations of an infringement of the right to the protection of life in such areas, they have never ruled that Article 2 was not applicable. The Court would refer, for example, to cases concerning toxic emissions from a fertiliser factory (see *Guerra and Others*, cited above, pp. 228-29, §§ 60 and 62) or nuclear tests (see *L.C.B. v. the United Kingdom*, cited above, p. 1403, § 36).

73. In this connection, contrary to what the Government appear to be suggesting, the harmfulness of the phenomena inherent in the activity in question, the contingency of the risk to which the applicant was exposed by reason of any life-endangering circumstances, the status of those involved in bringing about such circumstances, and whether the acts or omissions attributable to them were deliberate are merely factors among others that must be taken into account in the examination of the merits of

a particular case, with a view to determining the responsibility the State may bear under Article 2 (*ibid.*, pp. 1403-04, §§ 37-41).

The Court will return to these points later.

74. To sum up, it considers that the applicant's complaint (see paragraph 70 above) undoubtedly falls within the ambit of the first sentence of Article 2, which is therefore applicable in the instant case.

B. Compliance

1. The Chamber judgment

75. The Chamber observed that in the instant case the relevant authorities had not only refused to make any real effort to avert the serious operational risks highlighted in the expert report of 7 May 1991 but had also made no attempt to discourage the applicant from living near the rubbish tip that was the source of the risks. The Chamber also noted that the government authorities had failed to comply with their duty to inform the inhabitants of the Kazım Karabekir area of the risks they were taking by continuing to live near a rubbish tip.

It therefore found that there was a causal link between, on the one hand, the negligent omissions attributable to the Turkish authorities and, on the other, the occurrence of the accident on 28 April 1993 and the ensuing loss of human life. Accordingly, it concluded that in the instant case the Turkish authorities could not be said to have done everything that could reasonably be expected of them to prevent the materialisation of the real risks to the lives of the inhabitants of certain slum areas of Ümraniye.

76. The Chamber went on to examine the complaint concerning the failings of the Turkish criminal and administrative courts in the light of the "procedural obligations" under Article 2, in order to assess whether the applicant could be deemed to have obtained redress in respect of his complaints.

As regards the criminal proceedings instituted in the instant case, the Chamber held that they could not in themselves be considered "adequate" with regard to the allegations of an infringement of the applicant's right to life, because their sole purpose had been to establish whether the authorities could be held liable for "negligence in the performance of their duties" rather than for the deaths that occurred.

As regards the administrative proceedings for compensation, the Chamber observed, firstly, that there had been a breach of the requirement of promptness in that the applicant's right to compensation had not been recognised until four years, eleven months and ten days after his initial claims for compensation had been dismissed. It also noted that,

although the applicant had eventually been awarded compensation, it had never been paid.

The Chamber therefore concluded that the legal remedies used at domestic level, even taken as a whole, could not in the particular circumstances of the case be deemed to have afforded appropriate redress for the applicant's complaints under Article 2 of the Convention.

2. *Submissions of those appearing before the Court*

(a) **The Government**

77. The Government's main submission was that the decisive piece of evidence in the Chamber's assessment had been an expert report drawn up on 7 May 1991, which had given rise to a dispute between the various councils and had never been treated as evidence under domestic law. The Chamber's assessment, characterised by its failure to test the criteria of "immediacy" and "reality" in relation to the danger posed by the municipal rubbish tip, had not been sufficient to justify the finding of a violation, which had been based on the consideration that the authorities should have taken preventive measures or intervened immediately and appropriately.

In that connection, the Government argued that States should deal with problems and identify solutions to them in the context of general policies and that they were under no obligation to take preventive measures where there was no question of an immediate danger within the meaning of the Court's case-law.

78. With regard more especially to cases involving negligence on the part of the authorities, the Government, relying, in particular, on the decisions in *Leray and Others v. France* (no. 44617/98, 16 January 2001) and *Álvarez Ramón v. Spain* (no. 51192/99, 3 July 2001), argued that the Court had always confined itself to ascertaining whether a regulatory framework had been in place and had been complied with, without conducting a detailed examination of whether there was a causal link between the death or deaths in question and any negligent conduct. On the contrary, in such cases it had accepted the national authorities' findings and assessment.

79. The Government submitted that, in any event, the State could not be accused in the instant case of having breached its obligation to protect the lives of the applicant's close relatives. As they had done before the Chamber, they mentioned the efforts made by Ümraniye District Council through judicial, administrative and information channels, well before the submission of the expert report on 7 May 1991, to curb unauthorised housing, to encourage the Ümraniye slum inhabitants to find alternative accommodation and to avert the health risks in the area by constantly spraying chemicals over the municipal rubbish tip. They also drew atten-

tion to the extensive household-waste management scheme set up by the city council throughout the province of Istanbul (see paragraph 16 above).

80. Accordingly, relying on *Chapman v. the United Kingdom* ([GC], no. 27238/95, ECHR 2001-I), the Government criticised the Chamber's approach, submitting that it had failed to take into account the fact that the applicant had knowingly chosen to set up home illegally in the vicinity of a rubbish tip despite the inherent risks, and that it had simply blamed the national authorities for not using the conclusions of the report of 7 May 1991 as a basis for swiftly removing thousands of citizens from their homes without any regard to humanitarian considerations, redeveloping a whole settlement and moving overnight an entire waste-disposal site that had been in operation for more than twenty years.

On that point, the Government emphasised that such large-scale tasks were a matter for policies requiring considerable reflection and investment, a lengthy planning and decision-making phase and substantial work on design and implementation. In such circumstances, the Court was not entitled to impose its own point of view as to what might have been the best policy to adopt in tackling the social and economic problems of the Ümraniye slums, including the inhabitants' known resistance to any measure posing a potential threat to their everyday lives.

81. As regards the criminal proceedings in the instant case, the Government again emphasised the Court's conclusions in *Leray and Others* (decision cited above), in which it had had no hesitation in dismissing the applicants' complaint alleging gross negligence on the part of the French authorities resulting in the death of twenty-three people.

82. Relying on *Calvelli and Ciglio* and *Mastromatteo* (both cited above), they asserted that where an infringement of the right to life was not intentional, the positive obligation under Article 2 did not necessarily require the institution of criminal proceedings. In the instant case, criminal proceedings had been instituted, and from the opening of the investigation to the end of the proceedings the Turkish criminal justice system had demonstrated great efficiency and diligence not open to criticism under Article 2 of the Convention. In this connection, the Government disputed any allegation that the mayors in question had been granted impunity. They argued that the fact that Article 230 of the Criminal Code had been the only provision applied in the mayors' case had been due to the "specific nature of the offence defined in that Article", which applied solely to public officials, and that the trial court had imposed the statutory minimum penalty because there were other presumed co-principals who had not been indicted.

83. At the hearing the Government emphasised, in particular, that the fact that the applicant had – by choice – not taken part in the preliminary investigation could on no account be regarded as detrimental to the effectiveness of the criminal proceedings, especially in the light of the

Court's conclusions in *Tanrıbilir v. Turkey* (no. 21422/93, § 85, 16 November 2000). The applicant, who had never maintained that he had been prevented from taking part in the proceedings, was likewise in no position to argue that he had not been kept informed of a trial that had concerned two prominent political figures and had received considerable media coverage.

84. As regards the administrative remedy used to claim compensation in the instant case, the Government pointed out that the mayors in question had been shown no indulgence in those proceedings, having been ordered to pay the applicant compensation for both pecuniary and non-pecuniary damage, and that the sum awarded under that head was still available to him.

(b) The applicant

85. The applicant reiterated the arguments he had submitted before the Chamber and again asserted that the Government had tolerated the development of the Ümraniye slums and had not prevented them from spreading close to piles of waste. In his submission, they had even encouraged the situation by allowing the inhabitants to use all essential services and, with political ends in mind, had passed more than eighteen laws regularising the illegal settlements, which were viewed as breeding grounds for voters.

At the hearing the applicant's representative produced certain official documents to counter the Government's arguments that no public services had been available in the Ümraniye slums, asserting that the inhabitants of Gerze Street were connected to the water supply and liable for council tax. Furthermore, referring to the official map submitted to the Court (see paragraph 10 above), the representative stated that at the time there had been a post office in Adem Yavuz Street and that there had been four State schools in the area.

86. In the applicant's submission, contrary to what had been alleged, the authorities had not made the slightest effort to inform the slum inhabitants of any dangers posed by the rubbish tip.

At the hearing his representative submitted that the Government could not evade their obligations by requiring their poorest and, indeed, least educated citizens to obtain information about environmental matters of such significance. She argued that, in order to avoid the tragedy, it would have been sufficient for the appropriate district council to have installed ventilation shafts at the rubbish tip instead of simply and ill-advisedly covering the piles of waste with earth.

87. As regards the criminal proceedings against the authorities, the applicant merely observed that their outcome, which had not indicated any desire to punish those who were guilty, had had no other effect than to offend public opinion.

88. In addition, the applicant considered that the Government could scarcely argue that the compensation proceedings had been effective when they had ended with the award, for non-pecuniary damage only, of a sum which was not only derisory but, moreover, had not yet been paid.

3. *The Court's assessment*

(a) **General principles applicable in the present case**

(i) *Principles relating to the prevention of infringements of the right to life as a result of dangerous activities: the substantive aspect of Article 2 of the Convention*

89. The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 (see paragraph 71 above) entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life (see, for example, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, p. 3159, § 115; *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 54; *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 91, ECHR 2000-VII; *Kılıç v. Turkey*, no. 22492/93, § 62, ECHR 2000-III; and *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, § 85, ECHR 2000-III).

90. This obligation indisputably applies in the particular context of dangerous activities, where, in addition, special emphasis must be placed on regulations geared to the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of the potential risk to human lives. They must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks.

Among these preventive measures, particular emphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The Grand Chamber agrees with the Chamber (see paragraph 84 of the Chamber judgment) that this right, which has already been recognised under Article 8 (see *Guerra and Others*, cited above, p. 228, § 60), may also, in principle, be relied on for the protection of the right to life, particularly as this interpretation is supported by current developments in European standards (see paragraph 62 above).

In any event, the relevant regulations must also provide for appropriate procedures, taking into account the technical aspects of the activity in question, for identifying shortcomings in the processes concerned and any errors committed by those responsible at different levels.

(ii) *Principles relating to the judicial response required in the event of alleged infringements of the right to life: the procedural aspect of Article 2 of the Convention*

91. The obligations deriving from Article 2 do not end there. Where lives have been lost in circumstances potentially engaging the respon-

sibility of the State, that provision entails a duty for the State to ensure, by all means at its disposal, an adequate response – judicial or otherwise – so that the legislative and administrative framework set up to protect the right to life is properly implemented and any breaches of that right are repressed and punished (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, p. 3159, § 115, and *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 54).

92. In this connection, the Court has held that if the infringement of the right to life or to physical integrity is not caused intentionally, the positive obligation to set up an “effective judicial system” does not necessarily require criminal proceedings to be brought in every case and may be satisfied if civil, administrative or even disciplinary remedies were available to the victims (see, for example, *Vo v. France* [GC], no. 53924/00, § 90, ECHR 2004-VIII; *Calvelli and Ciglio*, cited above, § 51; and *Mastromatteo*, cited above, §§ 90 and 94-95).

93. However, in areas such as that in issue in the instant case, the applicable principles are rather to be found in those the Court has already had occasion to develop in relation notably to the use of lethal force, principles which lend themselves to application in other categories of cases.

In this connection, it should be pointed out that in cases of homicide the interpretation of Article 2 as entailing an obligation to conduct an official investigation is justified not only because any allegations of such an offence normally give rise to criminal liability (see *Caraher v. the United Kingdom* (dec.), no. 24520/94, ECHR 2000-I), but also because often, in practice, the true circumstances of the death are, or may be, largely confined within the knowledge of State officials or authorities (see *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, pp. 47-49, §§ 157-64, and *İlhan*, cited above, § 91).

In the Court’s view, such considerations are indisputably valid in the context of dangerous activities, when lives have been lost as a result of events occurring under the responsibility of the public authorities, which are often the only entities to have sufficient relevant knowledge to identify and establish the complex phenomena that might have caused such incidents.

Where it is established that the negligence attributable to State officials or bodies on that account goes beyond an error of judgment or carelessness, in that the authorities in question, fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, pp. 3159-60, § 116), the fact that those responsible for endangering life have not been charged with a criminal offence or prosecuted may amount to a violation of Article 2, irrespective of any other types of remedy which individuals may exercise on their own initiative (see paragraphs 48-50 above); this is amply evidenced by developments in the relevant European standards (see paragraph 61 above).

94. To sum up, the judicial system required by Article 2 must make provision for an independent and impartial official investigation procedure that satisfies certain minimum standards as to effectiveness and is capable of ensuring that criminal penalties are applied where lives are lost as a result of a dangerous activity if and to the extent that this is justified by the findings of the investigation (see, *mutatis mutandis*, *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, no. 24746/94, §§ 105-09, 4 May 2001, and *Paul and Audrey Edwards*, cited above, §§ 69-73). In such cases, the competent authorities must act with exemplary diligence and promptness and must of their own motion initiate investigations capable of, firstly, ascertaining the circumstances in which the incident took place and any shortcomings in the operation of the regulatory system and, secondly, identifying the State officials or authorities involved in whatever capacity in the chain of events in issue.

95. That said, the requirements of Article 2 go beyond the stage of the official investigation, where this has led to the institution of proceedings in the national courts: the proceedings as a whole, including the trial stage, must satisfy the requirements of the positive obligation to protect lives through the law.

96. It should in no way be inferred from the foregoing that Article 2 may entail the right for an applicant to have third parties prosecuted or sentenced for a criminal offence (see, *mutatis mutandis*, *Perez v. France* [GC], no. 47287/99, § 70, ECHR 2004-I) or an absolute obligation for all prosecutions to result in conviction, or indeed in a particular sentence (see, *mutatis mutandis*, *Tanlı v. Turkey*, no. 26129/95, § 111, ECHR 2001-III).

On the other hand, the national courts should not under any circumstances be prepared to allow life-endangering offences to go unpunished. This is essential for maintaining public confidence and ensuring adherence to the rule of law and for preventing any appearance of tolerance or collusion in unlawful acts (see, *mutatis mutandis*, *Hugh Jordan*, cited above, §§ 108 and 136-40). The Court's task therefore consists in reviewing whether and to what extent the courts, in reaching their conclusion, may be deemed to have submitted the case to the careful scrutiny required by Article 2 of the Convention, so that the deterrent effect of the judicial system in place and the significance of the role it is required to play in preventing violations of the right to life are not undermined.

(b) Assessment of the facts of the case in the light of these principles

(i) Responsibility borne by the State for the deaths in the instant case, in the light of the substantive aspect of Article 2 of the Convention

97. In the instant case the Court notes at the outset that in both of the fields of activity central to the present case – the operation of household-refuse tips (see paragraphs 56-57 above) and the rehabilitation and

clearance of slum areas (see paragraphs 54-55 above) – there are safety regulations in force in Turkey.

It must therefore determine whether the legal measures applicable to the situation in issue in the instant case call for criticism and whether the national authorities actually complied with the relevant regulations.

98. To that end, the Court considers that it should begin by noting a decisive factor for the assessment of the circumstances of the case, namely that there was practical information available to the effect that the inhabitants of certain slum areas of Ümraniye were faced with a threat to their physical integrity on account of the technical shortcomings of the municipal rubbish tip.

According to an expert report commissioned by the Third Division of the Üsküdar District Court and submitted on 7 May 1991, the rubbish tip began operating in the early 1970s, in breach of the relevant technical standards, and subsequently remained in use despite contravening the health and safety and technical requirements laid down, in particular, in the Regulations on Solid-Waste Control, published in the Official Gazette of 14 March 1991 (see paragraph 56 above). Listing the various risks to which the site exposed the public, the report specifically referred to the danger of an explosion due to methanogenesis, as the tip had “no means of preventing an explosion of methane occurring as a result of the decomposition” of household waste (see paragraph 13 above).

99. On that point, the Court has examined the Government’s position regarding the validity of the expert report of 7 May 1991 and the weight to be attached, in their submission, to the applications by Kadıköy and Üsküdar District Councils and Istanbul City Council to have the report set aside (see paragraph 14 above). However, the Court considers that those steps are more indicative of a conflict of powers between different authorities, or indeed delaying tactics. In any event, the proceedings to have the report set aside were in fact abortive, having not been pursued by the councils’ lawyers, and the report was never declared invalid. On the contrary, it was decisive for all the authorities responsible for investigating the accident of 28 April 1993 and, moreover, was subsequently confirmed by the report of 18 May 1993 by the committee of experts appointed by the Üsküdar public prosecutor (see paragraph 23 above) and by the two scientific opinions referred to in the report of 9 July 1993 by the chief inspector appointed by the Ministry of the Interior (see paragraph 28 above).

100. The Court considers that neither the reality nor the immediacy of the danger in question is in dispute, seeing that the risk of an explosion had clearly come into being long before it was highlighted in the report of 7 May 1991 and that, as the site continued to operate in the same conditions, that risk could only have increased during the period until it materialised on 28 April 1993.

101. The Grand Chamber accordingly agrees with the Chamber (see paragraph 79 of the Chamber judgment) that it was impossible for the administrative and municipal departments responsible for supervising and managing the tip not to have known of the risks inherent in methanogenesis or of the necessary preventive measures, particularly as there were specific regulations on the matter. Furthermore, the Court likewise regards it as established that various authorities were also aware of those risks, at least by 27 May 1991, when they were notified of the report of 7 May 1991 (see paragraphs 13 and 15 above).

It follows that the Turkish authorities at several levels knew or ought to have known that there was a real and immediate risk to a number of persons living near the Ümraniye municipal rubbish tip. They consequently had a positive obligation under Article 2 of the Convention to take such preventive operational measures as were necessary and sufficient to protect those individuals (see paragraphs 92-93 above), especially as they themselves had set up the site and authorised its operation, which gave rise to the risk in question.

102. However, it appears from the evidence before the Court that Istanbul City Council in particular not only failed to take the necessary urgent measures, either before or after 14 March 1991, but also – as the Chamber observed – opposed the recommendation to that effect by the Prime Minister’s Environment Office (see paragraph 15 above). The Environment Office had called for the tip to be brought into line with the standards laid down in regulations 24 to 27 of the Regulations on Solid-Waste Control, the last-mentioned of which explicitly required the installation of a “vertical and horizontal drainage system” allowing the controlled release into the atmosphere of the accumulated gas (see paragraph 56 above).

103. The city council also opposed the final attempt by the mayor of Ümraniye to apply to the courts, on 27 August 1992, for the temporary closure of the waste-collection site. It based its opposition on the ground that the district council in question was not entitled to seek the closure of the site because it had hitherto made no effort to decontaminate it (see paragraph 16 above).

Besides that ground, the Government also relied on the conclusions in *Chapman*, cited above, and criticised the applicant for having knowingly chosen to break the law and live in the vicinity of the rubbish tip (see paragraphs 23, 43 and 80 above).

However, those arguments do not stand up to scrutiny for the following reasons.

104. In the instant case the Court has examined the provisions of domestic law regarding the transfer to third parties of public property, whether inside or outside the “slum rehabilitation and clearance zones”. It has also studied the impact of various legislative initiatives designed to

extend in practice the scope *ratione temporis* of Law no. 775 of 20 July 1966 (see paragraphs 54-55 above).

The Court concludes from these legal considerations that, in spite of the statutory prohibitions in the field of town planning, the State's consistent policy on slum areas encouraged the integration of such areas into the urban environment and hence acknowledged their existence and the way of life of the citizens who had gradually caused them to build up since 1960, whether of their own free will or simply as a result of that policy. Seeing that this policy effectively established an amnesty for breaches of town-planning regulations, including the unlawful occupation of public property, it must have created uncertainty as to the extent of the discretion enjoyed by the administrative authorities responsible for applying the measures prescribed by law, which could not therefore have been regarded as foreseeable by the public.

105. This interpretation is, moreover, borne out in the instant case by the administrative authorities' attitude towards the applicant.

The Court observes that between the unauthorised construction of the house in issue in 1988 and the accident of 28 April 1993, the applicant remained in possession of his dwelling, despite the fact that during that time his position remained subject to the rules laid down in Law no. 775, in particular section 18, by which the municipal authorities could have destroyed the dwelling at any time. Indeed, this was what the Government suggested (see paragraphs 77 and 80 above), although they were unable to show that in the instant case the relevant authorities had even envisaged taking any such measure against the applicant.

The authorities let the applicant and his close relatives live entirely undisturbed in their house, in the social and family environment they had created. Furthermore, regard being had to the concrete evidence adduced before the Court and not rebutted by the Government, there is no cause to call into question the applicant's assertion that the authorities also levied council tax on him and on the other inhabitants of the Ümraniye slums and provided them with public services, for which they were charged (see paragraphs 11 and 85 above).

106. In those circumstances, it would be hard for the Government to maintain legitimately that any negligence or lack of foresight should be attributed to the victims of the accident of 28 April 1993, or to rely on the Court's conclusions in *Chapman*, cited above, in which the British authorities were not found to have remained passive in the face of Mrs Chapman's unlawful actions.

It remains for the Court to address the Government's other arguments relating, in general, to: the scale of the rehabilitation projects carried out by Istanbul City Council at the time in order to alleviate the problems caused by the Ümraniye waste-collection site; the amount invested, which was said to have influenced the way in which the national authorities

chose to deal with the situation at the site; and, lastly, the humanitarian considerations which at the time allegedly precluded any measure entailing the immediate and wholesale destruction of the slum areas.

107. The Court acknowledges that it is not its task to substitute for the views of the local authorities its own view of the best policy to adopt in dealing with the social, economic and urban problems in this part of Istanbul. It therefore accepts the Government's argument that in this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources (see *Osman*, cited above, pp. 3159-60, § 116); this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres such as the one in issue in the instant case (see *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, §§ 100-01, ECHR 2003-VIII).

However, even when seen from this perspective, the Court does not find the Government's arguments convincing. The preventive measures required by the positive obligation in question fall precisely within the powers conferred on the authorities and may reasonably be regarded as a suitable means of averting the risk brought to their attention. The Court considers that the timely installation of a gas-extraction system at the Ümraniye tip before the situation became fatal could have been an effective measure without diverting the State's resources to an excessive degree in breach of Article 65 of the Turkish Constitution (see paragraph 52 above) or giving rise to policy problems to the extent alleged by the Government. Such a measure would not only have complied with Turkish regulations and general practice in the area, but would also have been a much better reflection of the humanitarian considerations the Government relied on before the Court.

108. The Court will next assess the weight to be attached to the issue of respect for the public's right to information (see paragraph 90 above). It observes in this connection that the Government have not shown that any measures were taken in the instant case to provide the inhabitants of the Ümraniye slums with information enabling them to assess the risks they might run as a result of the choices they had made. In any event, the Court considers that in the absence of more practical measures to avoid the risks to the lives of the inhabitants of the Ümraniye slums, even the fact of having respected the right to information would not have been sufficient to absolve the State of its responsibilities.

109. In the light of the foregoing, the Court cannot see any reason to cast doubt on the domestic investigating authorities' findings of fact (see paragraphs 23, 28 and 78 above; see also, for example, *Klaas v. Germany*, judgment of 22 September 1993, Series A no. 269, p. 17, §§ 29-30) and considers that the circumstances examined above show that in the instant

case the State's responsibility was engaged under Article 2 in several respects.

Firstly, the regulatory framework proved defective in that the Ümraniye municipal waste-collection site was opened and operated despite not conforming to the relevant technical standards and there was no coherent supervisory system to encourage those responsible to take steps to ensure adequate protection of the public and coordination and cooperation between the various administrative authorities so that the risks brought to their attention did not become so serious as to endanger human lives.

That situation, exacerbated by a general policy which proved powerless in dealing with general town-planning issues and created uncertainty as to the application of statutory measures, undoubtedly played a part in the sequence of events leading to the tragic accident of 28 April 1993, which ultimately claimed the lives of inhabitants of the Ümraniye slums, because the State officials and authorities did not do everything within their power to protect them from the immediate and known risks to which they were exposed.

110. Such circumstances give rise to a violation of Article 2 of the Convention in its substantive aspect; the Government's submission relating to the favourable outcome of the administrative action brought in the instant case (see paragraph 84 above) is of no consequence here, for the reasons set out in paragraphs 151 and 152 below.

(ii) Responsibility borne by the State as regards the judicial response required on account of the deaths, in the light of the procedural aspect of Article 2 of the Convention

111. The Court considers that, contrary to what the Government suggest, it is likewise unnecessary to examine the administrative remedy used to claim compensation (see paragraphs 37, 39-40, 84 and 88 above) in assessing the judicial response required in the present case, as such a remedy, regardless of its outcome, cannot be taken into consideration for the purposes of Article 2 in its procedural aspect (see paragraphs 91-96 above).

112. The Court observes at the outset that the criminal-law procedures in place in Turkey are part of a system which, in theory, appears sufficient to protect the right to life in relation to dangerous activities: in that regard, Article 230 § 1 and Article 455 §§ 1 and 2 of the Turkish Criminal Code deal with negligence on the part of State officials or authorities (see paragraph 44 above).

It remains to be determined whether the measures taken in the framework of the Turkish criminal-law system following the accident at the Ümraniye municipal rubbish tip were satisfactory in practice, regard being had to the requirements of the Convention in this respect (see paragraphs 91-96 above).

113. In this connection, the Court notes that immediately after the accident had occurred on 28 April 1993 at about 11 a.m. the police arrived on the scene and interviewed the victims' families. In addition, the Istanbul Governor's Office set up a crisis unit, whose members went to the site on the same day. On the following day, 29 April 1993, the Ministry of the Interior ordered, of its own motion, the opening of an administrative investigation to determine the extent to which the authorities had been responsible for the accident. On 30 April 1993 the Üsküdar public prosecutor began a criminal investigation. Lastly, the official inquiries ended on 15 July 1993, when the two mayors, Mr Sözen and Mr Öktem, were committed for trial in the criminal courts.

Accordingly, the investigating authorities may be regarded as having acted with exemplary promptness (see *Yaşa*, cited above, pp. 2439-40, §§ 102-04; *Mahmut Kaya*, cited above, §§ 106-07; and *Tanrikulu v. Turkey* [GC], no. 23763/94, § 109, ECHR 1999-IV) and as having shown diligence in seeking to establish the circumstances that led both to the accident of 28 April 1993 and to the ensuing deaths.

114. It may also be concluded that those responsible for the events in issue were identified. In an order of 21 May 1993, based on an expert report whose validity has not been challenged (see paragraph 24 above), the public prosecutor concluded that Istanbul City Council should be held liable on the ground that it had "fail[ed] to act sufficiently early to prevent the technical problems which already existed when the tip was first created in 1970 and [had] continued to increase since then, or to indicate to the district councils concerned an alternative waste-collection site, as it was obliged to do under Law no. 3030". The order further concluded that other State authorities had contributed to aggravating and prolonging the situation: Ümraniye District Council had implemented an urban development plan that did not comply with the applicable regulations, and had not prevented illegal dwellings from being built in the area; the Ministry of the Environment had failed to ensure compliance with the Regulations on Solid-Waste Control; and the government of the time had encouraged the spread of this type of illegal dwelling by passing amnesty laws in which the occupants had been granted property titles.

The public prosecutor therefore concluded that Articles 230 and 455 of the Criminal Code (see paragraph 44 above) were applicable in respect of the authorities concerned.

115. Admittedly, the administrative bodies of investigation, which were empowered to institute criminal proceedings (see paragraph 46 above), only partly endorsed the public prosecutor's submissions, for reasons which elude the Court and which the Government have never attempted to explain.

Indeed, those bodies, whose independence has already been challenged in a number of cases before the Court (see *Güleç v. Turkey*, judgment

of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV, pp. 1732-33, §§ 79-81, and *Oğur v. Turkey* [GC], no. 21954/93, §§ 91-92, ECHR 1999-III), ultimately dropped the charges against the Ministry of the Environment and the government authorities (see paragraphs 29 and 31 above) and sought to limit the charge to “negligence” as such, precluding the examination of the life-endangering aspect of the case.

However, there is no need to dwell on those shortcomings, seeing that criminal proceedings were nonetheless instituted in the Fifth Division of the Istanbul Criminal Court and that, once the case had been brought before it, that court had full jurisdiction to examine the facts as it saw fit and, where appropriate, to order further inquiries; its judgment was, moreover, subject to review by the Court of Cassation.

Accordingly, in the Court’s view, rather than examining whether there was a preliminary investigation fully compatible with all the procedural requirements established in such matters (see paragraph 94 above), the issue to be assessed is whether the judicial authorities, as the guardians of the laws laid down to protect lives, were determined to sanction those responsible.

116. In the instant case, in a judgment of 4 April 1996, the Istanbul Criminal Court sentenced the two mayors in question to suspended fines of TRL 610,000 (an amount equivalent at the time to approximately 9.70 euros) for negligent omissions in the performance of their duties within the meaning of Article 230 § 1 of the Criminal Code (see paragraph 23 above). Before the Court, the Government attempted to explain why that provision alone had been applied in respect of the two mayors and why they had been sentenced to the minimum penalty applicable (see paragraph 82 above). However, it is not for the Court to address such issues of domestic law concerning individual criminal responsibility, that being a matter for assessment by the national courts, or to deliver guilty or not-guilty verdicts in that regard.

Having regard to its task, the Court would simply observe that in the instant case the sole purpose of the criminal proceedings in issue was to establish whether the authorities could be held liable for “negligence in the performance of their duties” under Article 230 of the Criminal Code, which provision does not in any way relate to life-endangering acts or to the protection of the right to life within the meaning of Article 2.

Indeed, it appears from the judgment of 4 April 1996 that the trial court did not see any reason to depart from the reasoning set out in the committal order issued by the administrative council, and left in abeyance any question of the authorities’ possible responsibility for the death of the applicant’s nine relatives. The judgment of 4 April 1996 does, admittedly, contain passages referring to the deaths that occurred on 28 April 1993 as a factual element. However, that cannot be taken to mean that there was

an acknowledgment of any responsibility for failing to protect the right to life. The operative provisions of the judgment are silent on this point and, furthermore, do not give any precise indication that the trial court had sufficient regard to the extremely serious consequences of the accident; the persons held responsible were ultimately sentenced to derisory fines, which were, moreover, suspended.

117. Accordingly, it cannot be said that the manner in which the Turkish criminal justice system operated in response to the tragedy secured the full accountability of State officials or authorities for their role in it and the effective implementation of provisions of domestic law guaranteeing respect for the right to life, in particular the deterrent function of the criminal law.

118. In short, it must be concluded in the instant case that there has also been a violation of Article 2 of the Convention in its procedural aspect, on account of the lack, in connection with a fatal accident provoked by the operation of a dangerous activity, of adequate protection “by law” safeguarding the right to life and deterring similar life-endangering conduct in future.

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

119. The applicant asserted that the State should be held accountable for the national authorities’ negligent omissions that had resulted in the loss of his house and all his movable property, and complained that he had not been afforded redress for the damage sustained. He alleged a violation of Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

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

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

120. The Government denied that there had been any violation on that account.

A. Applicability: whether there was a “possession”

1. *The Chamber judgment*

121. The Chamber considered that the fact that the applicant had occupied land belonging to the Treasury for approximately five years

could not confer on him a right that could be regarded as a “possession”. However, it considered that the applicant had been the owner of the structure and fixtures and fittings of the dwelling he had built and of all the household and personal effects which might have been in it, notwithstanding the fact that the building had been erected in breach of the law.

The Chamber accordingly concluded that the dwelling built by the applicant and his residence there with his close relatives represented a substantial economic interest and that that interest, which the authorities had allowed to subsist over a long period of time, amounted to a “possession” within the meaning of the rule laid down in the first sentence of Article 1 of Protocol No. 1.

2. *Submissions of those appearing before the Court*

(a) **The Government**

122. As they had done before the Chamber, the Government submitted that neither the unauthorised dwelling built by the applicant nor the fact that the building had unlawfully occupied land belonging to the Treasury could in themselves give rise to a “right of property” or constitute a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. No such recognition had ever been forthcoming under domestic law, either explicitly or tacitly, and the Government observed that the applicant had, moreover, been unable to produce any documents or title deeds in support of his claims. In that connection, the applicant had been mistaken in relying on the laws for the regularisation of illegal dwellings, since those laws had not on any account had the effect of giving him title to publicly owned land, which, pursuant to the Land Registry Act (Law no. 3402), was inalienable and could not be acquired by adverse possession.

The Government relied on *Chapman*, cited above, and argued that in the instant case the Court should not be unduly prompted by considerations extraneous to the legal situation before it to conclude that the applicant’s actions could give rise to a substantive interest protected by Article 1 of Protocol No. 1, a finding that would effectively remove him from the scope of domestic law and reward him for acting unlawfully.

(b) **The applicant**

123. The applicant reiterated the arguments he had submitted before the Chamber and, referring to his earlier explanations (see paragraph 85 above), argued that in the instant case there had been sufficient evidence, supported by the authorities’ manifest tolerance and a series of unequivocal

ocal administrative and legislative measures, for each inhabitant of the Ümraniye slums to have been able to claim a legitimate right to the property in issue.

At the hearing the applicant's representative also referred to Law no. 4706 (see paragraph 55 above), which she submitted was sufficient in itself to refute the argument that nobody could acquire State property. She further explained that, while her client had not yet taken the necessary steps to benefit from Law no. 775, there was nothing to prevent him from doing so at a later stage, for example under the new Law no. 4706.

3. The Court's assessment

124. The Court reiterates that the concept of "possessions" in the first part of Article 1 of Protocol No. 1 has an autonomous meaning which is not limited to ownership of physical goods and is independent from the formal classification in domestic law: the issue that needs to be examined is whether the circumstances of the case, considered as a whole, may be regarded as having conferred on the applicant title to a substantive interest protected by that provision (see, *mutatis mutandis*, *Zwierzyński v. Poland*, no. 34049/96, § 63, ECHR 2001-VI). Accordingly, as well as physical goods, certain rights and interests constituting assets may also be regarded as "property rights", and thus as "possessions" for the purposes of this provision (see *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 1999-II, and *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 100, ECHR 2000-I). The concept of "possessions" is not limited to "existing possessions" but may also cover assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he has at least a reasonable and "legitimate expectation" of obtaining effective enjoyment of a property right (see, for example, *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany* [GC], no. 42527/98, § 83, ECHR 2001-VIII).

125. It was not disputed before the Court that the applicant's dwelling had been erected in breach of Turkish town-planning regulations and had not conformed to the relevant technical standards, or that the land it had occupied belonged to the Treasury. However, the parties disagreed as to whether the applicant had had a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1.

126. Firstly, with regard to the land on which the dwelling in issue had been built, which had thus been occupied until the accident of 28 April 1993, the applicant stated that there had been nothing to prevent him at any time from taking steps to acquire ownership of the land in accordance with the relevant procedure.

However, the Court cannot accept this somewhat speculative argument. Indeed, in the absence of any detailed information from the parties, it has

been unable to ascertain whether the Kazım Karabekir area was actually included in a slum-rehabilitation plan, contrary to what appears to have been the case for the Hekimbaşı area (see paragraph 11 above), or whether the applicant satisfied the formal requirements under the town-planning legislation in force at the material time for obtaining the transfer of title to the publicly owned land he was occupying (see paragraph 54 above). In any event, the applicant admitted that he had never taken any administrative steps to that end.

In those circumstances, the Court cannot conclude that the applicant's hope of having the land in issue transferred to him one day constituted a claim of a kind that was sufficiently established to be enforceable in the courts, and hence a distinct "possession" within the meaning of the Court's case-law (see *Kopecný v. Slovakia* [GC], no. 44912/98, §§ 25-26, ECHR 2004-IX).

127. That said, a different consideration applies in respect of the applicant's dwelling itself.

It is sufficient in this connection for the Court to refer to the reasons set out above, which led it to conclude that the State authorities had tolerated the applicant's actions (see paragraphs 105-06 above). Those reasons are plainly valid in the context of Article 1 of Protocol No. 1 and support the conclusion that the authorities also acknowledged *de facto* that the applicant and his close relatives had a proprietary interest in their dwelling and movable goods.

128. On this point, the Court cannot accept that they can be criticised in this way for irregularities (see paragraph 122 above) of which the relevant authorities had been aware for almost five years.

It does, admittedly, accept that the exercise of discretion encompassing a multitude of local factors is inherent in the choice and implementation of town and country planning policies and of any resulting measures. However, when faced with an issue such as that raised in the instant case, the authorities cannot legitimately rely on their margin of appreciation, which in no way dispenses them from their duty to act in good time, in an appropriate and, above all, consistent manner.

That was not the case in this instance, since the uncertainty created within Turkish society as to the implementation of laws to curb illegal settlements was surely unlikely to have caused the applicant to imagine that the situation regarding his dwelling was liable to change overnight.

129. The Court considers that the applicant's proprietary interest in his dwelling was of a sufficient nature and sufficiently recognised to constitute a substantive interest and hence a "possession" within the meaning of the rule laid down in the first sentence of Article 1 of Protocol No. 1, which provision is therefore applicable to this aspect of the complaint.

B. Compliance

1. The Chamber judgment

130. The Chamber, after emphasising the key importance of the right enshrined in Article 1 of Protocol No. 1, considered that genuine, effective exercise of that right did not depend merely on the State's duty not to interfere and could require positive measures of protection.

In that connection, the Chamber held that the administrative authorities' conduct in failing to take all the measures necessary to avoid the risk of a methane explosion, and hence the ensuing landslide, also ran counter to the requirement of "practical and effective" protection of the right guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1.

It considered that such a situation amounted to a clear infringement of the applicant's right to the peaceful enjoyment of his "possessions" and was to be regarded as "interference" that was manifestly not justified under Article 1 of Protocol No. 1, seeing that the negligent omissions of the authorities that had resulted in the deprivation of possessions in the instant case had breached Turkish administrative and criminal law.

2. Submissions of those appearing before the Court

(a) The Government

131. The Government drew the Court's attention to the fact that in its judgment of 18 June 2002 the Chamber had been unable to cite a single precedent in which it had been found that the State had a positive obligation in a situation comparable to that complained of by the applicant. In their submission, it was regrettable that, in reaching its conclusion, the Chamber had chosen to refer to a case in which there had been no recognised right of property.

The Government argued that such a conclusion was tantamount to criticising the Turkish authorities for having refrained on humanitarian grounds from destroying the applicant's house and for not having suspected that that decision would be construed as implicit recognition of a title that, from a legal perspective, was null and void.

In any event, the Government considered that the applicant could not claim to be the victim of a violation of Article 1 of Protocol No. 1, since the administrative authorities had awarded him substantial compensation for pecuniary damage and he had been provided with subsidised housing at a modest price.

(b) The applicant

132. The applicant's submissions before the Court were based on *Chapman*, cited above. He considered that in that case the Court had

examined the situation of a person who had knowingly turned a deaf ear to the warnings she had received and to the penalties lawfully imposed on her with a view to protecting the environmental rights of others. The circumstances of the present case were quite different, as the Government had been criticised precisely for their authorities' inaction or negligence in applying the law.

3. *The Court's assessment*

133. The Court considers that the complexity of the factual and legal position in issue in the instant case prevents it from falling into one of the categories covered by the second sentence of the first paragraph or by the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see *Beyeler*, cited above, § 98), bearing in mind, moreover, that the applicant complained not of an act by the State, but of its failure to act.

It considers, therefore, that it should examine the case in the light of the general rule in the first sentence of the first paragraph, which lays down the right to the peaceful enjoyment of possessions.

134. In that connection, the Court would reaffirm the principle that has already been established in substance under Article 1 of Protocol No. 1 (see *Bielectric S.r.l. v. Italy* (dec.), no. 36811/97, 4 May 2000). Genuine, effective exercise of the right protected by that provision does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may require positive measures of protection, particularly where there is a direct link between the measures an applicant may legitimately expect from the authorities and his effective enjoyment of his possessions.

135. In the present case there is no doubt that the causal link established between the gross negligence attributable to the State and the loss of human lives also applies to the engulfment of the applicant's house. In the Court's view, the resulting infringement amounts not to "interference" but to the breach of a positive obligation, since the State officials and authorities did not do everything within their power to protect the applicant's proprietary interests.

In arguing that the Turkish authorities cannot be criticised for having refrained on humanitarian grounds from destroying the applicant's house (see paragraphs 80 and 131 above), the Government's submissions would appear to be directed towards the issue of "legitimate aim" for the purposes of paragraph 2 of Article 1 of Protocol No. 1.

136. The Court cannot, however, accept that argument and, for substantially the same reasons as those given in respect of the complaint of a violation of Article 2 (see paragraphs 106-08 above), finds that the positive obligation under Article 1 of Protocol No. 1 required the national authorities to take the same practical steps as indicated above to avoid the destruction of the applicant's house.

137. Since it is clear that no such steps were taken, it remains for the Court to address the Government's submission that the applicant could not claim to be the victim of a violation of his right to the peaceful enjoyment of his possessions as he had been awarded substantial compensation for pecuniary damage and had been able to acquire subsidised housing on very favourable terms.

The Court does not agree with that submission. Even supposing that the advantageous terms on which the flat in question was sold could to a certain extent have redressed the effects of the omissions observed in the instant case, they nonetheless could not be regarded as proper compensation for the damage sustained by the applicant. Accordingly, whatever advantages may have been conferred, they could not have caused the applicant to lose his status as a "victim", particularly as there is nothing in the deed of sale and the other related documents in the file to indicate any acknowledgment by the authorities of a violation of his right to the peaceful enjoyment of his possessions (see, *mutatis mutandis*, *Anuur v. France*, judgment of 25 June 1996, *Reports* 1996-III, p. 846, § 36, and *Dalban v. Romania* [GC], no. 28114/95, § 44, ECHR 1999-VI).

As regards the compensation awarded for pecuniary damage, it is sufficient to observe that the sum has still not been paid even though a final judgment has been delivered (see paragraph 42 above), a fact that cannot be regarded as anything other than interference with the right to enforcement of a claim that has been upheld, which is likewise protected by Article 1 of Protocol No. 1 (see *Antonakopoulos and Others v. Greece*, no. 37098/97, § 31, 14 December 1999).

However, the Court considers that it is not necessary for it to examine this issue of its own motion, having regard to its assessment under Article 13 of the Convention.

138. There has accordingly been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in the instant case.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

139. The applicant maintained that the domestic remedies of which he had availed himself had failed him. Their ineffectiveness had given rise to a breach of Article 13 of the Convention, which provides:

"Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity."

140. The Government contested this complaint, pointing to the outcome of both the criminal and the administrative proceedings at domestic level.

A. The Chamber judgment

141. The Chamber took the view that its conclusion on the applicant's complaints under Article 2 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 made it unnecessary to consider again in the context of Article 13 his allegations of deficiencies in the criminal and administrative proceedings. In the specific circumstances of this case, neither the criminal-law process nor the administrative-law action had complied with the procedural obligations under Article 2 or proved capable of affording appropriate redress for the applicant's complaints. In the first place, the criminal proceedings were conducted in such a way that the focus was shifted from the all-important life-endangering aspect of the case to a determination of whether or not the mayors could be held liable for "negligence in the performance of their duties". Secondly, the compensation awarded to the applicant by the administrative court did not at all correspond to the applicant's real loss. Lastly, not only had the proceedings lasted an unreasonably long time, the award eventually made to the applicant had never in fact been paid.

B. The parties' submissions

1. The Government

142. The Government took issue with the Chamber's criticism of the criminal proceedings brought against the mayors. They insisted that it was for the domestic authorities alone to determine the nature of any criminal charges to be laid against a defendant. Likewise, it did not fall to the Court in Strasbourg to question the verdict reached by a domestic court on the basis of the material before that court, unless it intended to go so far as to substitute what it considered to be a proper verdict. The Government observed that neither the Convention nor its case-law compelled the authorities to secure the conviction of a defendant. The Chamber's suggestion that the verdict handed down against the mayors was tantamount to granting them almost total impunity had ignored both this point and the national authorities' discretion to classify criminal charges in the light of the circumstances of a particular case, including situations like the one obtaining in the present case, where the applicant had never complained that the mayors were guilty of unlawful killing through negligence.

143. For the Government, the same "fourth instance" considerations applied to the decision reached by the administrative court on the applicant's compensation claim. The amount awarded was in fact substantial, bearing in mind that the applicant had been rehoused on very favourable terms. He had in fact capitalised on his new dwelling, firstly by renting

it out for 48.46 United States dollars (USD) per month, compared with the USD 17.50 which he was paying back to the authorities, and then by agreeing to sell it for 20,000 German marks, a price which was far in excess of the house's value when it was first allocated to him (TRL 125,000,000). The Government further contended that, contrary to the Chamber's finding, the compensation claim had been determined within a reasonable time, and certainly within a much shorter time-frame than, for example, in *Calvelli and Ciglio* (cited above), where the Court had found that the period of six years and three months taken to determine a civil claim for death by negligence could not be said to raise an issue under Article 2. Moreover, the applicant had not sought to collect the money awarded.

2. *The applicant*

144. The applicant in essence agreed with the Chamber's conclusions on the shortcomings it had identified in the criminal and administrative proceedings. However, he maintained that the ineffectiveness of these procedures should also be seen as giving rise to a breach of Article 13 of the Convention in combination with Article 2 and Article 1 of Protocol No. 1.

C. The Court's assessment

1. *Principles applicable in the instant case*

145. Article 13 of the Convention requires domestic legal systems to make available an effective remedy empowering the competent national authority to address the substance of an "arguable" complaint under the Convention (see *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, § 108, ECHR 2001-V). Its object is to provide a means whereby individuals can obtain appropriate relief at national level for violations of their Convention rights before having to set in motion the international machinery of complaint before the Court (see *Kudła v. Poland* [GC], no. 31210/96, § 152, ECHR 2000-XI).

146. However, the protection afforded by Article 13 does not go so far as to require any particular form of remedy, Contracting States being afforded a margin of discretion in conforming to their obligations under this provision (see, for example, *Kaya v. Turkey*, judgment of 19 February 1998, *Reports* 1998-I, pp. 329-30, § 106).

147. The nature of the right at stake has implications for the type of remedy the State is required to provide under Article 13. Where violations of the rights enshrined in Article 2 are alleged, compensation for pecuniary and non-pecuniary damage should in principle be possible as

part of the range of redress available (see *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 97; *Z and Others v. the United Kingdom*, cited above, § 109; and *T.P. and K.M. v. the United Kingdom* [GC], no. 28945/95, § 107, ECHR 2001-V).

On the other hand, as the Court has noted above (see paragraph 96), neither Article 13 nor any other provision of the Convention guarantees an applicant a right to secure the prosecution and conviction of a third party or a right to “private revenge” (see *Perez*, cited above, § 70).

148. It is true that it has found on occasion a violation of Article 13 in cases involving allegations of unlawful killing by or with the connivance of the members of the security forces (see, for example, the case-law referred to in *Kılıç*, cited above, § 73) on account of the authorities’ failure to carry out a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible (see *Kaya*, cited above, pp. 330-31, § 107). However, it is to be observed that those cases, arising out of the conflict in south-east Turkey in the 1990s, were characterised by the absence of any such investigations into the applicants’ complaints that a close relative had been unlawfully killed by members of the security forces or had died in suspicious circumstances.

It was precisely this element which led the Court to find that the applicants in those cases had been deprived of an effective remedy, in that they had not had the possibility of establishing liability for the incidents complained of and, hence, of seeking appropriate relief, whether by applying to join criminal proceedings as an intervening party or by instituting proceedings before the civil or administrative courts. In other words, there was a close procedural and practical relationship between the criminal investigation and the remedies available to those applicants in the legal system as a whole (see, for example, *Salman v. Turkey* [GC], no. 21986/93, § 109, ECHR 2000-VII).

However, for the Court, and seen from the standpoint of the interests of the deceased’s family and their right to an effective remedy, it does not inevitably follow from the above-mentioned case-law that Article 13 will be violated if the criminal investigation or resultant trial in a particular case do not satisfy the State’s procedural obligation under Article 2 as summarised in, for example, *Hugh Jordan*, cited above (see paragraph 94).

What is important is the impact the State’s failure to comply with its procedural obligation under Article 2 had on the deceased’s family’s access to other available and effective remedies for establishing liability on the part of State officials or bodies for acts or omissions entailing the breach of their rights under Article 2 and, as appropriate, obtaining compensation.

149. The Court has held that, in relation to fatal accidents arising out of dangerous activities which fall within the responsibility of the State,

Article 2 requires the authorities to carry out of their own motion an investigation, satisfying certain minimum conditions, into the cause of the loss of life (see paragraphs 90, and 93-94 above). It further observes that, without such an investigation, the individual concerned may not be in a position to use any remedy available to him for obtaining relief, given that the knowledge necessary to elucidate facts such as those in issue in the instant case is often in the sole hands of State officials or authorities.

Having regard to these considerations, the Court's task under Article 13 in the instant case is to determine whether the applicant's exercise of an effective remedy was frustrated on account of the manner in which the authorities discharged their procedural obligation under Article 2 (see, *mutatis mutandis*, *Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports* 1996-VI, p. 2286, § 95; *Aydın v. Turkey*, judgment of 25 September 1997, *Reports* 1997-VI, pp. 1895-96, § 103; and *Kaya*, cited above, pp. 329-30, § 106).

2. *Application of these principles in the instant case*

(a) **As regards the complaint under Article 2 of the Convention**

150. The Court has already examined the various procedures in place in Turkey and has concluded that in the present case the right to life was inadequately protected by the proceedings brought by the public authorities under the criminal law, despite the findings of the official investigations which established the facts and identified those responsible for the accident of 28 April 1993 (see paragraphs 113-14 above).

However, having regard to the adequacy and the findings of those investigations, the Court considers that the applicant was in a position to use the remedies available to him under Turkish law in order to obtain redress.

151. On 3 September 1993, several months after the investigation had ended (see paragraph 29 above), the applicant, represented by a lawyer, chose to sue four State authorities in the administrative courts, claiming that he had sustained pecuniary and non-pecuniary damage on account of the death of nine of his close relatives and the loss of his house and household goods. The effectiveness of this remedy did not depend on the outcome of the pending criminal proceedings, nor was access to it hindered by acts or omissions on the part of the authorities (see *Kaya*, cited above, pp. 329-30, § 106).

The administrative courts dealing with his case were indisputably empowered to assess the facts established thus far, to apportion liability

for the events in issue and to deliver an enforceable decision. The administrative-law remedy used by the applicant was, on the face of it, sufficient for him to enforce the substance of his complaint regarding the death of his relatives and was capable of affording him adequate redress for the violation of Article 2 found above (see paragraph 118 above; see also *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 97, and *Hugh Jordan*, cited above, §§ 162-63).

However, it remains to be determined whether this remedy was also effective in practice, in the circumstances of the present case.

152. Like the Chamber, the Grand Chamber is not persuaded that this was so. It endorses various criticisms made by the Chamber as to the ineffectiveness of the compensation proceedings (see paragraph 76 above) and, like the Chamber, considers it decisive that the damages awarded to the applicant – solely in respect of the non-pecuniary damage resulting from the loss of his close relatives – have never in fact been paid to him.

Of relevance in this connection is the Court's case-law to the effect that the right to a court as guaranteed by Article 6 also protects the execution of final, binding judicial decisions, which, in States that accept the rule of law, cannot remain inoperative to the detriment of one party (see, for example, *Hornsby v. Greece*, judgment of 19 March 1997, *Reports* 1997-II, pp. 510-11, § 40, and *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, § 66, ECHR 1999-V). It has not been explained to the Court's satisfaction why the award has not been paid. It considers that the applicant cannot be reproached for not having taken personal steps to enforce the award, given the time taken by the administrative court to decide his compensation claim and the fact that the amount awarded for non-pecuniary damage was not even subject to default interest. The timely payment of a final award of compensation for anguish suffered must be considered an essential element of a remedy under Article 13 for a bereaved spouse and parent (see, *mutatis mutandis*, *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 101).

Although the Government have contested the Chamber's conclusion that the proceedings should have been concluded sooner, the Grand Chamber likewise finds that a period of four years, eleven months and ten days to reach a decision indicates a lack of diligence on the part of the domestic court, especially in view of the applicant's distressing situation. After all, it is clear from the decision of 30 November 1995 that the domestic court based itself entirely on the expert report commissioned by the public prosecutor. However, that report was already available as far back as May 1993 (see paragraph 23 above).

153. For the Court, these reasons suffice to conclude that the administrative proceedings failed to provide the applicant with an effective remedy for the State's failure to protect the lives of his close relatives.

154. That said, the Government accused the applicant of having never made any effort to take part effectively in the above-mentioned criminal proceedings in order to raise his complaints and to seek redress (see paragraph 83 above). Having examined the provisions of Turkish law on intervening-party applications (see paragraphs 47 and 48 above), the Court accepts that this possibility, as a component of criminal proceedings, should in principle be taken into consideration for the purposes of Article 13.

However, the Court considers that in the instant case the applicant, who chose to avail himself of an administrative-law remedy which appears to have been effective and capable of directly redressing the situation of which he complained, cannot be criticised for not having sought redress in the criminal courts (see, *mutatis mutandis*, *Manoussakis and Others v. Greece*, judgment of 26 September 1996, *Reports* 1996-IV, pp. 1359-60, § 33, and *Aquilina v. Malta* [GC], no. 25642/94, § 39, ECHR 1999-III), a remedy which, in any event, could not be used if an action for damages was already pending (see paragraph 48 above).

155. In short, there has been a violation of Article 13 of the Convention as regards the complaint under Article 2.

(b) As regards the complaint under Article 1 of Protocol No. 1

156. The Court observes that, in the administrative proceedings examined above, the applicant also obtained compensation for the destruction of household goods, save the domestic electrical appliances which the domestic court held that he could not have owned (see paragraph 40 above). It considers that it does not have to comment on the adequacy of the award made by the domestic court or the manner of its assessment. As it has already noted, the fact is that the decision on compensation was long in coming and the award has never been paid. Consequently, the applicant was denied an effective remedy for the alleged breach of his right under Article 1 of Protocol No. 1.

Whilst it is true that the Government have requested the Court to take account of the advantages which have accrued to the applicant through the provision to him of subsidised housing, the Court considers that this is a matter which should be taken up under Article 41 of the Convention. In any event, in so far as these advantages have proved incapable of removing from the applicant his status as the victim of an alleged violation of Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 137 above), they cannot *a fortiori* deprive him of his right to an effective remedy in order to obtain redress for that alleged violation.

157. For the above reasons, the Court considers that there has also been a violation of Article 13 of the Convention as regards the complaint under Article 1 of Protocol No. 1.

IV. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 6 AND 8 OF THE CONVENTION

158. The applicant complained of the excessive length of the proceedings in the administrative court and submitted that they could not be regarded as fair, given the biased judgment in which they had culminated. He relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which provides:

“In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. ...”

The applicant lastly complained that the circumstances of the case had also infringed his right to respect for his private and family life as enshrined in Article 8 of the Convention, the relevant parts of which provide:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life ...

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

159. The Government objected that those complaints were manifestly ill-founded and stressed that neither any lack of diligence nor any interference could be attributed to the Turkish authorities in connection with the provisions relied on.

160. Having regard to the particular circumstances of the present case and to the reasoning which led the Court to find a violation of Article 13 of the Convention taken together with Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 156 above), the Court considers that it is not necessary to examine the case under Article 6 § 1 as well (see, *mutatis mutandis*, *Immobiliare Saffi*, cited above, § 75).

The same applies to the complaint under Article 8 of the Convention, which concerns the same facts as those examined under Article 2 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. Having regard to its findings of a violation of those provisions, the Court considers that it is likewise unnecessary to examine that complaint separately.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

161. 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. *The parties' submissions*

(a) **The applicant**

162. Before the Court, the applicant reiterated the claims he had made before the Chamber. Accordingly, he claimed:

(i) 2,000 United States dollars (USD) for funeral expenses for his nine close relatives who had died;

(ii) USD 100,000 for the loss of financial support as a result of the death of his wife and his concubine, who had worked as cleaners on daily contracts;

(iii) USD 150,000 for loss of the financial support which his seven children could have given him had they remained alive;

(iv) USD 50,000 for the loss of financial support suffered by his three surviving children as a result of their mother's death;

(v) USD 98,000 for the destruction of his dwelling and movable property.

The applicant also claimed, on his own behalf and on behalf of his three surviving children, USD 800,000 for non-pecuniary damage.

(b) **The Government**

163. As their main submission, the Government maintained that no redress was necessary in the instant case. In the alternative, they asked the Court to dismiss the applicant's claims, which they considered to be excessive and based on notional estimates.

With regard to pecuniary damage, they submitted that a newspaper cutting could not be used to substantiate claims for funeral expenses. With regard to the alleged loss of financial support, they confined themselves to the submission that the claim was purely speculative.

With regard to the dwelling and movable property, the Government pointed out that the applicant had not submitted any evidence in support of his claim. Arguing that the applicant had never acquired title to the slum dwelling in question, they reiterated that he had been offered a much more comfortable flat in the district of Alibeyköy for a sum which at the material time had been equivalent to USD 9,237 (9,966 euros (EUR)), only one quarter of which had been paid immediately. In that connection they submitted examples of advertisements for similar flats in that district at prices of, on average, between 11,000,000,000 and 19,000,000,000 Turkish Liras (TRL) (approximately EUR 7,900 and

EUR 13,700 respectively). With regard to the movable property, the Government submitted catalogues of such items and stressed the need to take account of the compensation awarded by the administrative court under that head.

With regard to non-pecuniary damage, the Government submitted that the claim was excessive and likely to lead to unjust enrichment, contrary to the spirit of Article 41 of the Convention. In that connection, they accused the applicant of deliberately choosing not to claim payment of the compensation awarded by the administrative court under that head in the hope of increasing his chances of being awarded a higher sum by the Court.

2. *The Chamber judgment*

164. Making its assessment on an equitable basis, the Chamber awarded the applicant EUR 21,000 for pecuniary damage and EUR 133,000 for non-pecuniary damage, having regard to the distress he had undoubtedly experienced as a result of the Turkish justice system's unsatisfactory response to the deaths, and the suffering consequently endured by his three surviving children.

3. *The Court's assessment*

165. The Court has found a violation of the right to protection of life enshrined in Article 2 of the Convention and of the right to peaceful enjoyment of possessions as protected by Article 1 of Protocol No. 1. It has also found a violation of the right to a domestic remedy, as set forth in Article 13 of the Convention, in respect of both complaints.

(a) **Pecuniary damage**

166. The Grand Chamber observes, as the Chamber did, that the applicant undoubtedly suffered loss as a result of the violations found and that there is a clear causal link between those violations and the pecuniary damage alleged, which may include compensation for loss of sources of income (see *Salman*, cited above, § 137, and *Z and Others v. the United Kingdom*, cited above, § 119). However, none of the applicant's claims under this head has been duly documented. The alleged damage includes components which cannot be calculated precisely or are based on such limited evidence that any assessment will inevitably involve a degree of speculation (see, among other authorities, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (Article 50), judgment of 18 December 1984, Series A no. 88, pp. 14-15, § 32, and *Akdivar and Others v. Turkey* (Article 50), judgment of 1 April 1998, *Reports 1998-II*, p. 718, § 19).

The Court will therefore assess on an equitable basis the applicant's claims in respect of pecuniary damage, having regard to all the information in its possession, as required by Article 41.

167. With regard, firstly, to the reimbursement of funeral expenses, the applicant produced an article from the 9 April 2001 issue of the daily newspaper *Sabah*, which reported that another victim of the accident of 28 April 1993, a Mr C. Öztürk, had had to spend TRL 550,000,000 on the burial of his wife and four children. The Government contested the evidential value of that information but did not adduce any other evidence to clarify the matter.

The Court considers that this claim is not unreasonable since the applicant had to bury nine of his close relatives. It therefore awards in full the amount claimed under this head, namely USD 2,000.

168. As to the alleged loss of financial support, no itemised particulars have been submitted in respect of this claim. However, the Grand Chamber agrees with the Chamber's view that in the instant case each member of the household must, in one way or another, have provided a contribution, if only an accessory one, to the sustenance of all, although the prospect of future financial support by the seven minor children who died in the accident appears too distant.

All things considered, the Court considers that an aggregate sum of EUR 10,000 should be awarded under this head.

169. As to the alleged loss resulting from the destruction of the applicant's dwelling, the Court observes at the outset that, in the absence of any substantiation, the sum claimed would appear excessive. In this connection, it considers that the economic interest which the subsidised housing acquired by the applicant may have represented should be taken into account in the assessment of damage (see paragraph 156 above), although this task is complicated both by the constant fluctuation in the rates of exchange and inflation in Turkey and by the transactions carried out by the applicant in relation to his flat (see paragraph 30 above).

The Chamber's assessment was based on the assumption that the value of the applicant's dwelling that was destroyed amounted to 50% of the cost of decent housing offered at the time by Istanbul City Council in the Çobançeşme area. The Grand Chamber notes in this connection that, according to a list drawn up on 20 March 2001 by the city council, the council was offering housing in the Çobançeşme area for approximately TRL 10,400,000,000, which on that date was equivalent to EUR 11,800.

That information apart, the Court observes, again on the basis of its own – inevitably approximate – calculations, that on 13 November 1993, when the contract for the sale of the flat to the applicant was signed, the agreed price of TRL 125,000,000 was equivalent to approximately EUR 8,500, a quarter of which (EUR 2,125) was paid immediately. The remainder (equivalent to EUR 6,375) was to be paid in 120 monthly instalments of TRL 732,844. On

13 November 1993 the monthly instalments were equivalent to approximately EUR 53. However, on 24 March 1998, the date on which the applicant promised to sell his flat to E.B., the instalments corresponded to only EUR 3. According to calculations on the basis of the exchange rates in force between 13 November 1993 and 24 March 1998, the average value of the instalments was EUR 15. As there is no reason to believe that the applicant continued to pay the instalments after 24 March 1998, it can be presumed that by that date he must have paid, in addition to the down payment, the equivalent of approximately EUR 780 in monthly instalments towards the purchase of the flat, making a total of approximately EUR 3,000, which is significantly lower than the initial value of the flat.

It should also be borne in mind that from at least February 1995 onwards, if not well before that date, the flat in question had been let to a certain H.Ö. for a monthly rent of TRL 2,000,000 (approximately EUR 41). In the thirty-seven months during which the flat was leased, ending on 24 March 1998 when the undertaking to sell it was signed, the applicant must therefore have received a minimum of approximately EUR 1,500 in rent, whereas during the same period he had had to pay only EUR 550 in monthly instalments.

Furthermore, on signing the undertaking to sell the flat, the applicant received 20,000 German marks from E.B.; that sum, equivalent at the time to EUR 10,226, is significantly higher than any amount the applicant would ultimately have had to spend on the purchase of his flat.

In the light of the foregoing, assuming that the market value of the applicant's slum dwelling may be estimated according to the criterion adopted by the Chamber and that he must have spent a certain amount on accommodation while his flat was being let out, there is still no reason for the Court to conclude that those circumstances resulted in a loss greater than the profit the applicant seems to have made from the transactions relating to his flat.

There is therefore no need to afford redress to the applicant for the destruction of his dwelling, the finding of a violation constituting in itself sufficient just satisfaction.

170. As to the value of the movable property lost in the accident of 28 April 1993, the Court notes that on 30 November 1995 the Istanbul Administrative Court awarded the applicant compensation of TRL 10,000,000 under this head (equivalent at the time to approximately EUR 208). In making that award, however, the court refused to take into account any electrical appliances allegedly owned by the applicant, on the ground that his dwelling did not have electricity (see paragraph 40 above). Furthermore, the compensation awarded has never been paid to the applicant. The Court refers to its conclusions on these particular points (see paragraphs 152, 153 and 156 above) and considers

that the outcome of the administrative proceedings cannot be taken into account for the purposes of Article 41 of the Convention.

Accordingly, and despite the lack of any indication by the applicant of the nature and quantity of the movable property which he may have owned, the Court has undertaken a careful examination of the household items in the catalogues submitted to it, bearing in mind the methods of calculation adopted in previous similar cases (see *Akdivar and Others* (Article 50), cited above, and *Menteş and Others v. Turkey* (Article 50), judgment of 24 July 1998, *Reports* 1998-IV, p. 1693, § 12).

Consequently, having regard to the living conditions of a household on a low income, the Grand Chamber agrees with the Chamber that considerations of equity justify an aggregate award of EUR 1,500 under this head.

(b) Non-pecuniary damage

171. With regard to non-pecuniary damage, the Grand Chamber sees no reason to depart from the Chamber's position. It acknowledges that the applicant undoubtedly suffered as a result of the violations it has found of Articles 2 and 13 of the Convention. The Court agrees with the Government, however, that the amounts claimed under this head are excessive. Being called upon to make an equitable assessment, it has to take into account the particular circumstances of the case, including the suffering which must also have affected the applicant's three surviving children, Hüsamettin, Aydın and Halef Öneriyıldız, born on 10 October 1980, 10 October 1981 and 10 July 1982 respectively.

Like the Court's findings of a violation, the decisions given by the Turkish courts after the judgment on the merits have admittedly afforded the applicant a measure of reparation for non-pecuniary damage, although they have not fully redressed the damage sustained under that head. The Court considers, however, that the TRL 100,000,000 (equivalent at the time to approximately EUR 2,077) awarded to the applicant by the administrative courts in compensation for non-pecuniary damage cannot be taken into consideration under Article 41, seeing that the authorities have never paid that sum and that, in the very particular circumstances of the case, the applicant's decision not to initiate enforcement proceedings in order to obtain the sum cannot be regarded as a waiver of his entitlement to it (see, *mutatis mutandis*, *Neumeister v. Austria* (Article 50), judgment of 7 May 1974, *Series A* no. 17, p. 16, § 36).

All things considered, and having regard to its relevant case-law concerning the application of Article 41 in respect of the minor children or relatives of victims of violations of Article 2 (see *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, §§ 8 and 130, *ECHR* 1999-IV), the Court decides to award Mr Maşallah Öneriyıldız and his three surviving adult children,

Hüsamettin, Aydın and Halef Öneriyıldız, EUR 33,750 each for non-pecuniary damage, making an aggregate sum of EUR 135,000.

B. Costs and expenses

1. The parties' submissions

172. The applicant claimed USD 50,000 in respect of legal fees only, including USD 20,000 for the work done by his representative in the written and oral proceedings before the Grand Chamber. He asserted that the presentation of his case before the national courts and the Strasbourg institutions had entailed more than 330 hours' work at a rate of USD 150 per hour, in accordance with the Istanbul Bar's scale of minimum fees.

173. The Government submitted that the applicant's claims for costs and expenses were again excessive and unjustified.

2. The Chamber judgment

174. In the proceedings before the Chamber, the applicant claimed USD 30,000 in legal fees and USD 790 for sundry expenses. In the absence of any receipts or other vouchers, the Chamber held that it was not satisfied that the applicant had incurred those expenses and awarded him EUR 10,000, less the EUR 2,286.50 paid by the Council of Europe in legal aid.

3. The Court's assessment

175. The applicant has continued to receive legal aid in the proceedings under Article 43 of the Convention. In addition to the EUR 2,286.50 he had already received from the Council of Europe, he was granted EUR 1,707.34 for the preparation of his case after it had been referred to the Grand Chamber.

The Court has consistently held that costs and expenses will not be awarded under Article 41 unless it is established that they were actually incurred, were necessarily incurred and are also reasonable as to quantum (see *Sahin v. Germany* [GC], no. 30943/96, § 105, ECHR 2003-VIII). In the instant case the applicant has not substantiated his claims by relevant documents or provided detailed explanations as to the work done by his representative on issues relating to Articles 2 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1, the provisions found to have been breached.

In accordance with Rule 60 § 2 of the Rules of Court, the Court cannot therefore allow the applicant's claim as it stands. However, the applicant

must have incurred some costs for the work done by his lawyer in representing him in the written and oral proceedings before the two Convention bodies (see, *mutatis mutandis*, *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 210, ECHR 2000-IV). The Court is prepared to accept that in the present case, which is indisputably complex, that task took the number of hours claimed. That said, it reiterates that, as regards fees, it does not consider itself bound by domestic scales and practices, although it may derive some assistance from them (see, for example, *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, judgment of 13 July 1995, Series A no. 316-B, p. 83, § 77).

Making its assessment on an equitable basis, the Court considers it reasonable to award the applicant EUR 16,000, less the EUR 3,993.84 paid by the Council of Europe in legal aid for the proceedings as a whole before the Convention institutions.

C. Default interest

176. 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* unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in its substantive aspect, on account of the lack of appropriate steps to prevent the accidental death of nine of the applicant's close relatives;
2. *Holds* by sixteen votes to one that there has also been a violation of Article 2 of the Convention in its procedural aspect, on account of the lack of adequate protection by law safeguarding the right to life;
3. *Holds* by fifteen votes to two that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
4. *Holds* by fifteen votes to two that there has been a violation of Article 13 of the Convention as regards the complaint under the substantive head of Article 2;
5. *Holds* by fifteen votes to two that there has also been a violation of Article 13 of the Convention as regards the complaint under Article 1 of Protocol No. 1;
6. *Holds* unanimously that no separate issue arises under Article 6 § 1 or Article 8 of the Convention;

7. *Holds* unanimously

(a) that the respondent State is to pay, within three months, the following amounts, exempt from any taxes or duties, to be converted into Turkish liras at the rate applicable at the date of settlement:

(i) to the applicant, Mr Maşallah Önerıldız:

– USD 2,000 (two thousand United States dollars) and EUR 45,250 (forty-five thousand two hundred and fifty euros) for pecuniary and non-pecuniary damage;

– EUR 16,000 (sixteen thousand euros) for costs and expenses, less the EUR 3,993.84 (three thousand nine hundred and ninety-three euros eighty-four cents) already received from the Council of Europe;

(ii) to each of his adult sons, Hüsamettin, Aydın and Halef Önerıldız, EUR 33,750 (thirty-three thousand seven hundred and fifty euros) for non-pecuniary damage;

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

8. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicant's claims for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 30 November 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) partly dissenting opinion of Mr Türmen;

(b) partly dissenting opinion of Mrs Mularoni.

L.W.
P.J.M.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE TÜRMEŒ

I agree with the majority that there has been a violation of Article 2 in its substantive aspect as the authorities failed to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction.

However, I regret that I am unable to agree with the majority that there have also been violations of Article 2 in its procedural aspect, Article 1 of Protocol No. 1 and Article 13.

1. Article 2 (procedural aspect)

The judgment did not find any problem with the investigation (paragraph 113), which identified those responsible for the incident and brought them to justice. The two mayors were convicted under Article 230 of the Turkish Criminal Code.

However, the majority found a violation of the procedural aspect of Article 2 on the ground that the trial courts did not secure the full accountability of State officials and did not implement effectively the provisions of domestic law – that is, because the national courts applied Article 230 of the Criminal Code (negligence in the performance of public duties) and not Article 455 (death through carelessness or negligence).

I do not agree with this conclusion for the following reasons.

First of all, the majority are of the opinion that there has been a violation of the procedural aspect of Article 2, not because of the lack of an effective investigation, but because of the judicial proceedings or, more precisely, the application of domestic legislation. This is a wholly new approach, which does not have any precedent in the Court's case-law. If the majority hold the view that the remedy that exists under domestic law is not an effective one, then this raises a problem under Article 13, not under Article 2.

Secondly, it seems contradictory to state, on the one hand, that the investigation is an effective one and, on the other, that the decision of the domestic court violates the Convention.

Such an approach ignores the fact that the decision of the domestic court is based on the facts that are determined by the investigation. How is it then possible for the Court to criticise the decision of the domestic court while accepting the effectiveness of the investigation? In circumstances where the investigation is effective, to conclude that the procedural aspect of Article 2 has been violated would require an examination of the facts, which would make the Court a fourth-instance court. It is well-established case-law that the establishment of the facts and the interpretation and application of domestic law are a matter for the national authorities (see, *inter alia*, *Kemmache v. France (no. 3)*), judgment of

24 November 1994, Series A no. 296-C, pp. 86-87, § 37, and *Kaymaz v. Turkey* (dec.), no. 37053/97, 16 March 2000).

Thirdly, the majority do not attach any weight to the fact that the applicant by his own behaviour contributed to the creation of a risk to life and caused the death of nine members of his own family. It is not contested that the applicant (a) built an illegal dwelling on land that did not belong to him, and (b) did so at a very close distance to the rubbish tip.

The negligence of the authorities and that of the applicant constitute essential elements of causality. They are both conditions *sine qua non* of the harm caused. Neither of them alone would have been sufficient to cause the harm. The death of nine people was due to the negligence of both the authorities and the applicant.

Apart from this, an independent offence was committed by the mayors, namely negligence in the performance of their duties. The Fifth Division of the Istanbul Criminal Court, in its judgment of 4 April 1996, took all these elements into account and decided to apply Article 230 of the Criminal Code (negligence in the performance of public duties) and not Article 455 (homicide by negligence). In fact, both mayors were convicted under Article 230. The Court of Cassation upheld the judgment. The judgment speaks of the responsibility of both mayors and of the applicant for the death of nine people. The judges of the Istanbul Criminal Court also took into consideration the experts' report, which apportioned liability for the accident as follows: 2/8 to Istanbul City Council, 2/8 to Ümraniye District Council and 2/8 to the slum inhabitants "for putting the members of their families in danger by settling near a mountain of waste" (see paragraph 23 of the judgment).

It is therefore not true that, as is stated in paragraph 116 of the judgment, the domestic court in its judgment did not acknowledge "any responsibility for failing to protect the right to life". The domestic court weighed up the responsibilities of the applicant and the mayors and reached a conclusion within its margin of appreciation. This is also admitted by the majority, when it is stated in paragraph 116 that "it is not for the Court to address such issues of domestic law concerning individual criminal responsibility, that being a matter for assessment by the national courts, or to deliver guilty or not-guilty verdicts in that regard".

However, such an express confirmation of the boundaries between the national courts and the Strasbourg Court, which is in line with the Court's case-law, makes it more difficult to understand the reason for finding a violation of the procedural aspect of Article 2. In the opinion of the majority, issues of domestic law concerning individual criminal responsibility are a matter for assessment by the national courts, but if the national court decides for good reasons to apply one Article of the Criminal Code rather than another, this may constitute a lack of protection by law safeguarding the right to life.

Fourthly, it is not clear from the judgment why the majority decided to change the principles established in the Court’s case-law regarding the absence of a criminal-law remedy in cases of unintentional loss of life. In *Calvelli and Ciglio v. Italy* ([GC], no. 32967/96, ECHR 2002-I), *Mastromatteo v. Italy* ([GC], no. 37703/97, ECHR 2002-VIII), and *Vo v. France* ([GC], no. 53924/00, ECHR 2004-VIII), the Court expressed the view that “if the infringement of the right to life or to personal integrity is not caused intentionally, the positive obligation imposed by Article 2 to set up an effective judicial system does not necessarily require the provision of a criminal-law remedy in every case”. In this particular case, the majority have departed from that case-law. In paragraph 93 of the judgment, the majority express the view that “in areas such as that in issue [it may be presumed that what is meant is environmental damage], the applicable principles are rather to be found ... in relation notably to the use of lethal force”.

Both in *Calvelli and Ciglio* and in the present case, what is in issue from the perspective of criminal law is death caused by negligence. As far as the degree of negligence is concerned, it is difficult to make a distinction between the negligence of a gynaecologist who knew that the birth of the child carried a high risk since the mother was a level-A diabetic and the foetus was too large for a natural birth, and yet not only failed to take precautionary measures but was also absent during the birth (*Calvelli and Ciglio*), and that of two mayors who ought to have known from the experts’ report that the rubbish tip carried a high risk and yet failed to take any measures to prevent such an accident.

2. Article 1 of Protocol No. 1

In respect of Article 1 of Protocol No. 1, I fully subscribe to the views expressed by Judge Mularoni in paragraph 2 of her partly dissenting opinion.

It is noteworthy that the Court, immediately after *Kopecký v. Slovakia* ([GC], no. 44912/98, ECHR 2004-IX), where it consolidated its case-law regarding the meaning of “possession” under the Convention, has now introduced a new criterion for the determination of a possession – the tolerance of the national authorities. Such a new concept, I fear, may lead to undesirable consequences, such as extending the Convention’s protection to illegally constructed buildings, and may encourage illegal situations.

3. Article 13

The judgment, having examined the effectiveness of the criminal-law remedy under Article 2, limits the scope of its examination of the Article 13 complaint to the effectiveness of the administrative-law remedy.

In a judgment of 30 November 1995, the Istanbul Administrative Court ordered the national authorities to pay the applicant and his children 100,000,000 Turkish liras (TRL) for non-pecuniary damage and TRL 10,000,000 for pecuniary damage. The decision was served on the applicant.

As is clearly stated in the Chamber’s judgment, “... the applicant has never requested payment of the compensation awarded him, a fact that he did not dispute moreover” (paragraph 117 of the Chamber judgment; this fact has been omitted in the Grand Chamber’s judgment).

The applicant did not complain about the non-payment of the compensation because he did not wish to receive it. Had he contacted the mayor’s office and given his bank account number, he would have received the compensation awarded. How is it possible for the authorities to make the payment without any knowledge of the applicant’s address or bank account?

It is therefore not correct to hold the Government responsible for the non-payment of the compensation.

As to the length of the administrative court proceedings, the majority express the view that the proceedings lasted four years, eleven months and ten days, which renders the administrative court remedy ineffective.

I do not agree with this view.

The proceedings lasted four years and eleven months before four levels of jurisdiction. The facts of the case reveal that there were not any significant periods of inactivity attributable to the national courts.

The majority hold the view that there was “a lack of diligence on the part of the domestic court”. However, no reason is given for this conclusion. It is reached without examining the court proceedings and without applying the Court’s well-established criteria regarding the length of proceedings, namely the complexity of the case, the conduct of the applicant and the conduct of the judicial authorities.

In conclusion, there has been no violation of Article 13.

4. Article 41

I agree with the amount of just satisfaction to be paid to the applicant. However, I disagree with the reasoning in calculating the award. It seems that, in calculating the amount, all nine members of the applicant’s household have been given equal weight and are described as “close relatives” of the applicant (paragraph 167 of the judgment).

However, reading paragraph 3 of the judgment, it becomes clear that one of these “close relatives”, Sıdıka Zorlu, was the “concubine” of the applicant. This is perhaps the first time that the Court, in deciding the amount to be paid by way of just satisfaction, has taken into account an applicant’s concubine and given her the same weight as his wife and children. Such an approach may have undesirable implications for the Court’s case-law in the future.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE MULARONI

(Translation)

1. I fully agree with the reasoning and conclusions of the majority regarding Article 2 of the Convention in both its substantive and its procedural aspects.

2. However, I consider that Article 1 of Protocol No. 1 is not applicable in the present case. This provision guarantees the right of property. In its case-law, the Court has clarified the concept of possessions, which may cover both “existing possessions” and assets, including claims, in respect of which the applicant can argue that he has at least a “legitimate expectation” of obtaining effective enjoyment of a property right. By way of contrast, the hope of recognition of a property right which it has been impossible to exercise effectively cannot be considered a possession within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 (see, among other authorities, *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, p. 23, § 50; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany* [GC], no. 42527/98, § 83, ECHR 2001-VIII; and *Kopecký v. Slovakia* [GC], no. 44912/98, § 35, ECHR 2004-IX).

It was not disputed before the Court that the applicant’s dwelling had been erected in breach of Turkish town-planning regulations and had not conformed to the relevant technical standards, or that the land it had occupied belonged to the Treasury (see paragraph 125 of the judgment). The applicant was unable to prove that he had a property right over the land in question or that he could legitimately have applied to have the property transferred to him under section 21 of Law no. 775 of 20 July 1966 or the successive amendments to that law.

The majority acknowledge that “the Court cannot conclude that the applicant’s hope of having the land in issue transferred to him one day constituted a claim of a kind that was sufficiently established to be enforceable in the courts, and hence a distinct ‘possession’ within the meaning of the Court’s case-law” (see paragraph 126 of the judgment *in fine*). However, instead of drawing the appropriate conclusions from this reasoning and finding that Article 1 of Protocol No. 1 was not applicable, they adopted a new admissibility criterion for this Article: the relevant authorities’ tolerance of the applicant’s actions for almost five years, leading to the conclusion that those authorities acknowledged *de facto* that the applicant and his close relatives had a proprietary interest in their dwelling and movable goods (see paragraph 127), which was of a sufficient nature and sufficiently recognised to constitute a substantive interest and hence a “possession” within the meaning of the rule laid down in the first sentence of Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 129).

I am unable to agree with this reasoning.

In my opinion, neither implicit tolerance nor other humanitarian considerations can suffice to legitimise the applicant's action under Article 1 of Protocol No. 1. Nor should these factors be used by the Court to justify a conclusion which is tantamount to removing applicants (Mr Öneriyıldız in this case, but also any future applicants who have erected buildings illegally) from the ambit of national town-planning and building laws and, to an extent, indirectly condoning the spread of these illegal dwellings.

I consider that the majority's conclusion that Article 1 of Protocol No. 1 is applicable might have paradoxical effects. I am thinking, for example, of the splendid villas and hotels built illegally on the coast or elsewhere which, under national legislation, cannot be acquired by adverse possession; will the mere fact that the relevant authorities have tolerated such buildings for five years now be sufficient to maintain that those who built them in flagrant breach of the law have an arguable claim under Article 1 of Protocol No. 1? Such a conclusion would make it much more difficult for the authorities (at either national or local level) to take any action to ensure compliance with town-planning laws and regulations where, for instance, they have inherited an illegal situation as a result of a period of administration by less scrupulous authorities.

Lastly, I find it hard to accept that where buildings have been erected in breach of town-planning regulations, States henceforth have a positive obligation to protect a right of property that has never been recognised in domestic law and should not be, since in many cases it could be exercised to the detriment of the rights of others and the general interest.

I have therefore concluded that Article 1 of Protocol No. 1 is not applicable and, consequently, has not been breached.

I should add that even if I had concluded that Article 1 of Protocol No. 1 was applicable – which, I repeat, I did not – I would have considered, unlike the majority (see paragraph 137 of the judgment), that the applicant could no longer claim to be a victim. In my view, the allocation of subsidised housing on very favourable terms may be regarded as an acknowledgment in substance of a violation of Article 1 of Protocol No. 1, such a measure being probably the best form of redress conceivable in the present case.

3. Having regard to the circumstances of the case and to the reasoning which led the Court to find a violation of Article 2 of the Convention in its procedural aspect, I consider that it was not necessary to examine the case under Article 13 as regards the complaint under the substantive head of Article 2.

4. In view of my conclusions under Article 1 of Protocol No. 1, I consider that there was no violation of Article 13 as regards the complaint under Article 1 of Protocol No. 1.

MYKHAYLENKY AND OTHERS v. UKRAINE
*(Applications nos. 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02,
35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 and 42814/02)*

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 30 NOVEMBER 2004¹

1. English original.

SUMMARY¹**Non-execution of judgments awarding salary arrears to employees of a State-owned company****Article 6 § 1 of the Convention***Right to a court – Non-execution of judgments***Article 1 of Protocol No. 1***Peaceful enjoyment of possessions – Non-execution of judgments awarding salary arrears to employees of a State-owned company*

*
* *
*

The ten applicants, who had worked for a State-owned company which had performed construction work at Chernobyl, instituted proceedings seeking recovery of salary arrears and other payments from their former employer. Judgments in their favour were given by the district court between 1997 and 2000. However, all the judgments remain to a large extent unenforced. The Ministry of Energy informed one of the applicants that the delay in the payment of the salary arrears was caused by the difficult economic situation of the debtor company, which required a solution at State level. The debtor company was liquidated in 2002. The applicants' writs of execution were forwarded to the liquidation commission but proceedings are still pending. Enforcement of the judgments prior to the debtor company's liquidation would have required a special authorisation from the Ministry for Emergencies for attachment of the company's property, which was not granted.

Held

(1) Government's preliminary objection (compatibility *ratione personae* – State liability): The Government maintained that the debtor company was a separate legal entity and that the State could not be held responsible for its debts. However, they had not demonstrated that the company enjoyed sufficient institutional and operational independence from the State to absolve the latter from responsibility under the Convention. Several elements confirmed the public nature of the company: firstly, the State was the biggest debtor of the company; secondly, government control had applied not only to the company's construction activities but even to the terms of employment by the company; and thirdly, the State had prohibited the attachment of the company's property on account of its location in an area which had been contaminated by radiation: objection dismissed.

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

(2) Article 6 (right to a court): Given the non-execution of the judgments for periods which had lasted between three and seven years, including both the enforcement stage and the ongoing debt recovery in the liquidation proceedings, the authorities had deprived the provisions of Article 6 § 1 of all useful effect.

Conclusion: violation (unanimously).

(3) Article 1 of Protocol No. 1: The failure by the authorities to comply with the judgments had prevented the applicants from receiving in full the money to which they were entitled.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court awarded each of the applicants pecuniary damage corresponding to the outstanding debts, and an amount for non-pecuniary damage. It also made an award for costs and expenses.

Case-law cited by the Court

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

Nilsen and Johnsen v. Norway [GC], no. 23118/93, ECHR 1999-VIII

Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI

Burdov v. Russia, no. 59498/00, ECHR 2002-III

Jasiūnienė v. Lithuania, no. 41510/98, 6 March 2003

Khokhlich v. Ukraine, no. 41707/98, 29 April 2003

Radio France and Others v. France (dec.), no. 53984/00, ECHR 2003-X

In the case of Mykhaylenky and Others v. Ukraine,

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

Mr J.-P. COSTA, *President*,

Mr A.B. BAKA,

Mr I. CABRAL BARRETO,

Mr K. JUNGWIERT,

Mr V. BUTKEVYCH,

Mrs A. MULARONI,

Mrs D. JOČIENĚ, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 9 November 2004,

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

PROCEDURE

1. The case originated in ten applications (nos. 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 and 42814/02) against Ukraine lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by eleven Ukrainian nationals, Ms Valentyna Mykolaivna Mykhaylenko, Mr Valentyn Andriyovych Mykhaylenko, Mr Grygoriy Stanislavovych Ganushevych, Mr Anatoliy Ivanovych Marchenko, Ms Oleksandra Romanivna Yudenok, Mr Vasyl Mykhaylovych Myshko, Mr Vasyl Kindratovych Bezpalko, Ms Galyna Stepanivna Zorenko, Mr Grygoriy Pavlovych Arkhitko, Mr Volodymyr Mykolayovych Litskevich, Mr Mykhaylo Pavlovych Tyshchenko (“the applicants”), in September and October 2002.

2. The applicants were represented by Mr G.M. Avramenko, a lawyer practising in Chernigiv. The Ukrainian Government (“the Government”) were represented by their Agents, Mrs V. Lutkovska, succeeded by Mrs Z. Bortnovska.

3. On 28 April 2003 the Court decided to communicate the applications to the Government. Under the provisions of Article 29 § 3 of the Convention, it decided to examine the merits of the applications at the same time as their admissibility.

THE FACTS**I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASES**

4. Ms Valentyna Mykolayivna Mykhaylenko was born in 1951. Mr Valentyn Andriyovych Mykhaylenko was born in 1944. Mr Grygoriy Stanislavovych Ganushevych was born in 1950. Mr Anatoliy Ivanovych

Marchenko was born in 1952. Ms Oleksandra Romanivna Yudenok was born in 1948. Mr Vasyl Mykhaylovych Myshko was born in 1945. Mr Vasyl Kindratovych Bezpalko was born in 1958. Ms Galyna Stepanivna Zorenko was born in 1939. Mr Grigoriy Pavlovych Arkhitko was born in 1960. Mr Volodymyr Mykolayovych Litskevich was born in 1956. Mr Mykhaylo Pavlovych Tyschenko was born in 1949. All the applicants live in Chernigiv, Ukraine.

5. Between 1997 and 2001 the applicants instituted separate sets of proceedings in the local domestic courts, seeking the recovery of salary arrears and other payments from their former employer, the State-owned company Atomspetsbud, which had carried out construction work at Chernobyl within the zone that had been compulsorily evacuated (see paragraphs 29-30 below).

6. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 14 April 1998, Ms Valentyna Mykhaylenko was awarded 4,849 hryvynas (UAH) in salary arrears and other payments. She received UAH 173.58 on 7 February 2000 and UAH 76.09 on 17 October 2001. However, the judgment remains largely unenforced, the outstanding debt being UAH 4,599.33 (the equivalent of 707.59 euros (EUR)).

7. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 15 December 2000, Mr Valentyn Mykhaylenko was awarded UAH 10,479 in salary arrears. By another decision of the same court on 16 April 2002, he was awarded UAH 2,710 in compensation for the delay in the payment of the salary arrears. The judgments remain unenforced, the total debt amounting to UAH 13,189 (the equivalent of EUR 2,029.08).

8. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 13 July 1998, Mr Grygoriy Ganushevych was awarded UAH 7,394 in salary arrears. He received UAH 219.37 on 21 January 2000 and UAH 116.03 on 18 August 2000. However, the judgment remains largely unenforced, the outstanding debt being UAH 7,058.60 (the equivalent of EUR 1,085.94).

9. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 11 September 1997, Mr Anatoliy Marchenko was awarded UAH 4,528 in salary arrears. By another decision of the same court on 19 September 2001, he was awarded UAH 9,671.75 in compensation for the delay in payment of those arrears. He received UAH 1,000 on 17 February 1998, UAH 126.29 on 7 February 2000 and UAH 55.27 on 20 October 2000. However, the judgments remain to a large extent unenforced, the outstanding debt being UAH 13,018.19 (the equivalent of EUR 2,002.80).

10. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 18 November 1998, Ms Oleksandra Yudenok was awarded UAH 5,664 in salary arrears and UAH 883 in compensation for the delay in their payment. On 7 February 2000 the applicant received UAH 234.37. The judgment remains largely unenforced, the outstanding debt being UAH 6,312.63 (the equivalent of EUR 971.17).

11. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 24 March 1999, Mr Vasyl Myshko was awarded UAH 8,130 in salary arrears, but only UAH 418.62 were paid to him. The judgment remains to a large extent unenforced, the outstanding debt being UAH 7,711.38 (the equivalent of EUR 1,186.37).

12. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 17 April 2001, Mr Vasyl Bezpalko was awarded UAH 14,764 (the equivalent of EUR 2,271.38) in salary arrears. The judgment remains unenforced.

13. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv on 4 February 1999, Ms Galyna Zorenko was awarded UAH 6,596 in salary arrears. She received UAH 236.12 on 7 February 2000 and UAH 103.51 on 10 November 2000. However, the judgment remains largely unenforced, the outstanding debt being UAH 6,256.37 (the equivalent of EUR 962.52).

14. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 1 April 1999, Mr Grygoriy Arkhitko was reinstated in his post and awarded UAH 6,348.62 in salary arrears. He received UAH 226.17 on 7 February 2000 and UAH 99.64 on 18 August 2000. However, the judgment remains to a large extent unenforced, the outstanding debt being UAH 6,022.81 (the equivalent of EUR 926.59).

15. By a decision of the Ivankivsky District Court of the Kiev Region of 10 June 1999, Mr Volodymyr Litskevich was awarded UAH 6,444.45 in salary arrears. He received UAH 61.12 on 16 November 1999, UAH 171.57 on 8 February 2000 and UAH 101.13 on 18 August 2000. However, the judgment remains largely unenforced, the outstanding debt being UAH 6,110.63 (the equivalent of EUR 940.10).

16. By a decision of the Novozavodsky District Court of Chernigiv of 16 October 2001, Mr Mykhaylo Tyshchenko was awarded UAH 8,340 (the equivalent of EUR 1,283.08) in salary arrears. The judgment remains unenforced.

17. By a letter of 17 June 1999, the Ministry of Energy informed Mr Grygoriy Ganushevych that the delay in the payment of salary arrears was due to the debtor company's difficult economic situation, caused by the failure of third parties to pay their debts to the company. According to the Ministry, the company's situation required a solution at State level.

18. By a letter of 5 May 2001, the same Ministry informed Mr Grygoriy Ganushevych that, despite its efforts, the debtor company's economic situation had not improved. The Ministry mentioned that the Ministry for Emergencies and the Protection of the Population from the Consequences of the Chernobyl Catastrophe¹ ("the Ministry for Emergencies")

1. In July 2004 the Ministry was divided into the Ministry for Emergencies and the State Committee for Chernobyl Affairs.

was Atomspetsbud's largest debtor. The Ministry informed the applicant that the company's management had asked it to decide on the expediency of the company's continued existence.

19. At the end of 2001 the sixth, seventh and ninth applicants instituted separate proceedings in the Pechersky District Court of Kiev against the Ukrainian President, the Ukrainian Cabinet of Ministers, the Ministry of Energy and the Ministry of Justice, seeking compensation for the pecuniary and non-pecuniary damage caused by the non-enforcement of the judicial decisions in their favour. In three separate decisions of 29 January 2002, that court found against the applicants, stating that, in the event of non-enforcement, the applicants had the option of lodging the appropriate claims for damages against the State Bailiffs' Service, rather than the above defendants, whose responsibility for the non-enforcement had not been proved by the claimants. The applicants did not appeal against those decisions under the ordinary appeal procedure or on points of law.

20. In their joint letter of 31 October 2002 to the Ukrainian Prime Minister, all the applicants gave notice that they had lodged applications with the European Court of Human Rights and proposed a friendly settlement of the matter. They requested full enforcement of the decisions and compensation for damage ranging from UAH 20,000 to 50,000 each.

21. In reply, the Agent of the Government informed the applicants that friendly-settlement proceedings could only be started following the Court's admissibility decision. She further informed the applicants of the large number of writs of execution pending against the debtor company, amounting to UAH 3,849,312¹. However, enforcement of the judgments through the seizure of property required special authorisation from the Ministry for Emergencies, since the debtor company's property was located within the Chernobyl area, which was contaminated by radiation. No such authorisation was granted.

22. By an order of the Ministry of Energy dated 27 June 2002, the debtor company was liquidated and a liquidation commission established.

23. As a result, between 7 October 2002 and 9 July 2003 the State Bailiffs' Service terminated the enforcement proceedings in the applicants' cases and all the writs of execution were forwarded to the liquidation commission as creditors' claims. The liquidation proceedings are still pending.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

1. *The 1996 Constitution*

24. The relevant part of the Ukrainian Constitution provides:

1. Equivalent to EUR 592,201.87.

Article 124

“... Judicial decisions are adopted by the courts in the name of Ukraine and are mandatory for execution throughout the entire territory of Ukraine.”

2. *The Civil Code of 18 July 1963 (repealed on 1 January 2004)*

25. The relevant provisions of the Civil Code provided:

Article 32

Liability of a legal entity

“A legal entity shall be liable for its obligations to the extent of the property owned by it (attached to it), unless legislation provides otherwise.

The founder of the legal entity or the owner of its property shall not be liable for its obligations, and the legal entity shall not be liable for the obligations of its owner or founder unless legislation or the legal entity’s statutory documents provide otherwise.

A legal entity which is financed by the owner and which has property attached to it with the right to operational control ... shall be liable for its obligations to the extent of the funds in its possession. In the event of a lack of funds, the owner of the property shall be liable for the entity’s obligations.”

Article 33

Separation of liability between the State and State organisations

“The State shall not be liable for the obligations of State organisations which possess legal personality, and those organisations shall not be liable for the obligations of the State.

The conditions and procedure for providing funds to cover the debts of institutions and other State organisations which are funded by the State budget, if such debts cannot be covered by their own budget, shall be established by the legislation of the USSR and the Ukrainian SSR.”

Article 38

Liquidation of State organisations which possess legal personality

“The liquidation of State organisations which possess legal personality shall be conducted by the body which created them.”

3. *The Civil Code of 16 January 2003 (in force since 1 January 2004)*

26. The relevant Articles of the new Civil Code provide:

Article 81

Types of legal entities

“... ”

2. Legal entities shall be divided into private-law legal entities and public-law legal entities, depending on the procedure for their creation.

A private-law legal entity shall be established on the basis of statutory documents, in accordance with Article 87 of this Code.

Public-law legal entities shall be established by a decision of the President of Ukraine, a duly authorised State body, a duly authorised body of the Autonomous Republic of Crimea or a body of local self-government.

3. This Code provides for a procedure to establish the organisational and legal forms and legal status of private-law entities.

The procedure for the creation and legal status of public-law entities shall be laid down by the Constitution of Ukraine and the law.”

Article 96
Liability of legal entities

“1. A legal entity shall be liable for its own obligations.

2. A legal entity shall be liable for its obligations to the extent of all of its property.

3. The participant (founder) of a legal entity shall not be liable for the obligations of that entity, and the legal entity shall not be liable for the obligations of its participant (founder), unless the statutory documents or legislation provide otherwise ...”

Article 167
Legal forms of State participation in civil-law relations

“1. In civil-law relations, the State shall act on an equal basis with other participants in such relations.

2. The State may create public-law legal entities (State companies, educational institutions, etc.) in the circumstances and under the procedure established by law.

3. The State may create private-law legal entities (entrepreneurial associations, etc.) to participate in its activities ... unless the law stipulates otherwise.”

Article 176
Separation of liability for the obligations of the State, the Autonomous Republic of Crimea, territorial communities and the legal entities established by them

“1. The State ... shall not be liable for the obligations of the legal entities established by it, unless the law provides otherwise.

2. Legal entities established by the State ... shall not be liable for the obligations of the State ...”

4. The Companies Act of 27 March 1991 (repealed on 1 January 2004)

27. The relevant sections of the Act provided:

Section 2
Types of companies

“Companies of the following type may operate in Ukraine:

...

– State-owned companies [*derzhavne pidpryemstvo*]^[1], founded on State property, which may include a public company [*kazenne pidpryemstvo*]^[2]

...”

Section 10 Creation and use of property

”...

(3) Property which is owned by the State and attached to a State-owned company (with the exception of a public company) shall belong to that company, which shall have the right to full economic control over it.

In exercising its right to full economic control, a State-owned company shall own, use and dispose of the above property at its discretion, performing any actions in relation to it which are not contrary to the legislation in force or to the company’s statutes.

Property owned by the State and attached to a public company shall belong to that company, with the right of operational control.

In exercising its right to operational control, the public company shall possess and use the above property.

A public company may dispose of property in its capital fund which is State-owned and has been given to the company with the right to operational control only with the permission of the body authorised to manage the relevant State property. The arrangements for the disposal of the public company’s other property shall be defined in its statute.”

Section 37 Special features governing the creation, liquidation, and reorganisation of a public company

“(1) A State-owned company that is not subject to privatisation under Ukrainian legislation may be transformed into a public company by a decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

(2) The decision to transform a State-owned company into a public company shall be taken subject to one of the following conditions:

- the company carries out manufacturing or other activities which, under the legislation, may be performed only by a State-owned company;
- the State is the principal consumer of the company’s production (more than 50%);
- the company is subject to natural monopolies.

(3) The liquidation and reorganisation of the public company shall take place on the basis of a decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine in accordance with the legislation of Ukraine.”

1. A State-owned company was one in which the State owned at least 25% of the shares.

2. A public company was one whose creation was governed by section 37(2) of the Companies Act of 27 March 1991.

Section 39

Specific features of a public company's activities

“... ”

(3) The public company shall be liable for its obligations through its funds and the other property which it possesses, except for capital assets. Should such funds and property be insufficient, its owner shall be liable for its obligations.”

5. *The Law of 27 February 1991 on the legal status of the area of radioactive contamination resulting from the Chernobyl disaster*

28. Section 6 of this Law provides that the Cabinet of Ministers of Ukraine shall determine the planning, material and technical maintenance, the scope of financial contributions and the salaries of employees of all companies involved in work on eliminating the consequences of the Chernobyl catastrophe, regardless of those companies' status and ownership.

29. Section 12 of the Law prohibits the withdrawal of construction materials, equipment and other property from the alienation zone and zone of compulsory evacuation without special permission from the Ministry for Emergencies. It also requires that ministry's permission to carry out any economic activity, including construction, in the zone.

6. *The Enforcement Proceedings Act of 21 April 1999*

30. Under section 2 of this Act, the enforcement of judgments is entrusted to the State Bailiffs' Service. Under section 85 of the Act, a creditor may lodge a complaint in respect of actions or omissions by the State Bailiffs' Service with the head of the department with responsibility for that service or with a local court. Section 86 of the Act entitles the creditor to institute court proceedings against a legal person entrusted with the enforcement of a judgment, for inadequate enforcement or non-enforcement of a judgment through fault, and to receive compensation.

7. *The State Bailiffs' Service Act of 24 March 1998*

31. Section 11 of the Act provides for the liability of bailiffs for any inadequate performance of their duties and compensation for damage caused by a bailiff when enforcing a judgment. Under section 13 of the Act, the bailiff's acts and omissions may be challenged before a superior official or the courts.

8. *Decree no. 8-92 of the Cabinet of Ministers of 15 December 1992 on the management of State-owned property*

32. The decree provides that ministries and other executive bodies are authorised to adopt decisions concerning the creation, reorganisation

and liquidation of companies, institutions and organisations founded on State property. The decree further provides that the ministries shall not interfere directly in the activities of State-owned companies.

9. *Decree no. 306-p of the Cabinet of Ministers of 11 May 1998 on the list of companies, institutions and organisations that are transferred to the management of the Ministry of Energy*

33. The decree provides for the transfer of a number of companies, including the State Construction and Commerce Company Atomspetsbud, to the management of the Ministry of Energy on account of changes in the government's structure.

THE LAW

I. JOINDER OF THE APPLICATIONS

34. The Court considers that, in accordance with Rule 42 § 1 of the Rules of Court, the applications should be joined, given their common factual and legal background.

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

35. The applicants complained of the non-enforcement of court decisions in their favour. They relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which provides:

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

A. Admissibility

1. *Exhaustion of domestic remedies*

36. The Government submitted preliminary objections concerning non-exhaustion of domestic remedies by the applicants, on the ground that they had not lodged a claim with the domestic courts challenging the inactivity of the State Bailiffs' Service and claiming compensation for irregular enforcement proceedings or for devaluation of the amounts awarded.

37. The applicants contested that argument, observing that the main reason for the continued non-enforcement of the judgments given in their favour was the debtor company's difficult economic situation, which required a solution at State level (see paragraphs 17-18 above).

38. The Court reiterates that the purpose of Article 35 § 1 of the Convention is to afford Contracting States the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them before those allegations are submitted to the Court. However, the only remedies to be exhausted are those which are effective. “Effective” means either preventing the alleged violation or its continuation, or providing adequate redress for any violation that has already occurred (see *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 158, ECHR 2000-XI). It is incumbent on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that the remedy was an effective one, available in theory and in practice at the relevant time (see *Khokhlich v. Ukraine*, no. 41707/98, § 149, 29 April 2003).

39. However, in the instant case, the judgments in the applicants’ favour remain unenforced in full or in part despite the bailiffs’ considerable efforts, which have been acknowledged by the Government (see paragraph 49 below). Furthermore, the State Bailiffs’ Service is no longer involved in the debt recovery procedure, since the enforcement proceedings have been terminated and the applicants’ claims transferred to the commission overseeing the debtor company’s liquidation (see paragraphs 22-23 above). Therefore, the Court is of the opinion that this preliminary objection of the Government is irrelevant to the applicants’ principal complaint and cannot be accepted, since the remedy the Government have referred to cannot prevent the continuation of the alleged violation.

40. Accordingly, the Court dismisses the objection.

2. *Compatibility ratione personae (responsibility of the State)*

41. In their further observations, the Government maintained that, although the debtor company was State-owned, it was a separate legal entity and the State could not be held responsible for its debts under domestic law. Accordingly, the enforcement of judgments given in the applicants’ favour could not be carried out at the expense of the State budget.

42. The applicants maintained that the company was a public one working under State contract. The work performed by the company had not been paid in full by the Ministry for Emergencies. This situation created debts for the company. The applicants further maintained that, under domestic law, the owner was liable for an entity’s debts if that entity lacked funds to honour its obligations.

43. The issue arises therefore whether the State is liable for the debts of a State-owned company which is a separate legal entity and whether it can be held responsible for the ultimate failure to pay the applicants the amounts awarded to them in the judgments against that company.

44. In this respect the Court considers that the Government have not demonstrated that Atomspetsbud enjoyed sufficient institutional and operational independence from the State to absolve the latter from responsibility under the Convention for its acts and omissions (see, *mutatis mutandis* – and with reference to Article 34 of the Convention – *Radio France and Others v. France* (dec.), no. 53984/00, ECHR 2003-X).

45. The Court notes that it is not suggested by the Government or by the materials in the case file that the State's debts to the company (see paragraph 18 above) had ever been paid in full or in part, which implies that the State is liable for the company's ensuing debts. The debtor company had operated in the highly regulated sphere of nuclear energy and conducted its construction activities in the Chernobyl zone of compulsory evacuation, which is placed under strict governmental control on account of environmental and public-health considerations (see paragraph 29 above). This control even extended to the applicants' terms of employment by the company, including their salaries (see paragraph 28 above). The State prohibited the seizure of the company's property on account of possible contamination (see paragraph 21 above). Moreover, the management of the company was transferred to the Ministry of Energy as of May 1998 (see paragraph 33 above). In the Court's opinion, these elements confirm the public nature of the debtor company regardless of its formal classification under domestic law. Accordingly, the Court concludes that there are sufficient grounds to deem the State liable for Atomspetsbud's debts to the applicants in the special circumstances of the present case, despite the fact that the company was a separate legal entity.

46. Accordingly, the Court finds that the applicants' complaint is compatible *ratione personae* with the provisions of the Convention, and dismisses the Government's objection in this respect.

3. Conclusion

47. The Court concludes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other ground. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

48. The Government noted that the State Bailiffs' Service had ensured the enforcement of the judgments in the applicants' favour as far as possible, and that some of those judgments had been executed in part. They submitted that the debtor company's property was in the zone of radioactive contamination and therefore could not be seized without

authorisation, and that such authorisation had been refused by the Ministry for Emergencies.

49. The Government considered that the applicants' complaint regarding non-enforcement of the judgments in their favour due to alleged inactivity by the State Bailiffs' Service was unsound, since the State Bailiffs' Service had taken all necessary measures to enforce the judgments and was no longer responsible for enforcement once the decision to liquidate the debtor company had been taken.

50. The applicants contested the Government's submissions. They maintained that their complaint concerning non-enforcement of the judgments was not limited to alleged inactivity by the State Bailiffs' Service, as the Government had suggested. The applicants noted that the judgments in their favour could not be executed without measures being taken at State level, and referred to the letter from the Ministry of Energy to that effect (see paragraph 17 above). They further submitted that the company was State-owned, and that the State should pay the debts owed by its companies.

51. The Court reiterates that Article 6 § 1 secures to everyone the right to have any claim relating to his or her civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way it embodies the "right to a court", of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect. However, that right would be illusory if a Contracting State's domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party. It would be inconceivable that Article 6 § 1 should describe in detail procedural guarantees afforded to litigants – proceedings that are fair, public and expeditious – without protecting the implementation of judicial decisions. To construe Article 6 as being concerned exclusively with access to a court and the conduct of proceedings would be likely to lead to situations incompatible with the principle of the rule of law, which the Contracting States undertook to respect when they ratified the Convention. The execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the "trial" for the purposes of Article 6 (see *Burdov v. Russia*, no. 59498/00, § 34, ECHR 2002-III).

52. It is not open to a State authority to cite lack of funds as an excuse for not honouring a judgment. Admittedly, a delay in the execution of a judgment may be justified in particular circumstances. However, it may not be such as to impair the essence of the right protected under Article 6 § 1 of the Convention (see *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, § 74, ECHR 1999-V). In the instant case, the applicants should not have been prevented from benefiting from the success of their litigation.

53. The Court notes that, to date, the judgments given in favour of the applicants during the period 1997-2001 remain unenforced in full or to a

large extent. In the Court's opinion, given the finding of State liability for the debts owed to the applicants in the present case, the period of non-execution should not be limited to the enforcement stage only, but should also include the ongoing period of debt recovery in the course of the liquidation proceedings. Consequently, the period of debt recovery in the applicants' cases has so far lasted between three and seven years.

54. By failing for several years to take the necessary measures to comply with the final judgments in the instant case, the Ukrainian authorities deprived the provisions of Article 6 § 1 of all useful effect.

55. Accordingly, there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

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

56. The applicants further complained that the State had infringed their right to the peaceful enjoyment of their possessions, as guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

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

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

A. Admissibility

57. The Court refers to its reasoning under Article 6 § 1 of the Convention, dismissing the Government's objections to the admissibility of the application (see paragraphs 35-47 above), which is equally pertinent to the applicants' claim under Article 1 of Protocol No. 1. Consequently, the Court finds that this complaint is not manifestly ill-founded or indeed inadmissible on any other ground cited in Article 35 of the Convention. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

58. The Government, in their submissions, confirmed that the amount awarded to the applicants by the domestic courts constituted a possession within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. They acknowledged that the failure to enforce the judgments in favour of the applicants could be considered to be an interference with the applicants' rights to the peaceful enjoyment of their possessions. However, the Government claimed that

such interference was justified in the general interest, namely the need to control the removal of contaminated materials from the Chernobyl area. The liquidated company's large number of creditors required that the liquidation commission and the State draw up comprehensive measures to satisfy all the claims.

59. The applicants submitted that the State was liable for the outstanding debts due to them and that, having failed to pay those debts, the State had deprived them of the actual possession of their property, in violation of Article 1 of Protocol No. 1.

60. The Court reiterates its case-law to the effect that the impossibility for an applicant to obtain the execution of a judgment making an award in his or her favour constitutes an interference with the right to the peaceful enjoyment of possessions, as set out in the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see, among other judgments, *Burdov*, cited above, § 40, and *Jasiūnienė v. Lithuania*, no. 41510/98, § 45, 6 March 2003).

61. In the instant case the Court is therefore of the opinion that the impossibility for the applicants to obtain enforcement of the judgments in their favour for a considerable period of time (between three and seven years) constituted an interference with their right to the peaceful enjoyment of their possessions within the meaning of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1.

62. The interference was justified in part by the prohibition on removing the debtor company's contaminated property from the Chernobyl zone of compulsory evacuation. However, in the Court's opinion, such a prohibition, undeniably involving a legitimate public interest, did not strike a fair balance between the State's interests and those of the applicants, on whom the entire financial burden fell.

63. By failing to comply with the judgments given in favour of the applicants, the national authorities for a considerable period prevented – and still prevent – the applicants from receiving in full the money to which they were entitled.

64. Consequently, there has also been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

IV. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

65. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

A. Damage

66. The Court points out that under Rule 60 of the Rules of Court any claim for just satisfaction must be itemised and submitted in writing, together with the relevant supporting documents, failing which the Court may reject the claim in whole or in part.

1. Pecuniary damage

67. The applicants claimed the following amounts for pecuniary damage, giving their euro equivalents (EUR)¹:

- Ms Valentyna Mykhaylenko: 4,849 hryvnas (UAH) (EUR 746);
- Mr Valentyn Mykhaylenko: UAH 13,189 (EUR 2,029.08);
- Mr Grygoriy Ganushevych: UAH 7,129.30 (EUR 1,096.82);
- Mr Anatoliy Marchenko: UAH 13,018.09 (EUR 2,002.78);
- Ms Oleksandra Yudenok: UAH 6,327 (EUR 973.38);
- Mr Vasyl Myshko: UAH 7,711 (EUR 1,186.31);
- Mr Vasyl Bezpalko: UAH 14,764 (EUR 2,271.38);
- Ms Galyna Zorenko: UAH 6,260 (EUR 963.08);
- Mr Grygoriy Arkhitko: UAH 6,348.62 (EUR 976.71);
- Mr Volodymyr Litskevich: UAH 6,110.45 (EUR 940.07);
- Mr Mykhaylo Tyshchenko: UAH 8,340 (EUR 1,283.08).

68. The Government maintained that the State should not bear responsibility under domestic law for the debts of its companies.

69. The Court reiterates its rejection of this objection above (see paragraphs 43-45). For the same reasons, it rejects this argument under Article 41.

70. In the light of the documents in its possession, the Court awards in respect of pecuniary damage the following amounts, which correspond to the outstanding debts due to the applicants:

- Ms Valentyna Mykhaylenko: EUR 707.59;
- Mr Valentyn Mykhaylenko: EUR 2,029.08;
- Mr Grygoriy Ganushevych: EUR 1,085.94;
- Mr Anatoliy Marchenko: EUR 2,002.80;
- Ms Oleksandra Yudenok: EUR 971.17;
- Mr Vasyl Myshko: EUR 1,186.37;
- Mr Vasyl Bezpalko: EUR 2,271.38;
- Ms Galyna Zorenko: EUR 962.52;
- Mr Grygoriy Arkhitko: EUR 926.59;
- Mr Volodymyr Litskevich: EUR 940.10;
- Mr Mykhaylo Tyshchenko: EUR 1,283.08.

1. These sums correspond approximately either to the entire amount awarded or to its unpaid part (see paragraphs 6-16 above).

2. *Non-pecuniary damage*

71. The applicants claimed the following amounts for non-pecuniary damage suffered as a result of the authorities' failure to enforce the judgments:

- Mr Anatoliy Marchenko: UAH 75,000 (EUR 11,538.46);
- all the other applicants: UAH 50,000 (EUR 7,692.30) each.

72. The Government submitted that the finding of a violation would constitute sufficient just satisfaction in the present case.

73. The Court takes the view that the applicants have suffered some non-pecuniary damage as a result of the violations found which cannot be made good by the Court's mere finding of a violation. The particular amounts claimed are, however, excessive. Making its assessment on an equitable basis, as required by Article 41 of the Convention, the Court makes the following awards depending on the length of the periods of non-enforcement in each case, which varied from three to seven years:

- Ms Valentyna Mykhaylenko: EUR 3,080;
- Mr Valentyn Mykhaylenko: EUR 1,800;
- Mr Grygoriy Ganushevych: EUR 2,960;
- Mr Anatoliy Marchenko: EUR 3,360;
- Ms Oleksandra Yudenok: EUR 2,800;
- Mr Vasyl Myshko: EUR 2,680;
- Mr Vasyl Bezpalko: EUR 1,680;
- Ms Galyna Zorenko: EUR 2,720;
- Mr Grygoriy Arkhitko: EUR 1,680;
- Mr Volodymyr Litskevich: EUR 2,560;
- Mr Mykhaylo Tyshchenko: EUR 1,400.

B. Costs and expenses

1. *Domestic proceedings*

74. The applicants did not submit any claim under this head within the prescribed time-limit. The Court therefore makes no award.

2. *Convention proceedings*

75. Each of the applicants claimed EUR 1,035 for the costs and expenses incurred before the Court.

76. The Government maintained that these claims were unsubstantiated and excessive. They pointed out that the applicants had failed to submit details of the work performed by their lawyer, his hourly rates, etc. They noted that the lawyer had submitted a joint reply to the Government's observations in all ten applications. They further submitted

that, given the similarity of the applicants' complaints and the fact that their lawyer had not addressed any specific issues in respect of their individual situations, and given the straightforward legal issues, the total amount claimed by the applicants was too high.

77. The Court reiterates that, in order for costs and expenses to be included in an award under Article 41, it must be established that they were actually and necessarily incurred in order to prevent or obtain redress for the matter found to constitute a violation of the Convention and are reasonable as to quantum (see, among many other authorities, *Nilsen and Johnsen v. Norway* [GC], no. 23118/93, § 62, ECHR 1999-VIII).

78. The Court considers that these requirements have not been met in the instant case. However, it is clear that the applicants incurred some costs and expenses for being represented before the Court.

79. Regard being had to the information in its possession and to the above criteria, the Court considers it reasonable to award each applicant EUR 135 for costs and expenses.

C. Default interest

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

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Decides* to join the applications;
2. *Declares* the applications admissible;
3. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
4. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
5. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay each applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - to Ms Mykhaylenko, EUR 707.59 (seven hundred and seven euros fifty-nine cents) for pecuniary damage, EUR 3,080 (three thousand and eighty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Mykhaylenko, EUR 2,029.08 (two thousand and twenty-nine euros eight cents) for pecuniary damage, EUR 1,800 (one thousand eight hundred euros) for non-pecuniary damage, and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;

- to Mr Ganushevych, EUR 1,085.94 (one thousand and eighty-five euros ninety-four cents) for pecuniary damage, EUR 2,960 (two thousand nine hundred and sixty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Marchenko, EUR 2,002.80 (two thousand and two euros eighty cents) for pecuniary damage, EUR 3,360 (three thousand three hundred and sixty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Ms Yudenok, EUR 971.17 (nine hundred and seventy-one euros seventeen cents) for pecuniary damage, EUR 2,800 (two thousand eight hundred euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Myshko, EUR 1,186.37 (one thousand one hundred and eighty-six euros thirty-seven cents) for pecuniary damage, EUR 2,680 (two thousand six hundred and eighty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Bezpalko, EUR 2,271.38 (two thousand two hundred and seventy-one euros thirty-eight cents) for pecuniary damage, EUR 1,680 (one thousand six hundred and eighty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Ms Zorenko, EUR 962.52 (nine hundred and sixty-two euros fifty-two cents) for pecuniary damage, EUR 2,720 (two thousand seven hundred and twenty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Arkhitko, EUR 926.59 (nine hundred and twenty-six euros fifty-nine cents) for pecuniary damage, EUR 1,680 (one thousand six hundred and eighty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Litskevich, EUR 940.10 (nine hundred and forty euros ten cents) for pecuniary damage, EUR 2,560 (two thousand five hundred and sixty euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses;
 - to Mr Tyshchenko, EUR 1,283.08 (one thousand two hundred and eighty-three euros eight cents) for pecuniary damage, EUR 1,400 (one thousand four hundred euros) for non-pecuniary damage and EUR 135 (one hundred and thirty-five euros) for costs and expenses.
- (b) that the above amounts shall be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable;
- (c) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a

rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

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

Done in English, and notified in writing on 30 November 2004, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

MIKHAÏLENKI ET AUTRES c. UKRAINE

*(Requêtes n^{os} 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02,
35953/02, 36800/02, 38296/02 et 42814/02)*

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 30 NOVEMBRE 2004¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Inexécution de jugements accordant aux employés d'une société d'Etat des arriérés de salaires****Article 6 § 1 de la Convention***Droit à un tribunal – Inexécution de jugements***Article 1 du Protocole n° 1***Droit au respect de ses biens – Inexécution de jugements accordant aux employés d'une société d'Etat des arriérés de salaires*

*
* *

Les dix requérants, qui avaient tous travaillé pour une société d'Etat chargée d'effectuer des travaux de construction à Tchernobyl, engagèrent des procédures contre leur ancien employeur en vue de recouvrer des arriérés de salaires et d'autres sommes. Le tribunal de district rendit entre 1997 et 2000 des jugements en leur faveur, qui demeurent cependant tous en grande partie inexécutés. Le ministère de l'Energie informa l'un des requérants que les retards de paiement des arriérés de salaire étaient dus à la situation économique difficile de la société débitrice, qui appelait une solution au niveau de l'Etat. La société en question fut liquidée en 2002. Les demandes d'exécution des requérants furent transmises à la commission de liquidation, mais la procédure est toujours pendante. L'exécution des jugements avant la liquidation de la société débitrice aurait requis une autorisation spéciale du ministère des Urgences relative à la saisie des biens de la société, autorisation qui ne fut pas accordée.

1. Exception préliminaire du Gouvernement (compatibilité *ratione personae* – responsabilité de l'Etat): le Gouvernement affirme que la société débitrice constitue une entité juridique séparée et que l'Etat ne peut être tenu pour responsable des dettes de cette entité. Toutefois, il n'a pas démontré que la société jouissait d'une indépendance institutionnelle et opérationnelle suffisante vis-à-vis de l'Etat pour exonérer celui-ci de sa responsabilité au regard de la Convention. Plusieurs éléments confirment la nature publique de la société: premièrement, l'Etat est le débiteur le plus important de la société; deuxièmement, le gouvernement contrôle non seulement les activités de construction de la société mais également les conditions d'emploi en vigueur au sein de celle-ci; et troisièmement, l'Etat avait interdit la saisie des biens de la société en raison de leur situation dans une région contaminée par les radiations: exception rejetée.

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

2. Article 6 de la Convention (droit à un tribunal): eu égard à l'inexécution des jugements pendant des périodes de trois à sept ans, y inclus le stade de l'exécution et la période en cours de recouvrement des dettes dans le cadre de la procédure de liquidation, les autorités ont privé les dispositions de l'article 6 § 1 de tout effet utile.

Conclusion : violation (unanimité).

3. Article 1 du Protocole n° 1 : en ne se conformant pas aux jugements rendus en faveur des requérants, les autorités ont empêché ceux-ci de percevoir l'intégralité des montants auxquels ils avaient droit.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue à chacun des requérants au titre du dommage matériel une somme d'un montant égal au solde des montants dus. Elle leur accorde également une indemnité pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

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

Nilsen et Johnsen c. Norvège [GC], n° 23118/93, CEDH 1999-VIII

Kudła c. Pologne [GC], n° 30210/96, CEDH 2000-XI

Bourdov c. Russie, n° 59498/00, CEDH 2002-III

Jasiūnienė c. Lituanie, n° 41510/98, 6 mars 2003

Khokhlitch c. Ukraine, n° 41707/98, 29 avril 2003

Radio France et autres c. France (déc.), n° 53984/00, CEDH 2003-X

En l'affaire Mikhaïlenki et autres c. Ukraine,

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

A.B. BAKA,

I. CABRAL BARRETO,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} A. MULARONI,

D. JOČIENĚ, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 novembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent dix requêtes (n^{os} 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02 et 42814/02) dirigées contre l'Ukraine et introduites en septembre et octobre 2002 auprès de la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») par onze ressortissants ukrainiens, M^{me} Valentina Mykolaïvna Mikhaïlenko, M. Valentin Andriovitch Mikhaïlenko, M. Grigori Stanislavovitch Ganouchevitch, M. Anatoli Ivanovitch Martchenko, M^{me} Oleksandra Romanivna Ioudenok, M. Vassil Mikhaïlovitch Michko, M. Vassil Kindratovitch Bezpalko, M^{me} Galina Stepanivna Zorenko, M. Grigori Pavlovitch Arkhitko, M. Volodimir Mikolaïovitch Litskevitch et M. Mikhaïlo Pavlovitch Tichtchenko (« les requérants »).

2. Les requérants ont été représentés par M. G.M. Avramenko, avocat à Tchernigov. Le gouvernement ukrainien (« le Gouvernement ») a été représenté d'abord par M^{me} V. Loutkovska puis par M^{me} Z. Bortnovska, agentes.

3. Le 28 avril 2003, la Cour a décidé de communiquer les requêtes au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé d'examiner conjointement la recevabilité et le fond des affaires.

EN FAIT**1. LES CIRCONSTANCES DES ESPÈCES**

4. M^{me} Valentina Mykolaïvna Mikhaïlenko est née en 1951. M. Valentin Andriovitch Mikhaïlenko est né en 1944. M. Grigori Stanislavovitch

Ganouchevitch est né en 1950. M. Anatoli Ivanovitch Martchenko est né en 1952. M^{me} Oleksandra Romanivna Ioudenok est née en 1948. M. Vassil Mikhaïlovitch Michko est né en 1945. M. Vassil Kindratovitch Bezpalko est né en 1958. M^{me} Galina Stepanivna Zorenko est née en 1939. M. Grigori Pavlovitch Arkhitko est né en 1960. M. Volodimir Mikolaïovitch Litskevitch est né en 1956. M. Mikhaïlo Pavlovitch Tichtchenko est né en 1949. Tous les requérants résident dans la ville de Tchernigov (Ukraine).

5. Entre 1997 et 2001, les requérants, qui tentaient de recouvrer des arriérés de salaires et d'autres sommes, engagèrent devant les juridictions internes locales des procédures distinctes contre leur ancien employeur, la société d'Etat Atomspetsbud, chargée d'effectuer des travaux de construction à Tchernobyl, dans la zone d'évacuation forcée (paragraphes 29-30 ci-dessous).

6. Par une décision rendue le 14 avril 1998 par le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov, M^{me} Valentina Mikhaïlenko se vit octroyer 4 849 hrivnas (UAH) pour des arriérés de salaires et d'autres sommes dues. Elle reçut 173,58 UAH le 7 février 2000 et 76,09 UAH le 17 octobre 2001. Toutefois, l'arrêt demeure en grande partie inexécuté, le montant restant dû s'élevant à 4 599,33 UAH (soit 707,59 euros (EUR)).

7. Par une décision rendue le 15 décembre 2000, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov octroya à M. Valentin Mikhaïlenko 10 479 UAH pour arriérés de salaires. Par une autre décision du 16 avril 2002, le même tribunal lui alloua 2 710 UAH à titre d'indemnisation pour les retards de paiement des arriérés de salaires. Les jugements demeurent inexécutés, la dette s'élevant au total à 13 189 UAH (soit 2 029,08 EUR).

8. Par une décision rendue le 13 juillet 1998, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov octroya à M. Grigori Ganouchevitch 7 394 UAH d'arriérés de salaires. Celui-ci perçut 219,37 UAH le 21 janvier 2000 et 116,03 UAH le 18 août 2000. Toutefois, l'arrêt demeure en grande partie inexécuté, le montant restant dû s'élevant à 7 058,60 UAH (soit 1 085,94 EUR).

9. Par une décision rendue le 11 septembre 1997, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov alloua à M. Anatoli Martchenko 4 528 UAH pour arriérés de salaires. Par une autre décision du 19 septembre 2001, le même tribunal octroya à l'intéressé 9 671,75 UAH à titre d'indemnisation pour les retards de paiement des arriérés de salaires. Le requérant reçut 1 000 UAH le 17 février 1998, 126,29 UAH le 7 février 2000 et 55,27 UAH le 20 octobre 2000. Toutefois, les jugements demeurent dans une large mesure inexécutés, les montants restant dus s'élevant à 13 018,19 UAH (soit 2 002,80 EUR).

10. Par une décision rendue le 18 novembre 1998, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov octroya à M^{me} Oleksandra Ioudenok 5 664 UAH d'arriérés de salaires et 883 UAH à titre d'indemnisation

pour les retards de paiement. Le 7 février 2000, la requérante reçut 234,37 UAH. Le jugement demeure en grande partie inexécuté, la somme restant due s'élevant à 6 312,63 UAH (soit 971,17 EUR).

11. Par une décision rendue le 24 mars 1999, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov octroya à M. Vassil Michko 8 130 UAH d'arriérés de salaires, dont 418,62 UAH seulement lui furent versés. Le jugement demeure dans une large mesure inexécuté, la somme restant due s'élevant à 7 711,38 UAH (soit 1 186,37 EUR).

12. Par une décision rendue le 17 avril 2001, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov octroya à M. Vassil Bezpalko 14 764 UAH (soit 2 271,38 EUR) pour arriérés de salaires. A ce jour, le jugement n'est toujours pas exécuté.

13. Par une décision rendue le 4 février 1999, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov octroya à M^{me} Galina Zorenko 6 596 UAH pour arriérés de salaires. Elle reçut 236,12 UAH le 7 février 2000 et 103,51 UAH le 10 novembre 2000. Toutefois, le jugement demeure en grande partie inexécuté, la somme restant due s'élevant à 6 256,37 UAH (soit 962,52 EUR)

14. Par une décision rendue le 1^{er} avril 1999 par le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov, M. Grigori Arkhitko fut réintégré dans ses fonctions et se vit octroyer 6 348,62 UAH d'arriérés de salaires. Il perçut 226,17 UAH le 7 février 2000 et 99,64 UAH le 18 août 2000. Toutefois, le jugement reste dans une large mesure inexécuté, la somme restant due s'élevant à 6 022,81 UAH (soit 926,59 EUR).

15. Par une décision rendue le 10 juin 1999 par le tribunal du district d'Ivankivski, dans la région de Kiev, M. Volodimir Litskevitch se vit octroyer 6 444,45 UAH pour arriérés de salaires. Il reçut 61,12 UAH le 16 novembre 1999, 171,57 UAH le 8 février 2000 et 101,13 UAH le 18 août 2000. Toutefois, le jugement demeure dans une large mesure inexécuté, la somme restant due s'élevant à 6 110,63 UAH (soit 940,10 EUR).

16. Par une décision du 16 octobre 2001, le tribunal du district de Novozavodski à Tchernigov alloua à M. Mikhaïlo Tichtchenko 8 340 UAH (soit 1 283,08 EUR) pour arriérés de salaires. Le jugement demeure inexécuté.

17. Par une lettre du 17 juin 1999, le ministère de l'Energie informa M. Grigori Ganouchevitch que les retards de paiement de ses arriérés de salaires étaient dus à la situation économique difficile de la société débitrice, qui résultait du fait que des tierces parties n'avaient pas réglé leurs dettes à celle-ci. Selon le ministère, la situation de la société appelait une solution au niveau de l'Etat.

18. Par une lettre du 5 mai 2001, le même ministère informa M. Grigori Ganouchevitch que, malgré ses efforts, la situation économique de la société débitrice ne s'était pas améliorée. Le ministère indiqua que le ministère des Urgences et des Affaires liées à la protection

de la population contre les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl¹ (ci-après « le ministère des Urgences ») était le débiteur le plus important d'Atomspetsbud. Le ministère informa le requérant que la direction de la société lui avait demandé de prendre une décision quant à l'opportunité de dissoudre celle-ci.

19. A la fin de l'année 2001, les sixième, septième et neuvième requérants engagèrent des procédures distinctes devant le tribunal du district de Petcherski, à Kiev, contre le président ukrainien, le gouvernement ukrainien, le ministère de l'Énergie et le ministère de la Justice, en vue d'être indemnisés pour les préjudices matériels et moraux causés par l'inexécution des décisions judiciaires rendues en leur faveur. Dans trois décisions séparées rendues le 29 janvier 2002, ledit tribunal les débouta, déclarant que, en cas d'inexécution, les intéressés pouvaient présenter des demandes d'indemnisation au service d'exécution de l'État, et non aux défendeurs susmentionnés, dont la responsabilité pour l'inexécution n'était pas établie. Les requérants ne formèrent contre ces décisions ni appel ordinaire ni pourvoi en cassation.

20. Dans la lettre commune qu'ils adressèrent le 31 octobre 2002 au premier ministre de l'Ukraine, tous les requérants indiquèrent qu'ils avaient présenté des requêtes à la Cour européenne des Droits de l'Homme et proposèrent un règlement amiable de l'affaire. Ils sollicitèrent l'exécution pleine et entière des décisions les concernant et une indemnité en réparation des dommages subis allant de 20 000 à 50 000 UAH chacun.

21. En réponse, l'agente du Gouvernement informa les requérants que la procédure de règlement amiable ne pourrait commencer qu'une fois que la Cour aurait rendu une décision sur la recevabilité des requêtes. Elle évoqua également devant les requérants le grand nombre d'assignations pendantes contre la société débitrice, qui représentaient une valeur de 3 849 312 UAH². Toutefois, l'exécution des jugements par la saisie de biens exigeait une autorisation spéciale du ministère des Urgences, puisque les biens de la société débitrice étaient situés dans la région de Tchernobyl, contaminée par les radiations. Aucune autorisation de la sorte ne fut accordée.

22. Par une ordonnance du ministère de l'Énergie en date du 27 juin 2002, la société débitrice fut liquidée et une commission de liquidation établie.

23. En conséquence, entre le 7 octobre 2002 et le 9 juillet 2003, le service d'exécution de l'État mit fin à la procédure d'exécution dans les affaires des requérants et toutes les ordonnances d'exécution furent

1. En juillet 2004, ce ministère fut divisé en deux parties, le ministère des Urgences et le Comité d'État pour les affaires concernant Tchernobyl.

2. Soit 592 201,87 EUR.

transmises en tant que créances à la commission de liquidation. La procédure de liquidation est toujours pendante.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. *La Constitution de 1996*

24. La partie pertinente de la Constitution ukrainienne se lit ainsi :

Article 124

« (...) Les décisions judiciaires sont adoptées par les tribunaux au nom de l'Ukraine et leur exécution est contraignante sur l'ensemble du territoire ukrainien. »

2. *Le code civil du 18 juillet 1963 (abrogé le 1^{er} janvier 2004)*

25. Les dispositions pertinentes du code civil sont ainsi libellées :

Article 32

Responsabilité d'une entité juridique

«Sauf dispositions contraires de la loi, une entité juridique est responsable dans la limite des biens qu'elle possède (qui lui sont attachés).

Le fondateur de l'entité juridique ou le propriétaire de ses biens n'est pas tenu d'honorer les obligations de l'entité et celle-ci n'est pas tenue par celles de son propriétaire ou fondateur, sauf dispositions contraires de la loi ou des dispositions statutaires de l'entité juridique.

Une entité juridique financée par son propriétaire et titulaire d'un droit de contrôle opérationnel sur les biens qui lui sont attachés (...) est responsable dans la limite des fonds en sa possession. En cas d'absence de fonds, le propriétaire des biens doit honorer les obligations de l'entité. »

Article 33

Partage de responsabilités entre l'Etat et les organismes publics

«L'Etat n'est pas tenu d'honorer les obligations des organismes publics qui possèdent la personnalité juridique, et ces organisations ne sont pas tenues par les obligations de l'Etat.

Les conditions et modalités de mise à disposition de fonds destinés à couvrir les dettes d'institutions et autres organismes publics financés sur le budget de l'Etat, dans le cas où de telles dettes ne peuvent être couvertes par leur propre budget, sont établies par la législation de l'URSS et de la République socialiste soviétique d'Ukraine. »

Article 38

Liquidation d'organismes publics titulaires de la personnalité juridique

«La liquidation d'organismes publics titulaires de la personnalité juridique est effectuée par l'organe qui les a créés. »

3. *Le code civil du 16 janvier 2003 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004)*

26. Les articles pertinents du nouveau code civil disposent :

Article 81
Types d'entités juridiques

« (...) »

2. Les entités juridiques se divisent en entités juridiques de droit privé et en entités juridiques de droit public, en fonction des modalités de leur création.

Toute entité juridique de droit privé est instaurée sur la base de documents statutaires, conformément à l'article 87 du présent code.

Toute entité juridique de droit public est instaurée par une décision du président de l'Ukraine, par un organe d'Etat dûment autorisé, par un organe dûment autorisé de la République autonome de Crimée ou par une collectivité locale.

3. Le présent code prévoit des modalités en vue de déterminer les formes organisationnelles et juridiques et le statut juridique des entités de droit privé.

Les modalités de création et le statut juridique des entités de droit public sont exposés dans la Constitution et la législation ukrainiennes.»

Article 96
Responsabilité des entités juridiques

« 1. Une entité juridique est tenue d'honorer ses propres obligations.

2. Une entité juridique est tenue d'honorer ses obligations dans la limite de son patrimoine.

3. Les associés (fondateurs) d'une entité juridique ne sont pas tenus d'honorer les obligations de cette entité, et celle-ci n'est pas tenue par les obligations de ses associés (fondateurs), sauf dispositions contraires de la loi ou des documents statutaires (...) »

Article 167
Formes juridiques de l'intervention de l'Etat dans les relations de droit civil

« 1. Dans le cadre des relations de droit civil, l'Etat intervient sur un pied d'égalité avec les autres acteurs participant à de telles relations.

2. L'Etat peut créer des entités juridiques de droit public (sociétés d'Etat, établissement d'enseignement, etc.) dans les circonstances et selon les modalités prévues par la loi.

3. L'Etat peut créer des entités juridiques de droit privé (associations patronales, etc.) pour participer à ses activités (...) sauf dispositions contraires de la loi. »

Article 176
Partage de responsabilité quant aux obligations de l'Etat, de la République autonome de Crimée, des collectivités locales et des entités juridiques établies par eux

« 1. L'Etat (...) n'est pas tenu d'honorer les obligations des entités juridiques instaurées par lui, sauf dispositions contraires de la loi. »

2. Les entités juridiques instaurées par l'État (...) ne sont pas tenues par les obligations de l'État (...)

4. *La loi du 27 mars 1991 sur les sociétés (abrogée le 1^{er} janvier 2004)*

27. Les articles pertinents de la loi se lisent ainsi :

Article 2
Catégories de sociétés

« Les catégories de sociétés suivantes peuvent opérer en Ukraine :

(...)

– les sociétés d'État [*derzhavne pidpryemstvo*]^[11], fondées sur les biens de l'État, qui peuvent comprendre une société publique [*kazenne pidpryemstvo*]^[12]

(...)

Article 10
Création et utilisation de biens

« (...)

3. Les biens dont l'État est propriétaire et qui sont attachés à une société d'État (à l'exclusion des sociétés publiques) appartiennent à cette société, qui est en droit d'opérer un contrôle économique plein et entier sur ces biens.

Dans l'exercice de son droit d'opérer un contrôle économique plein et entier sur les biens visés ci-dessus, une société d'État peut en avoir la possession, en user et en disposer à sa discrétion, et effectuer toute action en rapport avec eux qui n'est pas contraire à la législation en vigueur ou aux statuts de la société.

Les biens dont l'État est propriétaire et qui sont attachés à une société publique appartiennent à cette société, qui est en droit d'exercer un contrôle opérationnel sur eux.

Lorsqu'elle exerce son contrôle opérationnel sur les biens visés ci-dessus, la société publique en a la possession et l'usage.

Une société publique peut disposer des biens compris dans ses capitaux propres dont l'État est propriétaire et dont il a doté la société avec le droit d'exercer sur eux un contrôle opérationnel uniquement avec l'autorisation de l'organe habilité à administrer lesdits biens. Les modalités de disposition des autres biens de la société publique sont définies dans ses statuts.»

1. Une société d'État est une société dans laquelle l'État possède au moins 25 % des parts.
2. Une société publique est une société dont la création est régie par l'article 37 § 2 de la loi du 27 mars 1991 sur les sociétés.

Article 37

Modalités spéciales régissant la création, la liquidation et la réorganisation d'une société publique

«1. Une société d'Etat qui n'est pas susceptible d'être privatisée en vertu de la législation ukrainienne peut être transformée en société publique par une décision du gouvernement ukrainien.

2. La décision de transformer une société d'Etat en une société publique ne peut être prise si l'une au moins des conditions suivantes existe :

- la société se livre à des activités de production ou autres qui, en vertu de la législation, peuvent être accomplies uniquement par une société d'Etat ;
- l'Etat est le principal consommateur de la production de la société (plus de 50 %) ;
- la société opère dans le cadre de monopoles naturels.

3. La liquidation et la réorganisation de la société publique interviennent sur décision du gouvernement de l'Ukraine et se déroulent conformément à la législation ukrainienne.»

Article 39

Modalités particulières des activités d'une société publique

«(...)

3. La société publique est tenue d'honorer ses obligations sur ses fonds propres et sur les autres biens qu'elle possède, sauf les actifs en capitaux. Si ces fonds et biens sont insuffisants, le propriétaire de la société est tenu d'honorer les obligations de celle-ci.»

5. *La loi du 27 février 1991 sur le statut juridique du territoire contaminé par des radiations à la suite de la catastrophe de Tchernobyl*

28. L'article 6 de cette loi dispose que le gouvernement ukrainien détermine la planification des activités, l'entretien matériel et technique, l'étendue des cotisations financières et les salaires des employés de toutes les sociétés impliquées dans les travaux visant à effacer les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl, quels que soient le statut et le propriétaire de ces sociétés.

29. L'article 12 de la loi interdit tout retrait de matériaux de construction, d'équipements et d'autres biens de la zone d'exclusion et de la zone d'évacuation forcée sans une autorisation spéciale du ministère des Urgences. Cet article exige également l'autorisation du ministère pour la réalisation de toute activité économique, y compris d'actes de construction, dans cette zone.

6. *La loi du 21 avril 1999 sur les procédures d'exécution*

30. En vertu de l'article 2 de cette loi, l'exécution des jugements est confiée au service d'exécution de l'Etat. Selon l'article 85 de la loi, un

créancier peut déposer une plainte contre des actions ou omissions de ce service auprès du chef de l'administration dont celui-ci dépend ou auprès d'un tribunal local. L'article 86 de cette loi permet à tout créancier d'engager contre la personne juridique chargée de l'exécution d'un jugement une procédure judiciaire pour faute ayant entraîné l'exécution inadéquate ou l'inexécution d'un jugement, et d'être indemnisé de ce fait.

7. La loi du 24 mars 1998 sur le service d'exécution de l'Etat

31. L'article 11 de la loi permet d'engager la responsabilité des huissiers pour toute insuffisance dans l'accomplissement de leurs fonctions, et d'obtenir une indemnité pour les préjudices causés par un huissier dans le cadre de l'exécution d'un jugement. En vertu de l'article 13 de la loi, les actions et omissions d'un huissier peuvent être contestées devant un fonctionnaire de rang supérieur ou devant les tribunaux.

8. Décret ministériel n° 8-92 du 15 décembre 1992 sur l'administration des biens de l'Etat

32. Le décret habilite les ministères et autres organes exécutifs à adopter des décisions concernant la création, la réorganisation et la liquidation d'entreprises, d'institutions et d'organismes dont l'activité se fonde sur des biens d'Etat. Le décret prévoit en outre que les ministères n'interviennent pas directement dans les activités des sociétés d'Etat.

9. Décret ministériel n° 306-p du 11 mai 1998 sur la liste d'entreprises, d'institutions et d'organismes dont l'administration est transférée au ministère de l'Energie

33. Le décret prévoit le transfert de l'administration d'un certain nombre d'entreprises, y compris la société d'Etat en matière de construction et de commerce Atomspetsbud, au ministère de l'Energie à la suite de modifications dans la structure du gouvernement.

EN DROIT

I. JONCTION DES REQUÊTES

34. La Cour estime qu'il y a lieu de joindre les requêtes, conformément à l'article 42 § 1 de son règlement, eu égard à leur cadre factuel et juridique commun.

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

35. Les requérants se plaignent de l'inexécution de décisions judiciaires rendues en leur faveur. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

A. Recevabilité

1. *Épuisement des voies de recours internes*

36. Le Gouvernement présente des exceptions préliminaires concernant le non-épuisement des voies de recours internes par les requérants, au motif que ceux-ci n'ont pas saisi les juridictions internes pour contester l'inactivité du service d'exécution de l'Etat et demander à être indemnisés pour irrégularité de la procédure d'exécution ou en raison de la dévaluation des montants accordés.

37. Les requérants réfutent cet argument, faisant valoir que la principale cause de l'inexécution continue des jugements rendus en leur faveur est la situation économique difficile de la société débitrice, qui appelle une solution au niveau de l'Etat (paragraphe 17 et 18 ci-dessus).

38. La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 § 1 est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou redresser les violations alléguées contre eux avant que ces griefs ne lui soient soumis. Néanmoins, seuls les recours effectifs doivent être épuisés. « Effectifs » signifie qu'ils auraient pu empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou auraient pu fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 158, CEDH 2000-XI). Il incombe à l'Etat défendeur excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours en question était effectif, et qu'il existait en théorie comme en pratique à l'époque considérée (*Khokhlich c. Ukraine*, n° 41707/98, § 149, 29 avril 2003).

39. Toutefois, en l'espèce, malgré les efforts considérables du service d'exécution de l'Etat, les jugements rendus en faveur des requérants demeurent inexécutés en tout ou en partie, ce que reconnaît le Gouvernement (paragraphe 49 ci-dessous). En outre, le service d'exécution n'est plus impliqué dans la procédure de recouvrement de la dette, puisque la procédure d'exécution est arrivée à son terme et que les créances des requérants ont été transférées à la commission chargée de surveiller la liquidation de la société débitrice (paragraphe 22-23 ci-dessus). Dès lors, la Cour est d'avis que cette exception préliminaire est dénuée de

pertinence quant au grief principal des requérants et ne peut être accueillie, puisque le recours invoqué par le Gouvernement n'est pas de nature à empêcher la continuation de la violation alléguée.

40. Partant, la Cour rejette l'exception.

2. *Compatibilité ratione personae (responsabilité de l'Etat)*

41. Dans ses observations complémentaires, le Gouvernement affirme que, si la société débitrice est bien une société d'Etat, il s'agit d'une entité juridique séparée et l'Etat ne peut être tenu pour responsable des dettes de cette entité au regard du droit interne. En conséquence, l'exécution des jugements rendus en faveur des requérants ne peut être assurée si cela doit grever le budget de l'Etat.

42. Les requérants soutiennent que la société est une société publique sous contrat avec l'Etat. Le travail qu'elle a accompli n'a pas été rémunéré intégralement par le ministère des Urgences. Cette situation a créé des dettes pour la société. Les requérants allèguent en outre qu'en droit interne le propriétaire est responsable des dettes de l'entité si celle-ci manque de fonds pour honorer ses obligations.

43. La question se pose de savoir si l'Etat est tenu d'honorer les dettes d'une société d'Etat qui constitue une entité juridique séparée et si sa responsabilité peut être engagée du fait qu'en définitive les montants accordés dans les jugements rendus à l'encontre de cette société n'ont pas été versés aux intéressés.

44. A cet égard, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas démontré qu'Atomspetsbud jouissait d'une indépendance institutionnelle et opérationnelle suffisante vis-à-vis de l'Etat pour exonérer celui-ci de sa responsabilité au regard de la Convention pour ses actions et omissions (voir, *mutatis mutandis* – et par analogie avec l'article 34 de la Convention –, *Radio France et autres c. France* (déc.), n° 53984/00, CEDH 2003-X).

45. La Cour relève qu'il ne ressort pas des observations du Gouvernement ou des éléments versés au dossier que les dettes de l'Etat envers la société (paragraphe 18 ci-dessus) aient jamais été réglées en tout ou en partie, ce qui met en jeu la responsabilité de l'Etat quant aux dettes de la société qui ont découlé de cette situation. La société débitrice opérait dans le secteur hautement réglementé de l'énergie nucléaire et menait ses activités de construction dans la zone d'évacuation forcée autour de Tchernobyl, laquelle est placée sous le strict contrôle du gouvernement pour des considérations environnementales et de santé publique (paragraphe 29 ci-dessus). Ce contrôle s'étendait même aux conditions d'emploi des requérants au sein de la société, y compris à leurs salaires (paragraphe 28 ci-dessus). L'Etat interdit la saisie des biens de la société en raison des risques de contamination (paragraphe 21 ci-dessus). En outre, l'administration de la société a été transférée au ministère de

l'Énergie à compter du mois de mai 1998 (paragraphe 33 ci-dessus). De l'avis de la Cour, ces éléments confirment le caractère public de la société débitrice, indépendamment de sa classification formelle en droit interne. En conséquence, la Cour conclut qu'il existe des motifs suffisants de tenir l'État pour responsable des dettes d'Atomspetsbud envers les requérants dans les circonstances particulières de l'espèce, malgré le fait que la société constituait une entité juridique séparée.

46. Dès lors, la Cour estime que le grief des requérants est compatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, et rejette l'exception du Gouvernement à cet égard.

3. Conclusion

47. La Cour conclut que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité ne peut être relevé. Dès lors, ce grief doit être déclaré recevable.

B. Fond

48. Le Gouvernement observe que le service d'exécution de l'État a assuré l'exécution des jugements rendus en faveur des requérants dans la mesure du possible, et que certains de ces jugements ont été exécutés en partie. Il soutient que les biens de la société débitrice se trouvaient dans la zone de contamination radioactive et ne pouvaient donc pas être saisis sans autorisation; or une telle autorisation a été refusée par le ministère des Urgences.

49. Pour le Gouvernement, le grief des requérants concernant l'inexécution des jugements rendus en leur faveur en raison de l'inactivité alléguée du service d'exécution de l'État manque de consistance, puisque ledit service a pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter les jugements et n'était plus responsable de l'exécution après que la décision de mettre la société débitrice en liquidation fut prise.

50. Les requérants contestent les arguments du Gouvernement. Ils soutiennent que leur grief tenant à l'inexécution des jugements ne se limitait pas à l'inactivité alléguée du service d'exécution de l'État, comme le Gouvernement le suggère. Les requérants relèvent que les jugements rendus en leur faveur ne pouvaient pas être exécutés sans que des mesures ne fussent prises au niveau de l'État et renvoient à la lettre du ministère de l'Énergie à cet effet (paragraphe 17 ci-dessus). Ils soutiennent en outre que la société est une société d'État et que l'État est tenu de régler les dettes dues par ses sociétés.

51. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil présentée devant une juridiction ou un

tribunal. Il consacre de la sorte le «droit à un tribunal» dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect. Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. On ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure (équité, publicité et célérité) accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires. Si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les États contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du «procès» au sens de l'article 6 (*Bourdor c. Russie*, n° 59498/00, § 34, CEDH 2002-III).

52. Une autorité de l'État ne saurait prétendre au manque de ressources pour ne pas honorer un jugement. Certes, un retard dans l'exécution d'un jugement peut se justifier dans des circonstances particulières. Toutefois, il ne peut être de nature à remettre en cause l'essence du droit protégé par l'article 6 § 1 de la Convention (*Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 74, CEDH 1999-V). En l'espèce, les requérants n'auraient pas dû se trouver dans l'impossibilité de bénéficier de l'issue favorable des procédures.

53. La Cour relève que, jusqu'à présent, les jugements rendus en faveur des requérants dans la période 1997-2001 sont restés intégralement ou en grande partie inexécutés. De l'avis de la Cour, eu égard au constat de responsabilité de l'État pour les sommes dues aux requérants en l'espèce, la période d'inexécution ne doit pas se limiter à la phase d'exécution seulement, mais doit également comprendre l'actuelle période de recouvrement de la dette dans le cadre de la procédure de liquidation. En conséquence, le recouvrement de la dette dans les affaires des requérants a duré jusqu'à présent de trois à sept ans.

54. En ne prenant pas pendant plusieurs années les mesures nécessaires pour se conformer aux jugements définitifs rendus en l'espèce, les autorités ukrainiennes ont privé les dispositions de l'article 6 § 1 de tout effet utile.

55. Dès lors, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

56. Les requérants se plaignent en outre que l'État a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens, tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

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

A. Recevabilité

57. La Cour renvoie à son raisonnement sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, à l'issue duquel elle a rejeté les exceptions d'irrecevabilité des requêtes soulevées par le Gouvernement (paragraphe 35-47 ci-dessus), et qui vaut également pour le grief des requérants tiré de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, la Cour estime que ce grief n'est ni manifestement mal fondé ni irrecevable pour l'un ou l'autre des motifs cités à l'article 35 de la Convention. Dès lors, il doit être déclaré recevable.

B. Fond

58. Dans ses observations, le Gouvernement confirme que les montants octroyés aux requérants par les tribunaux internes constituent des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il reconnaît que l'inexécution des jugements en faveur des requérants peut être considérée comme une atteinte au droit de ceux-ci au respect de leurs biens. Toutefois, il affirme que cette ingérence était justifiée par l'intérêt général, à savoir la nécessité de contrôler le déplacement de matériaux contaminés dans la région de Tchernobyl. Le grand nombre de créanciers de la société en liquidation appelle des mesures exhaustives de la part de la commission des liquidations et de l'Etat pour honorer toutes les créances.

59. Les requérants allèguent que l'Etat était tenu de leur régler le solde des montants qui leur étaient dus et que, par son refus de payer ces dettes, il les a privés de la possession réelle de leurs biens, en violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

60. La Cour renvoie à sa jurisprudence selon laquelle l'impossibilité pour un requérant d'obtenir l'exécution d'un jugement lui accordant un avantage constitue une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de ses biens, tel qu'énoncé dans la première phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, parmi d'autres, *Bourdiv* précité, § 40, et *Jasiūnienė c. Lituanie*, n° 41510/98, § 45, 6 mars 2003).

61. En l'espèce, la Cour est donc d'avis que l'impossibilité pour les requérants de faire exécuter les jugements rendus en leur faveur pendant une période considérable (entre trois et sept ans) a entraîné une atteinte à

leur droit au respect de leurs biens au sens du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1.

62. L'atteinte est en partie justifiée par l'interdiction de déplacer les biens contaminés de la société débitrice de la zone d'évacuation forcée autour de Tchernobyl. Toutefois, de l'avis de la Cour, pareille interdiction, indéniablement inspirée par une cause d'intérêt public légitime, ne ménage pas un juste équilibre entre les intérêts de l'Etat et ceux des requérants sur lesquels pèse l'intégralité de la charge financière.

63. En ne se conformant pas aux jugements rendus en faveur des requérants, les autorités nationales ont empêché les intéressés pendant un laps de temps considérable de recevoir l'intégralité des montants auxquels ils avaient droit, et les empêchent toujours de percevoir leur dû.

64. En conséquence, il y a également eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

65. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

66. La Cour souligne qu'en vertu de l'article 60 de son règlement toute demande de satisfaction équitable doit être ventilée, soumise par écrit, et accompagnée des justificatifs pertinents, faute de quoi elle peut rejeter tout ou partie des prétentions du requérant.

1. Dommage matériel

67. Les requérants réclament les montants suivants au titre du dommage matériel, indiquant l'équivalent des sommes en euros (EUR)¹:

- M^{me} Valentina Mikhaïlenko : 4 849 hryvnas (UAH) (746 EUR) ;
- M. Valentin Mikhaïlenko : 13 189 UAH (2 029,08 EUR) ;
- M. Grigori Ganouchevitch : 7 129,30 UAH (1 096,82 EUR) ;
- M. Anatoli Martchenko : 13 018,09 UAH (2 002,78 EUR) ;
- M^{me} Oleksandra Ioudenok : 6 327 UAH (973,38 EUR) ;
- M. Vassil Michko : 7 711 UAH (1 186,31 EUR) ;
- M. Vassil Bezpalko : 14 764 UAH (2 271,38 EUR) ;

1. Ces montants correspondent approximativement soit à l'intégralité des sommes octroyées soit à la partie restant due (paragraphe 6-16 ci-dessus).

- M^{me} Galina Zorenko: 6 260 UAH (963,08 EUR);
- M. Grigori Arkhitko: 6 348,62 UAH (976,71 EUR);
- M. Volodimir Litskevitch: 6 110,45 UAH (940,07 EUR);
- M. Mikhaïlo Tichtchenko: 8 340 UAH (1 283,08 EUR).

68. Le Gouvernement soutient qu'en droit interne l'Etat n'est pas tenu d'honorer les dettes de ses sociétés.

69. La Cour rappelle qu'elle a rejeté cette exception ci-dessus (paragraphes 43-45). Pour les mêmes motifs, elle écarte cet argument sous l'angle de l'article 41.

70. A la lumière des documents en sa possession, la Cour octroie pour dommage matériel les sommes suivantes, qui correspondent aux montants restant dus aux requérants :

- M^{me} Valentina Mikhaïlenko: 707,59 EUR;
- M. Valentin Mikhaïlenko: 2 029,08 EUR;
- M. Grigori Ganouchevitch: 1 085,94 EUR;
- M. Anatoli Martchenko: 2 002,80 EUR;
- M^{me} Oleksandra Ioudenok: 971,17 EUR;
- M. Vassil Michko: 1 186,37 EUR;
- M. Vassil Bezpalko: 2 271,38 EUR;
- M^{me} Galina Zorenko: 962,52 EUR;
- M. Grigori Arkhitko: 926,59 EUR;
- M. Volodimir Litskevitch: 940,10 EUR;
- M. Mikhaïlo Tichtchenko: 1 283,08 EUR.

2. *Dommage moral*

71. Les requérants réclament les montants suivants pour le préjudice moral subi du fait de l'inexécution par les autorités des jugements rendus en leur faveur :

- M. Anatoli Martchenko: 75 000 UAH (11 538,46 EUR);
- tous les autres requérants: 50 000 UAH (7 692,30 EUR) chacun.

72. Pour le Gouvernement, le constat de violation constitue une satisfaction équitable suffisante en l'espèce.

73. La Cour est d'avis que les requérants ont subi du fait des violations constatées un dommage moral qui ne peut être réparé par un simple constat de violation de sa part. Les montants particuliers réclamés sont toutefois excessifs. Statuant en équité, comme le requiert l'article 41 de la Convention, la Cour octroie les indemnités suivantes en fonction de la durée des périodes d'inexécution dans chacune des affaires, qui varient de trois à sept ans :

- M^{me} Valentina Mikhaïlenko: 3 080 EUR;
- M. Valentin Mikhaïlenko: 1 800 EUR;
- M. Grigori Ganouchevitch: 2 960 EUR;
- M. Anatoli Martchenko: 3 360 EUR;

- M^{me} Oleksandra Ioudenok : 2 800 EUR ;
- M. Vassil Michko : 2 680 EUR ;
- M. Vassil Bezpalko : 1 680 EUR ;
- M^{me} Galina Zorenko : 2 720 EUR ;
- M. Grigori Arkhitko : 1 680 EUR ;
- M. Volodimir Litskevitch : 2 560 EUR ;
- M. Mikhaïlo Tichtchenko : 1 400 EUR.

B. Frais et dépens

1. Procédure interne

74. Les requérants n'ont soumis aucune demande à cet égard dans le délai prescrit. La Cour n'octroie donc aucune indemnité.

2. Procédure devant les organes de la Convention

75. Chacun des requérants réclame 1 035 EUR pour les frais et dépens exposés devant la Cour.

76. Le Gouvernement soutient que ces demandes sont dénuées de fondement et excessives. Il fait valoir que les requérants n'ont donné aucune précision sur le travail accompli par leur avocat, son taux horaire, etc. Il relève que l'avocat a présenté une réponse commune à ses observations dans les dix requêtes. Il estime en outre que le montant total réclamé par les requérants est trop élevé, eu égard à la similarité de leurs griefs et au fait que leur conseil n'a pas abordé de questions spécifiques relatives à leur situation individuelle, et compte tenu de l'absence de complexité des questions juridiques soulevées par ces affaires.

77. La Cour rappelle que pour que des frais et dépens soient inclus dans une indemnité octroyée au titre de l'article 41, il doit être établi qu'ils ont été réellement exposés pour prévenir ou redresser la situation jugée constitutive d'une violation de la Convention, qu'ils correspondaient à une nécessité et qu'ils sont raisonnables quant à leur taux (voir, parmi d'autres, *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 62, CEDH 1999-VIII).

78. La Cour estime que ces exigences ne sont pas remplies en l'espèce. Toutefois, les requérants ont manifestement exposé certains frais et dépens pour leur représentation devant la Cour.

79. Eu égard aux informations en sa possession et aux critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'octroyer à chacun des requérants 135 EUR pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Déclare* les requêtes recevables ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chacun des requérants, dans les trois mois à compter de la date à laquelle le présent arrêt deviendra définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les montants suivants :
 - à M^{me} Mikhaïlenko, 707,59 EUR (sept cent sept euros cinquante-neuf centimes) pour dommage matériel, 3 080 EUR (trois mille quatre-vingts euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens ;
 - à M. Mikhaïlenko, 2 029,08 EUR (deux mille vingt-neuf euros huit centimes) pour dommage matériel, 1 800 EUR (mille huit cents euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens ;
 - à M. Ganouchevitch, 1 085,94 EUR (mille quatre-vingt-cinq euros quatre-vingt-quatorze centimes) pour dommage matériel, 2 960 EUR (deux mille neuf cent soixante euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens ;
 - à M. Martchenko, 2 002,80 EUR (deux mille deux euros quatre-vingts centimes) pour dommage matériel, 3 360 EUR (trois mille trois cent soixante euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens ;
 - à M^{me} Ioudenok, 971,17 EUR (neuf cent soixante et onze euros dix-sept centimes) pour dommage matériel, 2 800 EUR (deux mille huit cents euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens ;
 - à M. Michko, 1 186,37 EUR (mille cent quatre-vingt-six euros trente-sept centimes) pour dommage matériel, 2 680 EUR (deux mille six cent quatre-vingts euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens ;

- à M. Bezpalko, 2 271,38 EUR (deux mille deux cent soixante et onze euros trente-huit centimes) pour dommage matériel, 1 680 EUR (mille six cent quatre-vingts euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens;
 - à M^{me} Zorenko, 962,52 EUR (neuf cent soixante-deux euros cinquante-deux centimes) pour dommage matériel, 2 720 EUR (deux mille sept cent vingt euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens;
 - à M. Arkhitko, 926,59 EUR (neuf cent vingt-six euros cinquante-neuf centimes) pour dommage matériel, 1 680 EUR (mille six cent quatre-vingts euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens;
 - à M. Litskevitch, 940,10 EUR (neuf cent quarante euros dix centimes) pour dommage matériel, 2 560 EUR (deux mille cinq cent soixante euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens;
 - à M. Tichtchenko, 1 283,08 EUR (mille deux cent quatre-vingt-trois euros huit centimes) pour dommage matériel, 1 400 EUR (mille quatre cents euros) pour dommage moral et 135 EUR (cent trente-cinq euros) pour frais et dépens;
- b) que les montants ci-dessus doivent être convertis dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû au titre de l'impôt sur ces sommes;
- c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal au taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable des requérants pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 30 novembre 2004, conformément à l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

S. DOLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

PŮTŮN c. TURQUIE
(Requête n° 31734/96)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 18 NOVEMBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. B. Zupančič, *président*, M. L. Caflisch, M. R. Türmen, M. C. Birsan, M. V. Zagrebelsky, M^{me} A. Gyulumyan, M^{me} R. Jaeger, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Texte français original. Extraits.

SOMMAIRE¹**Caractère effectif des recours internes s'agissant de mauvais traitements infligés par des agents de l'Etat****Article 35 § 1**

Épuisement des voies de recours internes – Recours effectif – Mauvais traitements infligés par des agents de l'Etat – Examen de la volonté des autorités d'aboutir à l'identification des responsables des faits et à leur poursuite – Cas dans lesquels les recours internes ouverts à la victime sont effectifs

*
* *
*

Le requérant a subi des mauvais traitements, en 1995, au cours d'une garde à vue qui dura neuf jours. Il déposa une plainte contre les policiers responsables de la garde à vue. Le parquet releva que les mauvais traitements se trouvaient corroborés par les examens médicaux pratiqués à l'issue de celle-ci. Trois ans après l'ouverture de l'action publique, une cour d'assises déclara deux policiers coupables d'avoir infligé des mauvais traitements aux fins d'extorquer des aveux. Ils furent condamnés chacun, avec sursis, à une peine d'emprisonnement de moins d'un an et à une suspension provisoire des fonctions de moins de trois mois. La Cour de cassation infirma la condamnation prononcée contre l'un des policiers. Le requérant ne s'est pas constitué partie intervenante dans la procédure devant la cour d'assises et n'a pas engagé une action en responsabilité civile et/ou administrative contre le policier définitivement condamné ou contre ses supérieurs. Devant la Cour, il se plaint des mauvais traitements qu'il a subis et de la faiblesse des peines infligées à ses tortionnaires.

Article 3: le Gouvernement a soulevé une exception de non-épuisement des voies de recours internes. La Cour examine la volonté des autorités judiciaires d'aboutir à l'identification des responsables des actes litigieux ainsi qu'à leur poursuite. Elle relève qu'à la suite de la plainte déposée par le requérant contre les deux policiers les autorités ont mené des investigations officielles, promptement, qui ont débouché sur la condamnation des policiers pour avoir infligé des mauvais traitements. La voie de la plainte pénale prévue en droit turc s'est donc révélée adéquate pour présenter le grief du requérant tiré de l'article 3 de la Convention, et lui a bien offert la possibilité de voir établir les faits et les responsabilités imputables à ses tortionnaires. Peu importe que l'un des policiers ait bénéficié d'une impunité, puisque l'article 3 n'implique pas le droit à la condamnation de tiers. Au regard de l'article 35 de la Convention (à l'instar de l'article 13), ce qui compte est la question de savoir si et dans quelle mesure un manquement de l'Etat à son obligation de mener une enquête effective peut passer

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

pour avoir entravé l'accès de la victime à d'autres recours internes, disponibles et adéquats, afin de voir établir la responsabilité des agents de l'Etat à raison d'actes emportant violation de l'article 3 et, le cas échéant, d'obtenir réparation. En l'espèce, compte tenu des mesures prises par les autorités pour poursuivre les deux policiers mis en cause, du fait qu'ils ont ensuite été jugés et que l'un a été définitivement condamné par une juridiction de droit commun pour mauvais traitements, il n'y a pas eu pareil manquement ou entrave. Le requérant avait assurément la possibilité de se constituer partie intervenante et de réclamer réparation de son préjudice tant matériel que moral dans la procédure devant la cour d'assises. A défaut d'une telle démarche, il bénéficiait de perspectives plus que raisonnables de gagner une action en responsabilité civile et/ou administrative dirigée contre le policier définitivement condamné au pénal, ou même contre ses supérieurs. Dans la présente affaire, l'intéressé disposait donc d'une série de recours de droit pénal, civil et administratif qu'il a omis d'épuiser, sans pour autant étayer l'existence de circonstances particulières susceptibles de le dispenser de le faire. Dans ces conditions, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes s'agissant de son grief tiré de la violation de l'article 3.

Jurisprudence citée par la Cour

Aksoy c. Turquie, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI

Kurt c. Turquie, arrêt du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III

Yaşa c. Turquie, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

Aytekin c. Turquie, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VII

Assenov et autres c. Bulgarie, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII

Selmouni c. France [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V

Tanlı c. Turquie, n° 26129/95, CEDH 2001-III

Ülkü Ekinci c. Turquie, n° 27602/95, 16 juillet 2002

Ali Şahmo c. Turquie (déc.), n° 37415/97, 1^{er} avril 2003

Perez c. France [GC], n° 47287/99, CEDH 2004-I

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Ali Şahin Pütün, est un ressortissant turc né en 1977. Il vit actuellement en Allemagne. Devant la Cour, il est représenté par M^c Ö. Kılıç, avocat au barreau d'Istanbul.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. L'arrestation et la garde à vue du requérant

Le 11 novembre 1995, à la suite de la dénonciation par une certaine A.Y. de la tenue d'une réunion clandestine de membres de l'organisation armée *Devrimci Halk Kurtuluş Partisi Cephesi* («DHKP-C»), des policiers de la section antiterrorisme de la direction de la sûreté d'Istanbul («la section») appréhendèrent le requérant et quatre autres personnes.

D'après le procès-verbal de l'arrestation, le requérant aurait violemment résisté aux policiers et refusé de monter dans la voiture, en criant : «Où m'emmenez-vous, fascistes tortionnaires? On m'emmène pour me liquider; je m'appelle Ali Şahin Pütün.» Il aurait fallu l'immobiliser par la force.

Le même jour, le requérant fut placé en garde à vue dans les locaux de la section, à Fatih (Istanbul).

Le 13 novembre 1995, à la demande de la section, le procureur de la République près la cour de sûreté de l'Etat d'Istanbul («le procureur» – «la cour de sûreté de l'Etat») autorisa le maintien en garde à vue du requérant jusqu'au 20 novembre 1995.

Le requérant déclare que, lors de sa détention, les policiers le soumièrent à des tortures pour lui extorquer des aveux : ils le suspendirent, les mains attachées dans le dos, à la manière dite «palestinienne», et lui infligèrent des décharges électriques. Pendant les interrogatoires, il aurait été maintenu les yeux bandés et privé de sommeil, et aurait essuyé sans cesse des menaces et des insultes.

Le 18 novembre 1995, le requérant passa aux aveux et fit des déclarations, qu'il refusa toutefois de signer.

Le 20 novembre 1995, le dernier jour de la garde à vue, la section ordonna que le requérant soit examiné par l'institut médico-légal d'Istanbul. Dans son rapport préliminaire établi le jour même, le médecin légiste conclut :

« (...) eu égard à la trace d'éraflure linéaire ancienne d'une longueur de 1,5 cm au niveau de l'humérus droit, aux diverses traces de lésions croûteuses sur les deux pieds et à la faiblesse motrice constatée aux bras, il y a lieu de transférer l'intéressé dans un hôpital civil aux fins de son examen neurologique. (...)»

Le même jour, après l'examen neurologique susmentionné, le requérant fut entendu par le procureur, devant lequel il contesta le procès-verbal de l'arrestation le concernant et soutint n'avoir jamais usé de la force contre les policiers. Du reste, il nia les accusations portées contre lui, alléguant que ses aveux lui avaient été extorqués sous la torture. Vers 18 heures, le procureur tenta de renvoyer le requérant devant le juge assesseur de la cour de sûreté de l'Etat. Le dossier à étudier à cette fin étant trop volumineux, cette démarche ne put aboutir et le requérant fut maintenu en détention jusqu'au lendemain.

Le 21 novembre 1995, l'intéressé fut finalement traduit devant le juge assesseur. Il approuva les déclarations qu'il avait faites devant le procureur, mais contesta catégoriquement celles recueillies par la police. Compte tenu de l'état des preuves et de la nature des charges pesant sur le requérant, le juge assesseur ordonna la libération provisoire de celui-ci.

Le procureur forma opposition contre cette décision. Le juge assesseur accueillit cette demande et ordonna la mise en détention provisoire du requérant qui, par conséquent, fut incarcéré à la maison d'arrêt de Bayrampaşa (Istanbul).

2. *La procédure pénale diligentée contre les policiers responsables de la garde à vue du requérant*

A une date inconnue, entre fin novembre et début décembre 1995, une enquête pénale fut ouverte, semble-t-il sur une plainte déposée par le requérant contre les policiers responsables de sa garde à vue.

Le 11 décembre 1995, le procureur chargé d'instruire l'affaire se déclara incompétent *ratione loci* et se dessaisit en faveur du parquet de Fatih. Dans son ordonnance, le procureur ne manqua pas de préciser que les allégations de mauvais traitements portées à sa connaissance se trouvaient corroborées par le rapport de l'institut médico-légal du 20 novembre 1995 ainsi que par l'avis de la clinique de neurologie, et tombaient par conséquent sous le coup des articles 243 à 245 du code pénal.

Le dossier fut ainsi transféré au parquet de Fatih. Le 28 novembre 1997, ce dernier joignit le dossier du requérant à deux autres affaires pendantes et introduisit devant la cour d'assises d'Istanbul une action publique contre huit policiers accusés de mauvais traitements sur la personne de trois détenus, dont le requérant. Il demanda la condamnation des policiers pour mauvais traitements infligés en vue d'extorsion d'aveux, au sens de l'article 243 du code pénal.

Les policiers mis en cause quant aux faits dénoncés par le requérant, à savoir T.K. et S.A., plaidèrent non coupables. D'après eux, il était courant que des membres des organisations armées portent des accusations fallacieuses contre les policiers pour les intimider, et, en l'espèce, les blessures constatées sur le corps du requérant ne pouvaient résulter que de l'échauffourée survenue lors de son arrestation.

Par un jugement du 6 décembre 2000, la cour d'assises d'Istanbul déclara les deux policiers, T.K. et S.A., coupables d'infraction à l'article 243 § 1 du code pénal et les condamna chacun à une peine d'emprisonnement d'un an ainsi qu'à une suspension provisoire de fonctions pour une durée de trois mois. En application de l'article 59 § 2 du code pénal, le quantum de ces mesures fut réduit à dix mois de prison et deux mois et demi de suspension pour T.K., et à onze mois et vingt jours de prison et deux mois et vingt-sept jours de suspension pour S.A.

En vertu de l'article 6 de la loi n° 647 sur l'exécution des peines, la cour d'assises décida également de surseoir à l'exécution desdites peines, convaincue que les accusés n'auraient pas tendance à récidiver.

Le 27 mai 2002, ce jugement fut confirmé par la Cour de cassation pour autant qu'il concernait le policier T.K., et infirmé quant au policier S.A.

Le requérant fut absent tout au long de cette procédure, car il avait fui la Turquie dès sa mise en liberté provisoire le 9 mai 1996.

3. La procédure pénale engagée contre le requérant

Par un acte d'accusation du 4 décembre 1995, le procureur requit la condamnation, entre autres, du requérant en vertu de l'article 169 du code pénal réprimant les actes d'assistance et de soutien à une bande armée. Il demanda également à ce que la peine à infliger soit majorée de moitié en application de l'article 5 de la loi n° 3713 sur la lutte contre le terrorisme. A l'appui de sa demande, le procureur invoqua notamment les aveux litigieux du requérant à la police.

Lors de la première audience devant la cour de sûreté de l'Etat, tenue le 27 février 1996, le requérant contesta les faits reprochés. Son avocat tira argument de l'absence d'une quelconque preuve solide à charge, étant donné que la déclaration d'aveux invoquée par l'accusation n'avait aucune valeur probante dès lors qu'elle n'était pas signée par l'accusé. Invoquant le rapport médical mentionnant les coups et blessures infligés au requérant, l'avocat s'enquit par ailleurs de l'avancement de l'instruction pénale ouverte par le parquet de Fatih contre les policiers qui avaient procédé à l'interrogatoire. Il demanda enfin la libération provisoire du requérant.

La cour de sûreté de l'Etat rejeta la demande d'élargissement sans fournir de motifs; elle réserva la procédure ultérieure et fixa l'audience

suivante au 9 mai 1996, en raison du grand nombre d'affaires déferées devant elle.

Le 28 mars 1996, l'avocat du requérant redemanda la mise en liberté provisoire de son client, faisant valoir qu'il n'y avait aucune raison de penser que celui-ci ait l'intention de se soustraire à la justice : il avait un domicile fixe, une famille à sa charge et un commerce à gérer. D'après l'avocat, le maintien de l'incarcération jusqu'à l'audience du 9 mai 1996 ne saurait passer pour justifié par la conservation des preuves, dans la mesure où celles-ci se trouvaient déjà réunies.

Le même jour, la cour de sûreté de l'Etat, arguant du « contenu du dossier » et de « l'état des preuves », refusa l'élargissement provisoire du requérant. L'avocat de l'intéressé forma opposition contre cette décision.

A l'audience du 9 mai 1996, la cour de sûreté de l'Etat fit droit à la demande de l'avocat et ordonna la libération conditionnelle du requérant.

Une fois libéré, le requérant prit la fuite et quitta le territoire turc pour entrer en Allemagne.

Le 24 décembre 2002, la cour de sûreté de l'Etat prononça la prescription de l'action publique à l'encontre du requérant.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Les dispositions pertinentes du droit turc relatives à la poursuite des actes de mauvais traitements infligés par des agents de l'Etat et aux voies de réparation administrative et civile ouvertes à cet égard figurent, entre autres, dans la décision *Ali Şahmo c. Turquie* (n° 37415/97, 1^{er} avril 2003).

Parmi ces dispositions, il convient toutefois de rappeler ce qui suit :

Article 243 du code pénal

« Quiconque, fonctionnaire (...), torture un accusé ou a recours à des traitements cruels, inhumains ou dégradants pour lui faire avouer un délit, est condamné à une peine d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans ainsi qu'à une exclusion définitive ou provisoire de la fonction publique. Si mort d'homme s'ensuit, la peine qui est à prononcer en vertu de l'article 452 (...) est majorée d'un tiers à la moitié. »

Article 59 du code pénal

« Si le tribunal considère qu'il y a, en dehors des excuses atténuantes, des circonstances atténuantes militant pour une réduction de la peine [infligée] à l'auteur, la peine capitale sera commuée en réclusion à perpétuité et la réclusion à perpétuité en une peine d'emprisonnement de trente ans.

Les autres peines seront réduites d'un sixième au maximum. »

Article 6 de la loi n° 647 sur l'exécution des peines

« Lorsqu'une personne n'ayant jamais été condamnée (...) à une peine autre qu'une amende se voit infliger (...) une amende (...) et/ou une peine de réclusion ferme allant

jusqu'à un an (un an inclus) (...), il peut être sursis à l'exécution de cette peine lorsque le tribunal est convaincu que [l'auteur], compte tenu de ses antécédents et de son penchant criminel, ne récidiverait pas s'il était sursis à l'exécution de sa peine (...)»

S'agissant des mesures de garde à vue en vigueur à l'époque des faits, les durées maximales de détention sans contrôle judiciaire étaient plus longues lorsqu'il s'agissait d'infractions relevant des cours de sûreté de l'Etat. En pareil cas, il était permis de détenir un suspect pendant quarante-huit heures ou pendant quinze jours selon qu'il s'agissait d'une infraction individuelle ou collective (article 30 de la loi n° 3842 du 1^{er} décembre 1992, reproduisant l'article 11 du décret-loi n° 285 du 10 juillet 1987).

L'article 128 § 4 du code de procédure pénale offrait la possibilité pour une personne arrêtée de former opposition contre toute mesure de prolongation de la garde à vue ordonnée par un procureur de la République, en vue d'obtenir aussitôt un élargissement. Toutefois, à l'époque des faits, l'article 31 de la loi n° 3842 fermait cette possibilité aux personnes accusées d'infractions relevant des cours de sûreté de l'Etat.

GRIEFS

Invokant l'article 3 de la Convention, le requérant se plaint en premier lieu d'avoir été torturé, lors de sa garde à vue, par des agents de la section. A cet égard, il critique également la réaction judiciaire insatisfaisante donnée à ses allégations.

(...)

EN DROIT

A. Griefs tirés de l'article 3 de la Convention

Le requérant soutient que les sévices qui lui ont été infligés lors de sa garde à vue et l'inadéquation de la réaction judiciaire face à la plainte qu'il avait déposée à ce titre ont emporté violation de l'article 3 de la Convention, qui se lit ainsi :

«Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.»

(...)

2. *Appréciation de la Cour*

La Cour rappelle que la règle posée par l'article 35 de la Convention vise à ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou redresser

les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne soient soumises aux organes de la Convention. Cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 de la Convention – et avec lequel elle présente d'étroites affinités –, que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

Lorsqu'un individu formule une allégation défendable de violation des dispositions de l'article 3, la notion de recours effectif implique, de la part de l'Etat, des investigations approfondies et efficaces propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables (*Selmouni*, précité, § 79, *Aksoy c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, p. 2287, § 98, et *Assenov et autres c. Bulgarie*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3290, § 102).

En l'espèce, les allégations du requérant, telles que portées à la connaissance des autorités et dont nul n'a contesté le caractère défendable, étaient de nature grave au regard tant des faits invoqués que de la qualité des personnes mises en cause.

Reste donc à examiner l'exception du Gouvernement à la lumière des considérations ci-dessus, c'est-à-dire à apprécier la volonté des autorités judiciaires d'aboutir à l'identification des responsables ainsi qu'à leur poursuite.

A cet égard, il faut assurément tenir compte de l'issue de la procédure pénale diligentée contre les policiers qui ont interrogé le requérant, même si celle-ci a été clôturée le 27 mai 2002, après la communication par les parties des observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire. Car, si la Cour doit se référer par priorité aux circonstances existant au moment des faits dénoncés, rien ne l'empêche de tenir compte de renseignements ultérieurs obtenus jusqu'à l'examen au fond de l'affaire (*Yaşa c. Turquie*, arrêt du 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2437, § 94), à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'allégations de traitements prohibés par l'article 3 de la Convention, dont l'examen appelle la plus grande attention (*Ülkü Ekinci c. Turquie*, n° 27602/95, § 136, 16 juillet 2002).

En l'espèce, les investigations officielles, ouvertes à l'initiative du requérant et menées promptement, d'abord par le procureur puis par les juges du fond, ont débouché sur la condamnation, par la cour d'assises d'Istanbul, des policiers S.A. et T.K. pour avoir infligé des mauvais traitements aux fins d'extorsion d'aveux, au sens de l'article 243 § 1 du code pénal turc.

Il s'ensuit que la voie de la plainte pénale, telle que prévue en droit turc, s'est révélée adéquate pour exposer le grief du requérant et a bien offert à ce dernier la possibilité de voir couronnés de succès ses efforts pour que soient établis les faits et les responsabilités imputables aux policiers qui l'ont interrogé.

A cet égard, l'argument que le requérant tire de l'impunité prétendument accordée aux policiers mis en cause n'a guère de poids, car l'article 3 de la Convention n'implique pour un requérant ni le droit de faire condamner au pénal des tiers ni une obligation de résultat supposant que toute poursuite doit se solder par une condamnation, voire le prononcé d'une peine déterminée (voir, *mutatis mutandis*, *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 70, CEDH 2004-I, et *Tanli c. Turquie*, n° 26129/95, § 111, CEDH 2001-III).

Au regard de l'article 35 de la Convention (à l'instar de l'article 13), ce qui importe est de savoir si et dans quelle mesure un manquement de l'Etat à l'obligation susmentionnée de mener une enquête effective peut passer pour avoir entravé l'accès de la victime à d'autres recours disponibles et adéquats afin de faire établir la responsabilité des agents de l'Etat à raison d'actes emportant violation de l'article 3 et, le cas échéant, d'obtenir réparation.

Or aucun manquement ou entrave de la sorte ne saurait être relevé en l'espèce, compte tenu des mesures prises par les autorités pour poursuivre les deux policiers mis en cause, du fait qu'ils ont ensuite été jugés et que l'un a été définitivement condamné par une juridiction de droit commun pour mauvais traitements sur la personne d'autrui.

Bien qu'il critique la façon dont les juges répressifs se sont forgé leur conviction, le requérant n'a jamais laissé entendre qu'il avait tenté de prendre une part active à la procédure pénale diligentée contre ses tortionnaires, alors qu'il avait assurément au moins la possibilité de se constituer partie intervenante et de réclamer réparation de son préjudice tant matériel que moral dans ladite procédure.

A défaut d'une telle démarche, le requérant bénéficiait aussi de perspectives plus que raisonnables de gagner une action en responsabilité civile et/ou administrative dirigée contre le policier T.K., définitivement condamné au pénal, ou même contre ses supérieurs.

En l'espèce, l'intéressé disposait donc d'une série de recours de droit pénal, civil et administratif qu'il a omis d'épuiser, sans avoir pour autant prouvé l'existence de circonstances particulières susceptibles de le dispenser de le faire (*Aytekin c. Turquie*, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VII, p. 2828, § 85; comparer, par exemple, *Aksoy*, précité, p. 2277, § 57, et *Kurt c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III, pp. 1176-1177, § 83).

Eu égard aux considérations qui précèdent et aux circonstances particulières de l'espèce, la Cour accueille l'exception du Gouvernement et rejette cette partie de la requête pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

(...)

PŪTŪN v. TURKEY
(*Application no. 31734/96*)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 18 NOVEMBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr B. Zupančič, *President*, Mr L. Caflisch, Mr R. Türmen, Mr C. Birsan, Mr V. Zagrebelsky, Mrs A. Gyulumyan, Mrs R. Jaeger, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. Translation; original French. Extracts.

SUMMARY¹**Effectiveness of domestic remedies in respect of ill-treatment by agents of the State****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – Effective remedy – Ill-treatment by agents of the State – Evaluation of authorities’ determination to identify and prosecute those responsible – Cases in which domestic remedies available to victim are effective

*
* *
* *

The applicant suffered ill-treatment in 1995 during a period in police custody lasting nine days. He lodged a criminal complaint against the police officers who had been responsible for him while he was in police custody. The public prosecutor’s office noted that the allegations of ill-treatment had been corroborated by the medical examinations carried out at the end of the period of police custody. Three years after criminal proceedings had been instituted, an assize court found two police officers guilty of inflicting ill-treatment with a view to extracting a confession. They were each given a prison sentence of less than one year and suspended from duty for less than three months; execution of the penalties was, however, deferred. The Court of Cassation set aside the conviction of one of the police officers. The applicant did not apply to join the proceedings in the assize court as a civil party and did not sue the police officer whose conviction had been upheld, or his superiors, in the civil and/or administrative courts. Before the Court, he complained of the ill-treatment he had suffered and of the light sentences imposed on his torturers.

Held

Article 3: The Government had raised an objection on grounds of non-exhaustion of domestic remedies. The Court evaluated the determination of the judicial authorities to identify and prosecute those responsible for the offence. It noted that, following the complaint lodged by the applicant against the police officers, the authorities had promptly carried out official investigations that had led to both police officers being convicted for inflicting ill-treatment. The remedy of a criminal complaint, as provided for in Turkish law, had therefore proved to be adequate in respect of the applicant’s complaint under Article 3 of the Convention and had indeed given him an opportunity to have the facts and the responsibilities of his torturers established. It was irrelevant that one of the police officers had enjoyed impunity, because Article 3 did not entail the right to have third parties sentenced for a criminal offence. Under Article 35 of the Convention (as under Article 13), what was important was whether and to what extent a breach by the

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

State of the obligation to carry out an effective investigation could be regarded as having impeded the victim's access to other available and sufficient domestic remedies by which to establish the responsibility of agents of the State for acts amounting to a violation of Article 3 and, if applicable, to obtain redress. In the present case, given the measures taken by the authorities to prosecute the two police officers in question and the fact that they had subsequently been tried and one of them sentenced with final effect by an ordinary court for inflicting ill-treatment, no such breach or impediment had occurred. The applicant could definitely have joined the criminal proceedings in the assize court as a civil party seeking redress for both pecuniary and non-pecuniary damage. Failing that, he had had a more than reasonable chance of successfully suing in civil and/or administrative proceedings the police officer who had been convicted with final effect by a criminal court, or even his superiors. In the present case, the applicant had therefore had at his disposal a series of criminal, civil and administrative remedies which he had failed to exhaust without, however, demonstrating that there had existed special circumstances absolving him from the obligation to do so. In the circumstances, the applicant had not exhausted domestic remedies in respect of his complaint of a violation of Article 3.

Case-law cited by the Court

- Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI
Kurt v. Turkey, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III
Yaşa v. Turkey, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI
Aytekin v. Turkey, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VII
Assenov and Others v. Bulgaria, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Selmouni v. France [GC], no. 25803/94, ECHR 1999-V
Tanlı v. Turkey, no. 26129/95, ECHR 2001-III
Ülkü Ekinci v. Turkey, no. 27602/95, 16 July 2002
Ali Şahmo v. Turkey (dec.), no. 37415/97, 1 April 2003
Perez v. France [GC], no. 47287/99, ECHR 2004-I

...

THE FACTS

The applicant, Mr Ali Şahin Pütün, is a Turkish national who was born in 1977. He currently lives in Germany. He was represented before the Court by Mr Ö. Kılıç, a member of the Istanbul Bar.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

1. The applicant's arrest and detention in police custody

On 11 November 1995, after a certain A.Y. had tipped the police off regarding a secret meeting of members of the armed organisation *Devrimci Halk Kurtuluş Partisi Cephesi* ("DHKP-C"), police officers of the anti-terrorist branch of the security police headquarters in Istanbul ("the anti-terrorist branch") arrested the applicant and four others.

According to the arrest report, the applicant had violently resisted arrest by the police officers and refused to get into the car, shouting, "Where are you taking me, you fascist torturers? You're taking me away to eliminate me. My name is Ali Şahin Pütün." He allegedly had to be restrained by force.

On the same day the applicant was taken into police custody at the anti-terrorist branch in Fatih (Istanbul).

On 13 November 1995 the public prosecutor at the Istanbul National Security Court ("the public prosecutor", "the National Security Court") granted the anti-terrorist branch's request to keep the applicant in police custody until 20 November 1995.

The applicant claims that while he was in their custody the police officers tortured him with the aim of extracting a confession from him. They suspended him by his arms, with his hands tied behind his back – a method known as "Palestinian hanging" – and gave him electric shocks. During the interrogations he was allegedly kept blindfolded, deprived of sleep and made to endure continuous threats and insults.

On 18 November 1995 the applicant confessed and made statements, but refused to sign them.

On 20 November 1995, the last day of police custody, the anti-terrorist branch ordered the applicant to be examined by the Istanbul Institute of Forensic Medicine. In his preliminary report drawn up on the same day, the forensic medical expert made the following conclusions:

“... having regard to the mark of an old 1.5 cm linear graze to the right forearm, to the various traces of lesions on both feet that have formed scabs and the lack of strength in the patient’s arms, he should be transferred to a civilian hospital for a neurological examination. ...”

On the same day, after the above-mentioned neurological examination, the applicant was questioned by the public prosecutor. The applicant contested the arrest report and claimed that he had never used force against the police officers. Moreover, he denied the accusations made against him and alleged that his confession had been extracted under torture. Around 6 p.m. the public prosecutor attempted to commit the applicant for trial before the judge of the National Security Court. As the evidence in the case file was too voluminous, his attempt was unsuccessful and the applicant was kept in custody until the following day.

On 21 November 1995 the applicant was finally brought before the judge. He confirmed the statements he had made before the prosecutor, but categorically denied the ones taken by the police. In view of the state of the evidence and the charges brought against the applicant, the judge ordered him to be released on bail.

The prosecutor lodged an objection against that order. The judge allowed the objection and ordered the applicant to be detained pending trial. The applicant was accordingly sent to Bayrampaşa Prison (Istanbul).

2. *The criminal proceedings against the officers responsible for the applicant during his detention in police custody*

On an unknown date between the end of November and the beginning of December 1995, a criminal investigation was apparently opened following a complaint lodged by the applicant against the officers responsible for him during his detention in police custody.

On 11 December 1995 the public prosecutor in charge of investigating the case declared his incompetence *ratione loci* and relinquished jurisdiction to the Fatih public prosecutor’s office. In his order, the public prosecutor took care to specify that the allegations of ill-treatment that had been referred to him had been corroborated by the medical report of the Institute of Forensic Medicine of 20 November 1995 and the opinion of the neurological clinic, and thus fell within the scope of Articles 243 to 245 of the Criminal Code.

The case file was accordingly transferred to the Fatih public prosecutor’s office. On 28 November 1997 the prosecution joined the applicant’s file to two other cases that were pending and instituted criminal proceedings in the Istanbul Assize Court against eight police officers accused of ill-treating three detainees, including the applicant. The prosecution sought the conviction of the police officers for inflicting

ill-treatment with a view to extracting confessions, within the meaning of Article 243 of the Criminal Code.

The police officers implicated in the events complained of by the applicant, namely, T.K. and S.A., pleaded not guilty. According to them, it was not uncommon for members of armed organisations to make false accusations against police officers in order to intimidate them and, in the present case, the injuries found on the applicant's body could only have been caused by the scuffle that had occurred when he was arrested.

In a judgment of 6 December 2000, the Istanbul Assize Court found the two police officers T.K. and S.A. guilty of breaching Article 243 § 1 of the Criminal Code and sentenced them both to one year's imprisonment. It also suspended them from duty for three months. Under Article 59 § 2 of the Criminal Code, the length of those measures was reduced to ten months' imprisonment and two and a half months' suspension from duty for T.K., and to eleven months and twenty days' imprisonment and two months and twenty-seven days' suspension from duty for S.A.

Under section 6 of the Execution of Sentences Act (Law no. 647), the Assize Court also decided to defer execution of the penalties, being satisfied that the accused were unlikely to reoffend.

On 27 May 2002 that judgment was upheld by the Court of Cassation in so far as it concerned police officer T.K. and set aside in respect of police officer S.A.

The applicant was absent throughout the proceedings, having fled Turkey as soon as he had been released on bail on 9 May 1996.

3. The criminal proceedings against the applicant

In an indictment of 4 December 1995, the public prosecutor sought the conviction of the applicant, among others, under Article 169 of the Criminal Code, which makes it an offence to assist or give shelter to an armed gang. In addition, he asked for the sentence to be increased by half in accordance with section 5 of the Prevention of Terrorism Act (Law no. 3713). In support of his request, the public prosecutor referred, *inter alia*, to the applicant's disputed confession to the police.

At the first hearing before the National Security Court, which was held on 27 February 1996, the applicant challenged the indictment. His lawyer submitted that there was no solid evidence whatsoever against his client as the confession relied on by the prosecution had no probative value since the statement had not been signed by the accused. Referring to the medical report recording blows and injuries inflicted on the applicant, the lawyer also stated his wish to enquire about the progress of the criminal proceedings brought by the Fatih public prosecutor's office against the police officers who had interrogated his client. He applied, lastly, for the applicant to be released on bail.

The National Security Court dismissed the application for bail without giving reasons. It reserved the subsequent procedure and fixed the next hearing for 9 May 1996 on account of the large number of cases referred to it.

On 28 March 1996 the applicant's lawyer made a further application for his client to be released on bail, arguing that there was no reason to believe that he was intending to evade justice: he had a fixed abode, family dependants and a business to run. The lawyer submitted that keeping the applicant in detention until the hearing of 9 May 1996 could not be justified by the need to secure evidence, because it had already been gathered.

On the same day the National Security Court refused the applicant's application for bail, on the basis of "the contents of the file" and the "state of the evidence". His lawyer appealed against that decision.

At the hearing on 9 May 1996, the National Security Court granted the lawyer's application for bail and ordered the applicant to be bailed subject to conditions.

After being released, the applicant absconded and left Turkey for Germany.

On 24 December 2002 the National Security Court declared the prosecution against the applicant time-barred.

B. Relevant domestic law and practice

The relevant provisions of Turkish law regarding criminal proceedings in respect of ill-treatment suffered at the hands of agents of the State and the available administrative and civil remedies in that connection appear in, *inter alia*, *Ali Şahmo v. Turkey* (no. 37415/97, 1 April 2003).

Among these provisions, the following should be reiterated:

Article 243 of the Criminal Code

"Any ... public official who, in order to extract a confession of guilt in respect of a criminal offence, tortures or ill-treats any person, engages in inhuman conduct or violates human dignity, shall be punished by up to five years' imprisonment and disqualified from holding public office temporarily or for life. The sentence incurred under Article 452, where such conduct causes death ... shall be increased by between one-third and one-half."

Article 59 of the Criminal Code

"Where the court considers that, besides the mitigating statutory excuses, there are mitigating circumstances in favour of reducing the sentence [imposed] on the perpetrator, the death penalty shall be commuted to a period of life imprisonment and life imprisonment to thirty years' imprisonment.

Other sentences shall be reduced by up to one-sixth."

Section 6 of the Execution of Sentences Act (Law no. 647)

“Where a person who has never been sentenced ... to a penalty other than a fine is sentenced to ... a fine ... and/or [up to] one year’s imprisonment ... execution of the sentence may be suspended if the court is satisfied that [the offender], having regard to his criminal record and tendency to break the law, will not reoffend if his sentence is thus suspended ...”

With regard to the police-custody measures in force at the material time, the maximum periods of detention without judicial control were longer in relation to proceedings before the national security courts. In such cases it was possible to detain a suspect for a period of forty-eight hours in connection with an individual offence, and fifteen days in connection with a collective offence (section 30 of Law no. 3842 of 1 December 1992, reproducing Article 11 of Legislative Decree no. 285 of 10 July 1987).

Under Article 128 § 4 of the Code of Criminal Procedure, an arrested person could challenge any measure extending the period of police custody ordered by a public prosecutor with a view to securing his or her immediate release. At the material time, however, section 31 of Law no. 3842 excluded that option for persons accused of offences triable by the national security courts.

COMPLAINTS

Relying on Article 3 of the Convention, the applicant complained in the first place that he had been tortured while in police custody by officers of the anti-terrorist branch. In that connection, he also criticised the unsatisfactory response of the courts to his allegations.

...

THE LAW

A. Complaints under Article 3 of the Convention

The applicant submitted that the ill-treatment inflicted on him while in police custody and the inadequacy of the courts’ response to the complaint that he had lodged in that respect amounted to a violation of Article 3 of the Convention, which reads as follows:

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

...

2. *The Court's assessment*

The Court reiterates that the purpose of the rule laid down by Article 35 of the Convention is to afford the Contracting States the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them before those allegations are submitted to the Convention institutions. That rule is based on the assumption, reflected in Article 13 of the Convention – with which it has close affinity – that there is an effective remedy available in respect of the alleged breach in the domestic system (see *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V).

Where an individual has an arguable claim that there has been a violation of Article 3, the notion of an effective remedy for the purposes of Article 13 entails, on the part of the State, a thorough and effective investigation capable of leading to the identification and punishment of those responsible (see *Selmouni*, cited above, § 79; *Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI, p. 2287, § 98; and *Assenov and Others v. Bulgaria*, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII, p. 3290, § 102).

In the instant case the applicant's allegations, as brought to the attention of the authorities and which no one has challenged as not being arguable, were serious in nature both regarding the offence alleged and the status of the persons charged.

It thus remains to examine the Government's objection in the light of the above considerations, in other words, to evaluate the determination of the authorities to identify and prosecute those responsible.

In that connection, the outcome of the criminal proceedings against the applicant's interrogators must of course be taken into account notwithstanding the fact that they were concluded on 27 May 2002, after the parties had communicated written observations on the admissibility and merits of the case. Although the Court must refer primarily to the circumstances existing at the time of the incidents complained of, it is not precluded from having regard to information coming to light subsequently and up until the merits of the case are examined (see *Yaşa v. Turkey*, judgment of 2 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2437, § 94), particularly in respect of allegations of treatment prohibited by Article 3 of the Convention, which must be examined with the utmost care (see *Ülkü Ekinci v. Turkey*, no. 27602/95, § 136, 16 July 2002).

In the instant case the official investigations, opened at the applicant's initiative and conducted promptly first by the public prosecutor and then by the judges dealing with the merits, resulted in the conviction by the Istanbul Assize Court of police officers S.A. and T.K. for inflicting ill-treatment with a view to extracting a confession, contrary to Article 243 § 1 of the Turkish Criminal Code.

It follows that the remedy of a criminal complaint, as provided for in Turkish law, proved to be adequate in respect of the applicant's complaint and did indeed give him an opportunity to succeed in his efforts to establish the facts and the responsibilities of his interrogators.

In that connection, the applicant's submission regarding the alleged impunity enjoyed by the police officers has no merit since Article 3 of the Convention does not entail the right for an applicant to have third parties sentenced for a criminal offence or an absolute obligation for all prosecutions to result in conviction, or indeed the imposition of a particular sentence (see, *mutatis mutandis*, *Perez v. France* [GC], no. 47287/99, § 70, ECHR 2004-I, and *Tanlı v. Turkey*, no. 26129/95, § 111, ECHR 2001-III).

Under Article 35 of the Convention (as under Article 13), what is important is whether and to what extent a breach by the State of the above-mentioned obligation to carry out an effective investigation can be regarded as having impeded the victim's access to other available and sufficient remedies by which to establish the responsibility of agents of the State for acts amounting to a violation of Article 3 and, if applicable, to obtain redress.

There is no evidence of such a breach or impediment having occurred in the instant case, given the measures taken by the authorities to prosecute the two police officers in question and the fact that they were subsequently tried and one of them sentenced with final effect by an ordinary court for inflicting ill-treatment on others.

Although he criticised the way in which the criminal courts reached their conclusion, the applicant never indicated that he had attempted to take an active part in the criminal proceedings instituted against his torturers. He could definitely, however, at the very least have joined the criminal proceedings as a civil party seeking redress for both pecuniary and non-pecuniary damage.

Failing that, the applicant also had a more than reasonable chance of successfully suing in civil and/or administrative proceedings police officer T.K., who had been convicted with final effect by a criminal court, or even his superiors.

In the instant case the applicant therefore had at his disposal a series of domestic criminal, civil and administrative remedies which he failed to exhaust without, however, demonstrating that there existed special circumstances absolving him from the obligation to do so (see *Aytekin v. Turkey*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VII, p. 2828, § 85; compare, for example, *Aksoy*, cited above, p. 2277, § 57, and *Kurt v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III, pp. 1176-77, § 83).

Having regard to the foregoing considerations and to the particular circumstances of the present case, the Court allows the Government's

objection and rejects this part of the application for failure to exhaust domestic remedies, pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

...

ROSEIRO BENTO c. PORTUGAL
(Requête n° 29288/02)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 30 NOVEMBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. J.-P. Costa, *président*, M. A.B. Baka, M. I. Cabral Barreto, M. K. Jungwiert, M. V. Butkevych, M^{me} A. Mularoni, M^{me} D. Jočienė, *juges*, et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*.

2. Texte français original. Extraits.

SOMMAIRE¹**Recours introduit alors que la jurisprudence interne n'était pas encore établie****Article 35 § 1**

Épuisement des voies de recours interne – Doubte sur l'effectivité d'un recours – Recours introduit alors que la jurisprudence interne n'était pas encore établie – Possibilité de demander à l'autorité de reconsidérer sa décision

*
* *
*

Le requérant fut condamné à verser une indemnité en réparation de propos jugés injurieux. Le montant de l'indemnité était inférieur au seuil légal à partir duquel l'appel pouvait être recevable. Invoquant l'inconstitutionnalité de la loi ayant fixé cette condition de recevabilité, l'intéressé interjeta appel, se plaignant d'une atteinte à sa liberté d'expression. La veille du dépôt de l'appel, le Tribunal constitutionnel rendit son premier arrêt sur la question de la constitutionnalité de cette condition de recevabilité et conclut que celle-ci n'était pas contraire à la Constitution. L'arrêt fut publié au Journal officiel un mois plus tard. Se référant à cet arrêt, la cour d'appel conclut à l'irrecevabilité de l'appel du requérant. Celui-ci déposa un recours constitutionnel, alléguant à nouveau l'inconstitutionnalité du texte en cause. Le Tribunal constitutionnel, renvoyant à son premier arrêt sur la question, rejeta le recours. Devant la Cour, le requérant allégué la violation de l'article 10 de la Convention.

Article 35 § 1: l'arrêt par lequel le Tribunal constitutionnel a examiné pour la première fois la question de la constitutionnalité de la nouvelle règle de recevabilité des appels fut rendu la veille du jour où le requérant introduisit son appel et fut devenu connu du public un mois plus tard lors de sa parution au Journal officiel. C'est ainsi que, lorsque le requérant interjeta appel, il ne connaissait pas – pas plus du reste que la communauté juridique en général – la position du Tribunal constitutionnel. L'on ne saurait donc faire grief au requérant d'avoir interjeté appel en alléguant l'inconstitutionnalité de la nouvelle loi. Le recours constitutionnel du requérant se comprend également puisqu'au moment où il l'a introduit la jurisprudence du Tribunal constitutionnel ne concernait qu'une seule affaire et n'était donc pas encore totalement établie dans l'ordre juridique portugais. Si le Tribunal constitutionnel avait considéré que la législation en question était contraire à la Constitution, la cour d'appel aurait été obligée d'examiner les autres moyens de recours du requérant, et notamment l'atteinte alléguée à sa liberté d'expression, atteinte dont il se plaint devant la Cour. Bref, dans les circonstances particulières de l'affaire, la «décision interne

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

définitive » est l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 27 février 2002. La requête ayant été soumise dans un délai de six mois à compter de cette date, elle est déclarée recevable.

Jurisprudence citée par la Cour

G. c. Royaume-Uni, n° 11932/86, décision de la Commission du 9 mai 1988, Décisions et rapports 56

Vernillo c. France, arrêt du 20 février 1991, série A n° 198

Cardot c. France, arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200

Whiteside c. Royaume-Uni, n° 20357/92, décision de la Commission du 7 mars 1994, Décisions et rapports 76-B

Dalia c. France, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I

Selmouni c. France [GC], n° 25803/94, C:EDH 1999-V

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Carlos Fernandes Roseiro Bento, est un ressortissant portugais né en 1954 et résidant à Vagos. Il est représenté devant la Cour par M^c A. Marinho e Pinto, avocat à Coimbra. Le gouvernement défendeur est représenté par M. J. Miguel, procureur général adjoint.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant, médecin de profession, était à l'époque des faits maire de la ville de Vagos ; il avait été élu sur les listes du Parti populaire (CDS-PP).

A la réunion du 30 avril 1996 de l'assemblée municipale (*assembleia municipal*), une discussion s'engagea entre le requérant et M. P.M., conseiller municipal (*vereador*) élu sur les listes du Parti social-démocrate (PSD). M. P.M. avait notamment contesté la gestion de la ville, affirmant que celle-ci ne pouvait pas être gérée comme une épicerie ou un cabinet médical. Il ajouta ne pas pouvoir accepter de voir les habitants de Vagos traités comme des « marionnettes » soumises au « culte de la personnalité » qui serait instauré par le requérant.

En réponse, le requérant affirma notamment :

« M. le conseiller municipal P.M. est un autiste politique, qui prétend à un petit rôle de protagoniste politique alors qu'il brûle les dernières cartouches de sa vie politique. Je répugne à répondre à des provocations, notamment lorsqu'elles sont de bas niveau, ou lorsqu'elles émanent de personnes qui, en politique, ne savent que pratiquer la trahison machiavélique, préméditée et méchante. (...) Je serais préoccupé si de tels rots de l'esprit [*arrotos espirituais*] aux relents politiquement fétides venaient de quelqu'un ayant un certain crédit. (...) Au conseil municipal, il [M. P.M.] a en général un comportement pour le moins étrange (...) faisant prolonger les réunions de manière inexplicable, faisant dicter pour le compte rendu une série de vitupérations, pas moins de cinq pages lors de la dernière réunion. »

Le 21 juin 1996, M. P.M. déposa devant le parquet de Vagos une plainte pénale, accusant le requérant d'injures. Il présenta par ailleurs une demande en dommages et intérêts.

Le 26 février 1999, le ministère public présenta ses réquisitions. Le requérant fut inculpé d'injures en raison des expressions susmentionnées.

Le 23 mars 1999, le requérant demanda l'ouverture de l'instruction. Il estimait notamment que l'infraction d'injures n'était pas constituée et que sa condamnation éventuelle s'analyserait en une restriction intolérable au débat politique et à la liberté d'expression.

Par une ordonnance du 2 juin 1999, le juge d'instruction près le tribunal de Vagos prononça l'extinction de la procédure, considérant qu'il y avait lieu d'appliquer en l'espèce la loi d'amnistie n^o 29/99 du 12 mai 1999.

Le 14 juin 1999, le plaignant demanda la poursuite de la procédure aux fins d'examen de sa demande en dommages et intérêts.

Par un jugement du 22 février 2001, le tribunal de Vagos condamna le requérant au versement de 200 000 escudos portugais (PTE) (1 000 euros environ). Le tribunal estimait que les expressions en cause s'analysaient en des injures et qu'elles avaient causé du tort à M. P.M., ce qui justifiait une réparation pécuniaire.

Le 14 mars 2001, le requérant interjeta appel devant la cour d'appel de Coimbra. Il souleva d'emblée un moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 400 § 2 du code de procédure pénale (CPP). Pour lui, cette disposition portait atteinte au droit de recours. Il affirma ensuite que la condamnation en cause était une restriction intolérable au libre débat politique et à la liberté d'expression.

Le plaignant forma de son côté un appel incident.

La cour d'appel rendit son arrêt le 20 juin 2001. Elle examina d'abord la question préliminaire de la recevabilité de l'appel. Elle rappela que l'article 400 § 2 CPP dispose qu'il n'est pas possible d'introduire un recours contre une décision statuant sur une demande en dommages et intérêts si le montant en cause est inférieur à une somme donnée. Elle souligna ensuite, se référant à un arrêt du Tribunal constitutionnel du 13 mars 2001, que cette disposition n'était pas contraire à la Constitution. Elle conclut ainsi à l'irrecevabilité de l'appel, et n'examina donc pas les autres moyens du requérant. L'appel incident de M. P.M. ne fut pas examiné non plus car il était dépourvu d'utilité à la suite du rejet de l'appel principal.

Le requérant déposa un recours constitutionnel devant le Tribunal constitutionnel, alléguant l'inconstitutionnalité de l'article 400 § 2 CPP.

Par un arrêt du 27 février 2002, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours. Se référant à son arrêt du 13 mars 2001, il souligna que le droit de recours prévu à l'article 32 de la Constitution était applicable uniquement à la procédure pénale *stricto sensu* et non pas à une demande en dommages et intérêts, même si celle-ci était formulée dans le cadre d'une procédure pénale. Il était donc légitime de limiter le droit de recours en fonction du montant du litige.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Les voies de recours

L'article 32 § 1 de la Constitution dispose que «la procédure pénale assure toutes les garanties à la défense, y compris le droit de recours».

Les règles de procédure pénale en vigueur au Portugal reconnaissent le principe selon lequel l'intéressé doit faire valoir dans le cadre de la

procédure pénale toute demande en dommages et intérêts fondée sur la commission d'une infraction pénale (*princípio de adesão*) (article 71 CPP).

Aux termes de l'article 400 § 2 CPP, tel que modifié par la loi n° 59/98 du 25 août 1998 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, le recours contre la partie du jugement concernant les dommages et intérêts n'est recevable que si la somme à laquelle l'appelant a été condamné est supérieure à un certain montant prédéterminé. En l'occurrence, ce montant était de 375 000 PTE (la loi n° 3/99 du 13 janvier 1999 fixait, au moment des faits, les montants en cause).

Dans son arrêt du 13 mars 2001 publié au Journal officiel du 24 avril 2001, ainsi que dans celui rendu en l'espèce, le Tribunal constitutionnel considéra que l'article 400 § 2 CPP n'était pas contraire à l'article 32 de la Constitution.

2. *La liberté d'expression et les injures*

L'article 181 du code pénal, concernant les injures, était ainsi libellé à l'époque des faits :

« 1. Quiconque adresse des injures à une autre personne, l'accusant d'un fait, même sous la forme d'un soupçon, ou lui adressant des mots portant atteinte à son honneur et à sa réputation, sera puni d'une peine allant jusqu'à trois mois d'emprisonnement ou d'une peine allant jusqu'à 120 jours-amende.

2. S'agissant de l'imputation des faits, les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 180 s'appliquent. »

L'article 180 du code pénal concerne la diffamation. Dans sa version en vigueur au moment des faits, les paragraphes pertinents de cette disposition se lisaient ainsi :

« (...)

2. La conduite n'est pas punissable :

a) lorsque l'accusation est formulée en vue d'un intérêt légitime ; et

b) si l'auteur prouve la véracité d'une telle accusation ou s'il a des raisons sérieuses de la croire vraie de bonne foi.

(...)

4. La bonne foi mentionnée à l'alinéa b) du paragraphe 2 est exclue lorsque l'auteur n'a pas respecté son obligation imposée par les circonstances de l'espèce de s'informer sur la véracité de l'accusation. »

L'article 184 du code pénal augmente les peines en cause de moitié si la victime est un élu du peuple.

Les articles 70 et 484 du code civil disposent que quiconque porte atteinte à l'honneur et à la réputation d'autrui répond civilement des dommages causés.

GRIEF

Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant dénonce une violation de son droit à la liberté d'expression.

EN DROIT

Le requérant estime que la condamnation dont il a fait l'objet porte atteinte à son droit à la liberté d'expression, garanti par l'article 10 de la Convention, qui 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. (...)

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 (...)

Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Il admet que les recours formés par le requérant devant la cour d'appel puis le Tribunal constitutionnel ne pouvaient aboutir vu le libellé de l'article 400 § 2 CPP. Toutefois, rien n'empêchait le requérant de faire valoir devant le tribunal de première instance ses arguments concernant l'article 10 de la Convention. Le tribunal de Vagos aurait ainsi pu modifier sa décision en tenant compte des arguments de l'intéressé.

Le requérant affirme avoir essayé par tous les moyens possibles de faire réparer la violation au niveau interne, alléguant notamment l'inconstitutionnalité de l'article 400 § 2 CPP. Il conteste par ailleurs les arguments du Gouvernement concernant la prétendue possibilité qu'il aurait eue de s'adresser au tribunal de première instance. Il rappelle que, conformément au droit interne, le pouvoir juridictionnel du juge s'épuise avec le prononcé du jugement. Ce dernier ne peut être attaqué que moyennant un recours devant les juridictions supérieures. La règle de l'épuisement de l'article 35 § 1 de la Convention ne saurait donc lui être opposable.

La Cour souligne qu'aux termes de l'article 35 § 1, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l'occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, par exemple, *Cardot c. France*, arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 19, § 36). Cette règle se fonde sur l'hypothèse – objet de l'article 13 de la Convention,

avec lequel elle présente d'étroites affinités – que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (voir, par exemple, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

L'article 35 de la Convention ne prescrit toutefois l'épuisement que des recours qui sont à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir, parmi beaucoup d'autres, *Vernillo c. France*, arrêt du 20 février 1991, série A n° 198, pp. 11-12, § 27, et *Dalia c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 87-88, § 38).

En l'espèce, la Cour relève d'abord que la possibilité de demander à l'autorité de reconsidérer la décision rendue par elle ne saurait constituer un recours efficace (*G. c. Royaume-Uni*, n° 11932/86, décision de la Commission du 9 mai 1988, *Décisions et rapports* (DR) 56, p. 199). La Cour rejette donc l'exception soulevée par le Gouvernement à cet égard.

La Cour prend par ailleurs note de la position du Gouvernement en ce qui concerne l'impossibilité de voir aboutir le recours formé par le requérant devant la cour d'appel en raison du libellé de l'article 400 § 2 CPP. Elle estime néanmoins devoir examiner cette question de manière plus approfondie. En effet, si aucun recours contre la décision du tribunal de Vagos n'était possible, la question pourrait se poser de savoir si la présente requête ne devrait pas être rejetée pour tardiveté, dans la mesure où la décision interne définitive serait celle qui a été rendue par ce même tribunal de Vagos le 22 février 2001, soit plus de six mois avant l'introduction de l'affaire devant la Cour, le 23 juillet 2002.

A cet égard, la Cour rappelle que s'il y a un doute sur l'effectivité d'un recours interne, c'est là un point qui doit être soumis aux tribunaux (*Whiteside c. Royaume-Uni*, n° 20357/92, décision de la Commission du 7 mars 1994, DR 76-B, p. 80).

Dans la présente affaire, la Cour observe que les dispositions de l'article 400 § 2 CPP limitant le droit de recours dans certaines catégories d'affaires ont été introduites par une loi de 1998, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Souhaitant attaquer la décision rendue par le tribunal de Vagos à son égard, le requérant a allégué devant la cour d'appel puis le Tribunal constitutionnel l'inconstitutionnalité de cet article. Dans son arrêt du 20 juin 2001, la cour d'appel, se référant à un arrêt du Tribunal constitutionnel du 13 mars 2001 relatif à cette même question, a rejeté ses allégations et conclu à la constitutionnalité de la nouvelle version de l'article 400 § 2. Le Tribunal constitutionnel a à son tour confirmé sa jurisprudence antérieure.

Il convient de souligner que, lorsque le requérant a interjeté son recours devant la cour d'appel, le 14 mars 2001, l'arrêt dans lequel le Tribunal constitutionnel a examiné cette question pour la première fois

avait été rendu la veille, le 13 mars 2001. Cet arrêt n'est toutefois devenu connu du public que lors de sa publication au Journal officiel, le 24 avril 2001. Il est donc raisonnable de conclure que, lorsque le requérant a soumis son recours à la cour d'appel, il ne connaissait pas – comme du reste la communauté juridique en général – la position du Tribunal constitutionnel selon laquelle l'article 400 § 2 CPP n'était pas contraire à la Constitution.

La Cour estime que l'on ne saurait faire grief au requérant d'avoir tenté d'alléguer devant la cour d'appel l'inconstitutionnalité d'une nouvelle législation sur laquelle le Tribunal constitutionnel ne s'était pas encore publiquement prononcé et de soumettre ainsi ses griefs aux juridictions supérieures. Son recours constitutionnel peut également se comprendre car la jurisprudence du Tribunal constitutionnel ne concernait à ce moment-là qu'une seule affaire et n'était donc pas encore totalement établie dans l'ordre juridique portugais. La Cour relève à cet égard qu'au cas où le Tribunal constitutionnel aurait considéré la législation en question comme contraire à la Constitution, la cour d'appel aurait été obligée d'examiner les autres moyens de recours avancés par le requérant, et notamment l'atteinte alléguée à sa liberté d'expression.

Dans les circonstances particulières de l'affaire, la Cour estime ainsi que la décision interne définitive en l'espèce est celle qui a été rendue par le Tribunal constitutionnel le 27 février 2002. La requête ne peut donc pas être rejetée pour tardiveté.

(...)

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

ROSEIRO BENTO v. PORTUGAL
(*Application no. 29288/02*)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 30 NOVEMBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr J.-P. Costa, *President*, Mr A.B. Baka, Mr I. Cabral Barreto, Mr K. Jungwiert, Mr V. Butkevych, Mrs A. Mularoni, Mrs D. Jočienė, *judges*, and Mrs S. Dollé, *Section Registrar*.

2. Translation; original French. Extracts.

SUMMARY¹**Appeal lodged before the domestic case-law had become settled****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – Doubts over the effectiveness of a remedy – Appeal lodged before the domestic case-law had become settled – Possibility of asking the authority concerned to reconsider its decision

*
* * *

The applicant was ordered to pay compensation for insulting behaviour. The amount of the award was below the minimum level that had been fixed by statute for an appeal to lie. Arguing that the provision that had laid down that condition for the admissibility of appeals was unconstitutional, the applicant appealed on the ground that his freedom of expression had been violated. The day before the appeal was lodged, the Constitutional Court delivered a judgment in which it examined for the first time the question of the constitutionality of the condition for the admissibility of appeals and held that it did not contravene the Constitution. The judgment was published in the Official Gazette one month later. Referring to that judgment, the court of appeal ruled that the applicant's appeal was inadmissible. The applicant lodged an appeal with the Constitutional Court, again arguing that the relevant provision was unconstitutional. However, referring to its initial judgment on the issue, the Constitutional Court dismissed the appeal. The applicant alleged before the Court a violation of Article 10 of the Convention.

Held

Article 35 § 1: The judgment in which the Constitutional Court had examined for the first time the issue of the constitutionality of the new rule on the admissibility of appeals had been delivered the day before the applicant had lodged his appeal and had become public a month later when it was published in the Official Gazette. The position was, therefore, that when the applicant lodged his appeal he was unaware – as indeed the legal profession generally would have been – of the Constitutional Court's ruling. He could not therefore be criticised for alleging that the new legislation was unconstitutional and lodging an appeal. His decision to appeal to the Constitutional Court was also understandable as at that juncture the Constitutional Court's case-law on the subject consisted of a single decision and was not therefore entirely settled in Portuguese law. Had the Constitutional Court held that the relevant legislation was unconstitutional, the court of appeal would have been obliged to examine the applicant's other grounds of appeal, including the alleged violation of his freedom of expression which he had now raised before the Court. In short, in the special circumstances of the case, the

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

“final domestic decision” was the Constitutional Court’s decision of 27 February 2002. As the application had been lodged within six months after that date, it was admissible.

Case-law cited by the Court

G. v. the United Kingdom, no. 11932/86, Commission decision of 9 May 1988, Decisions and Reports 56

Vernillo v. France, judgment of 20 February 1991, Series A no. 198

Cardot v. France, judgment of 19 March 1991, Series A no. 200

Whiteside v. the United Kingdom, no. 20357/92, Commission decision of 7 March 1994, Decisions and Reports 76-A

Dalia v. France, judgment of 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I

Selmouni v. France [GC], no. 25803/94, ECHR 1999-V

...

THE FACTS

The applicant, Mr Carlos Fernandes Roseiro Bento, is a Portuguese national who was born in 1954 and lives in Vagos. He was represented before the Court by Mr A. Marinho e Pinto, of the Coimbra Bar. The respondent Government were represented by Mr J. Miguel, Deputy Attorney-General.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, can be summarised as follows.

The applicant, a medical practitioner, was the mayor of the town of Vagos at the material time, having been elected as a candidate of the People's Party (CDS-PP).

At a meeting of the municipal assembly (*assembleia municipal*) on 30 April 1996, a heated exchange took place between the applicant and Mr P.M., a town councillor (*vereador*) and member of the Social Democrat Party (PSD). Mr P.M. complained, among other things, of the way the town was being run, saying that a town could not be run like a grocer's or a doctor's surgery. He added that he found it unacceptable to see local residents treated like "puppets" and subjected to the personality cult the applicant sought to foster.

In reply, the applicant said, *inter alia*:

"Councillor P.M. is a political autist who seeks to make a small role for himself on the political stage when his political career is in tatters. I am loath to respond to such provocation, particularly at such a low level or by someone whose only knowledge of politics is of nasty, premeditated, Machiavellian-style betrayal. ... I would be concerned if such politically fetid mental belches [*arrotos espirituais*] had come from someone reputable. ... The least that can be said about his behaviour in the town council is that it is generally strange ... he inexplicably causes meetings to drag on, rants and raves when dictating the record which, for the last meeting, ran to no less than five pages."

On 21 June 1996 Mr P.M. lodged a criminal complaint with the Vagos public prosecutor, accusing the applicant of insulting behaviour. He also claimed damages.

On 26 February 1999 the public prosecutor lodged his submissions. The applicant was charged with insulting behaviour as a result of his aforementioned remarks.

On 23 March 1999 the applicant asked for an investigation to be carried out. He submitted, *inter alia*, that the offence of insulting behaviour was not made out and that any conviction would be an intolerable restriction on political debate and freedom of expression.

In an order of 2 June 1999, the investigating judge of the Vagos Criminal Court discontinued the proceedings, as he considered that the Amnesty Act (Law no. 29/99 of 12 May 1999) should apply to the case.

On 14 June 1999 the complainant asked for the proceedings to resume so that his claim for damages could be determined.

In a judgment of 22 February 2001, the Vagos Criminal Court ordered the applicant to pay 200,000 Portuguese escudos (PTE) (approximately 1,000 euros (EUR)). It found that the expressions that had been used were insulting and had caused Mr P.M. harm that warranted pecuniary reparation.

On 14 March 2001 the applicant appealed to the Coimbra Court of Appeal. He began by arguing that Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure was unconstitutional as, in his submission, it infringed his right to appeal. He added that the conviction was an intolerable restriction on free political debate and freedom of expression.

The complainant cross-appealed.

The Court of Appeal gave judgment on 20 June 2001. It first examined the preliminary question of the admissibility of the appeal. It noted that Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure laid down that no appeal could be made against a decision concerning a claim for damages if the amount in dispute was below a certain level. Referring to a judgment of the Constitutional Court of 13 March 2001, it said that that provision did not contravene the Constitution. It therefore declared the appeal inadmissible without examining the other grounds stated in the applicant's appeal. The cross-appeal that had been lodged by Mr P.M. was not examined either, as it had become devoid of purpose following the dismissal of the main appeal.

The applicant lodged an appeal with the Constitutional Court in which he argued that Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure was unconstitutional.

By a judgment of 27 February 2002, the Constitutional Court dismissed that appeal. Referring to its judgment of 13 March 2001, it stressed that the right of appeal provided for by Article 32 of the Constitution applied solely to criminal proceedings in the strict sense and not to claims for damages, even if such claims had been made in criminal proceedings. It was therefore legitimate to limit the right of appeal by reference to the amount in dispute.

B. Relevant domestic law and practice

1. Remedies

Article 32 § 1 of the Constitution provides that “all rights of the defence shall be guaranteed in criminal proceedings, including the right of appeal”.

The rules of criminal procedure in force in Portugal recognise the principle that claims for damages arising from the commission of a criminal offence must be made in the criminal proceedings (*princípio de adesão*) (Article 71 of the Code of Criminal Procedure).

Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure, as amended by Law no. 59/98 of 25 August 1998, which came into force on 1 January 1999, provides that appeals against orders in the judgment concerning damages are admissible only if the amount the appellant has been ordered to pay exceeds a predetermined sum. In the instant case, the relevant figure was PTE 375,000 (as specified in the statute applicable at that time, Law no. 3/99 of 13 January 1999).

In both its judgment of 13 March 2001, which was published in the Official Gazette of 24 April 2001, and its judgment in the present case, the Constitutional Court held that Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure did not infringe Article 32 of the Constitution.

2. *Freedom of expression and insulting behaviour*

Article 181 of the Criminal Code, which concerns insulting behaviour, was worded as follows at the material time:

“1. Anyone who insults another, by accusing them of something, even if the accusation takes the form of a suspicion, or by addressing them with words that cast a slur on their honour or reputation shall be liable on conviction to a maximum of three months’ imprisonment or 120 day-fines.

2. As regards the question of liability, paragraphs 2, 3, 4 and 5 of Article 180 shall apply.”

Article 180 of the Criminal Code concerns defamation. As worded at the material time, the relevant paragraphs of this provision read as follows:

“...

2. Such conduct shall not give rise to liability:

(a) if the accusation is made in respect of a legitimate interest; and

(b) the person making it establishes the truth of the accusation or has serious grounds for believing in good faith that it is true.

...

4. The defence of good faith referred to in sub-paragraph (b) of paragraph 2 shall not be available where the maker of the statement has not complied with the duty imposed by the circumstances of the case to verify whether the accusation is true.”

Article 184 of the Criminal Code increases the sentence by half if the victim is an elected representative of the people.

Articles 70 and 484 of the Civil Code lay down that anyone who casts a slur on the honour or reputation of another is liable in damages under the civil law.

COMPLAINT

The applicant complained under Article 10 of the Convention of a violation of his right to freedom of expression.

THE LAW

The applicant argued that his conviction had violated his right to freedom of expression, as guaranteed by Article 10 of the Convention, which provides:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. ...

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 ...”

The Government pleaded a failure to exhaust domestic remedies. They accepted that the applicant's appeals to the Court of Appeal and the Constitutional Court had had no prospect of success in view of the wording of Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure. However, they stated that there had been nothing to stop the applicant raising his arguments under Article 10 of the Convention in the Vagos Criminal Court, which would then have had the possibility of reaching a different decision in the light of the applicant's submissions.

The applicant maintained that he had used all the means available to him under domestic law to seek a remedy for the violation. In particular, he had argued that Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure was unconstitutional. He rejected the Government's argument that he could have made a case under Article 10 of the Convention in the Vagos Criminal Court, noting that under domestic law a court's jurisdiction ceased once it had delivered judgment. A judgment could only be impugned by an appeal to a higher court. His application did not, therefore, conflict with the exhaustion of domestic remedies requirement under Article 35 § 1 of the Convention.

The Court reiterates that under Article 35 § 1 it may only deal with applications after domestic remedies have been exhausted. All applicants must provide the domestic courts with the opportunity which is in principle intended to be afforded to Contracting States by that provision, namely the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them (see, among other authorities, *Cardot v. France*, judgment of 19 March 1991, Series A no. 200, p. 19, § 36). That rule is based on the assumption, reflected in Article 13 of the Convention – with which it has

close affinity – that there is an effective remedy available in respect of the alleged breach in the domestic system (see, among other authorities, *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 74, ECHR 1999-V).

The only remedies which Article 35 of the Convention requires to be exhausted are those that relate to the breaches alleged and at the same time are available and sufficient. The existence of such remedies must be sufficiently certain not only in theory but also in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness (see, among many other authorities, *Vernillo v. France*, judgment of 20 February 1991, Series A no. 198, pp. 11-12, § 27, and *Dalia v. France*, judgment of 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I, pp. 87-88, § 38).

As regards the instant case, the Court reiterates that the possibility of requesting an authority to reconsider the decision taken by it does not constitute an effective remedy (see *G. v. the United Kingdom*, no. 11932/86, Commission decision of 9 May 1988, *Decisions and Reports* (DR) 56, p. 199). It therefore dismisses the objection raised by the Government.

The Court further notes that the Government accepted that the applicant's appeal to the Court of Appeal had no prospect of success in view of the wording of Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure. It nevertheless considers that it should examine this question in greater detail, as, if there was no possibility of the applicant's successfully appealing against the decision of the Vagos Criminal Court, the question arises whether the application in the present case should be dismissed as being out of time, bearing in mind that the final domestic decision would then have been the Criminal Court's decision of 22 February 2001, which was given more than six months before the application in the present case was lodged with the Court on 23 July 2002.

In that connection, the Court reiterates that where there is a doubt regarding the effectiveness of a remedy, the issue should be tested before the courts (see *Whiteside v. the United Kingdom*, no. 20357/92, Commission decision of 7 March 1994, DR 76-A, p. 80).

In the present case, the Court notes that the provisions of Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure limiting the right of appeal in certain types of case were introduced by a law of 1998, which came into force on 1 January 1999. As he wished to appeal against the decision of the Vagos Criminal Court ordering him to pay damages, the applicant argued in the Court of Appeal and the Constitutional Court that Article 400 § 2 was unconstitutional. In its judgment of 20 June 2001, the Court of Appeal cited a Constitutional Court judgment of 13 March 2001 on the same issue as authority for rejecting his arguments and finding that the new version of Article 400 § 2 was constitutional. The Constitutional Court subsequently followed its previous decision.

It should be noted that the applicant lodged his appeal to the Court of Appeal on 14 March 2001, one day after the Constitutional

Court's judgment examining this issue for the first time was delivered on 13 March 2001. That judgment did not, however, become public until it was published in the Official Gazette of 24 April 2001. It is therefore reasonable to conclude that when the applicant lodged his appeal to the Court of Appeal he was unaware – as indeed the legal profession generally would have been – of the Constitutional Court's ruling that Article 400 § 2 of the Code of Criminal Procedure did not contravene the Constitution.

The Court considers that the applicant cannot be criticised for having sought relief in the higher courts by attempting to argue in the Court of Appeal that a new statutory provision on which the Constitutional Court had yet to give a public ruling was unconstitutional. His decision to appeal to the Constitutional Court was also understandable as at that juncture the Constitutional Court's case-law on the subject consisted of a single decision and was not therefore entirely settled in Portuguese law. The Court notes in that connection that if the Constitutional Court had held the relevant legislation to be unconstitutional, the Court of Appeal would have been obliged to examine the applicant's other grounds of appeal, including the alleged violation of his freedom of expression.

In the special circumstances of the case, the Court therefore finds that the final domestic decision in the present case was the Constitutional Court's decision of 27 February 2002. The application cannot therefore be dismissed as being out of time.

...

For these reasons, the Court unanimously

Declares the remainder of the application admissible, without prejudging the merits of the case.

SWEDISH TRANSPORT WORKERS' UNION v. SWEDEN
(Application no. 53507/99)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 30 NOVEMBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr J.-P. Costa, *President*, Mr A.B. Baka, Mr R. Türmen, Mr K. Jungwiert, Mr M. Ugrekhelidze, Mrs A. Mularoni, Mrs E. Fura-Sandström, *judges*, and Mrs S. Dollé, *Section Registrar*.

2. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Invalidation of a clause in a collective agreement on the ground that it hindered competition****Article 6 § 1***Access to a court***Article 11***Freedom of association – Interests of members*

*
* *

The applicant, a trade union, entered into a collective labour agreement with an association of newspaper publishers. A clause obliged companies bound by the agreement to hire contractors that were members of the union. In 1995 a company belonging to the association hired a contractor for the distribution of newspapers in a district where a union member had previously performed the task. The union sued the company and the association for breach of the aforementioned clause in the collective agreement, and obtained a favourable judgment from the labour court. The contractor that had been hired subsequently complained to the Competition Authority, claiming that the clause in question restricted competition in a manner contrary to the law. The applicant union was allowed to submit observations, but was not formally a party to the proceedings before the Competition Authority. In February 1999, whilst taking note of the labour court's judgment, the Competition Authority found that the inclusion of the clause in the collective agreement had restrictive effects on the market, and the clause became invalid. Only companies affected by the decision were entitled to appeal.

Held

(1) Article 6 § 1: Admissible (lack of access to a court).

(2) Article 11: The impugned clause in the collective agreement, which had remained in force for over twenty years, aimed at preventing companies from circumventing salary arrangements by hiring contractors not covered by the agreement. Whilst collective agreements were an important means of enabling trade unions to protect their members' interests, Article 11 did not guarantee a right for a trade union to maintain a collective agreement of a particular content for an indefinite period. The matters complained of were not such as to give rise to an issue under this provision: manifestly ill-founded.

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

Case-law cited by the Court

Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden, judgment of 6 February 1976, Series A no. 20

Schmidt and Dahlström v. Sweden, judgment of 6 February 1976, Series A no. 21

Gustafsson v. Sweden, judgment of 25 April 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-II

UNISON v. the United Kingdom (dec.), no. 53574/99, EC:HR 2002-I

Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway (dec.), no. 38190/97, EC:HR 2002-VI

...

THE FACTS

The applicant, the Swedish Transport Workers' Union (*Svenska Transportarbetareförbundet*), is a trade union with its headquarters in Stockholm. It was represented before the Court by Mr K. Junesjö, a lawyer practising in Stockholm.

The respondent Government were represented by Mrs E. Jagander, of the 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.

Since 1976 there has been a clause in the collective labour agreement (*kollektivavtal* – “the agreement”) between the Swedish Transport Workers' Union (“the Union”) and the Swedish Association of Newspaper Publishers (*Svenska Tidningsutgivareföreningen* – “the Association”) which reads as follows:

“Companies which are bound by this collective agreement and hire a contractor must draw up a separate contract with the Swedish Transport Workers' Union’.

...

[Footnote 2:] Distribution work on foot, by bicycle or by car may not be carried out by contractors.”

The clause was introduced on the initiative of the Union, under threat of industrial action, with a view to preventing the agreement's clauses on salaries being circumvented by member companies of the Association hiring contractors not covered by the agreement. According to the Union, the clause served an important purpose in that it protected a weaker party from being forced to abandon the status of an employee covered by the social security system and become a contractor not covered by this system.

In 1995 T., a company belonging to the Association, hired a contractor, the L. company, to carry out the distribution of newspapers by car in a district where a Union member had previously performed that task. As the Union considered that this action violated the relevant clause in the agreement, it sued the Association and T. before the Labour Court (*Arbetsdomstolen*) in 1996, after negotiations between the parties had failed. The Association and T. claimed that the clause adversely affected competition in the newspaper distribution market and thus violated the Competition Act (*konkurrenslagen*, SFS 1993:20).

On 16 September 1998 the Labour Court, by seven votes to two, found for the Union, rejecting in particular the argument that the disputed

clause infringed the Competition Act. The minority considered that the clause was incompatible with section 6 of the Act.

In 1996 the L. company complained to the Swedish Competition Authority (*Konkurrensverket*), claiming that the clause in question violated the Competition Act in that it prohibited the use of contractors and thus restricted competition in a manner contrary to section 6 of the Act. The Competition Authority heard evidence from the Association, T. and four other member companies as parties to the case. The Union was given the opportunity to submit its observations on the case but was not formally a party to the proceedings.

In a decision of 19 February 1999, the Competition Authority first observed that its examination of the case was limited to considering whether the decision by the Association and its member companies to include the clause in the agreement with the Union was contrary to section 6 of the Competition Act. It then went on to consider the newspaper distribution market, and the restrictive effects the clause had on that market. While taking note of the Labour Court's judgment, the Competition Authority found that the decision had in effect noticeably hindered, limited or made difficult competition in that market and therefore violated section 6 of the Competition Act. As a consequence, the Association and its member companies were ordered, under section 23 of the Competition Act, to discontinue applying the decision in question. Thus, in effect, the clause became invalid.

Under section 60 of the Competition Act, only a company affected by the Competition Authority's decision could lodge an appeal against it to the Market Court (*Marknadsdomstolen*). No appeal was lodged against the decision of 19 February 1999.

B. Relevant domestic law

The rules governing competition practices in Sweden are laid down in the Competition Act, whose purpose, as set forth in section 1, is to eliminate and counteract obstacles to effective competition in the field of production of, and trade in, goods, services and other products. The Act does not apply to agreements between employers and employees regarding terms of employment (section 2).

As regards anti-competitive cooperation between companies, section 6 provides:

"Without prejudice to decisions taken under sections 8 or 15, or to sections 13, 17, 18(c), or 18(c), agreements between companies shall be prohibited if they have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition in the market to an appreciable extent.

This shall apply, in particular, to agreements which:

...

2. limit or control production, markets, technical development, or investment;
 3. share out markets or sources of supply;
- ..."

Section 7 of the Act provides that any agreements, or provisions included in agreements, that are prohibited under section 6 are void. Furthermore, section 23 states that the Competition Authority may require a company to put an end to an infringement of any of the prohibitions contained in section 6.

In accordance with section 3(3), the provisions of the Act relating to agreements also apply to decisions by an association of companies.

At the material time, under section 60 an appeal could be lodged against a decision taken by the Competition Authority but only by a company which had been affected by it. By an amendment effected on 1 April 2000, the word "only" was deleted.

Under section 22 of the Administrative Procedure Act 1986 (*förvaltningslagen*), a person who was adversely affected by a decision taken by an administrative authority could appeal against it. The Act applied to the handling of administrative cases by the administrative authorities and by the courts (section 1). If another Act contained a provision that differed from the former legislation, that provision should apply (section 3).

Since 1 January 1995 the Convention has been incorporated into Swedish law by an ordinary statute, namely the Act on the Implementation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (*lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*). The Act was given special status by the enactment of a provision in Chapter 2, Article 23, of the Instrument of Government (*Regeringsformen*), which forms part of the Swedish Constitution, to the effect that no statute or other provision may be enacted which contravenes Sweden's undertakings under the Convention.

Article 14 of Chapter 11 of the Instrument of Government provides:

"If a court or other public body finds that a provision conflicts with a rule of fundamental law or other superior statute, or finds that a procedure laid down in law has been disregarded in any important respect when the provision was made, the provision shall not be applied. If the provision has been approved by Parliament [*Riksdag*] or by the government, however, its application shall be waived only if the error is manifest."

COMPLAINTS

...

The Union ... complained that its right to freedom of association under Article 11 had been violated in that the Competition Authority's decision

to invalidate the clause in issue had removed the possibility for the Union to ensure the continued protection of its members' interests in this matter through negotiation or industrial action.

THE LAW

...

D. The complaint under Article 11 of the Convention

The Union complained that, in breach of Article 11 of the Convention, the Competition Authority's decision of 19 February 1999 declaring the clause in question invalid had undermined the Union's possibility of ensuring the continued protection of its members' interests in this matter through negotiation or industrial action. The relevant part of Article 11 reads as follows:

"1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. ..."

The Union submitted that the national authorities were not entitled to interfere, either by way of annulment or amendment, with collective labour agreements. The Union relied on Conventions nos. 87 and 98 of the International Labour Organisation. In the instant case the authorities had interfered in a manner that had favoured the employers' side, excluding the employees' side from the process under the Competition Act. Unlike the fundamental right to freedom of association, competition law was not embodied either in the Swedish Constitution or in the Convention. The relevant clause, which the Competition Authority had set aside, had been aimed at preventing "social dumping" as regards newspaper distributors' terms of employment, and was purely a matter of trade union activity protected by freedom of association under Article 11 of the Convention.

The Government requested the Court to declare the complaint inadmissible as being incompatible *ratione materiae*. They argued that no right to collective bargaining could be derived from Article 11, let alone a right to enter into a collective labour agreement on a particular matter or to maintain such an agreement in force in all circumstances.

The Government pointed out that the impugned measure had been taken by a specialised agency which was entrusted with the task of ensuring compliance with domestic anti-competition legislation and had particular expertise in an area that was ultimately of vital importance for the overall well-being of the country. The purpose of the Competition Act was to eliminate and counteract obstacles to effective competition in production, trade and services. This was crucial for Sweden's market economy and a prerequisite for Sweden's membership of the European Union. The prohibition clause had restricted the freedom of Sweden's five largest newspaper distributors. It had hindered established companies from acting as sub-contractors and had placed obstacles in the way of small businesses wishing to start small-scale newspaper distribution in the same market, contrary to the general good promoted by free and fair competition.

The Court reiterates that Article 11 § 1 includes trade union freedom as a specific aspect of freedom of association. According to the Court's case-law, the words "for the protection of his interests" show that the Convention safeguards freedom to protect the occupational interests of trade union members by trade union action, the conduct and development of which the Contracting States must both permit and make possible, as well as a right for the trade union to be heard. Although this provision does not secure any particular treatment of union members by the State, such as a right to conclude a particular collective agreement (see *Gustafsson v. Sweden*, judgment of 25 April 1996, *Reports [of Judgments and Decisions]* 1996-II, pp. 652-53, § 45), collective bargaining and collective agreements are certainly among the most important of the means enabling trade unions to strive for the protection of their members' interests (see *Swedish Engine Drivers' Union v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A no. 20], pp. 14-16, §§ 39-40; *Schmidt and Dahlström v. Sweden*, judgment of 6 February 1976, Series A no. 21, pp. 15-16, §§ 34-36; *UNISON [v. the United Kingdom]* (dec.), no. 53574/99, ECHR 2002-I]; and *Federation of Offshore Workers' Trade Unions and Others v. Norway* (dec.), no. 38190/97, ECHR 2002-VI]).

In the present case, the Court notes in particular that the applicant union, after having threatened to take industrial action, had in fact obtained, in 1976, the inclusion of a protection clause in the relevant collective labour agreement. This clause was aimed at preventing the circumvention of salary arrangements by member companies hiring contractors not covered by the agreement. It is significant that the clause remained effective for over twenty years, until 19 February 1999, when the Competition Authority ordered member companies to discontinue its application, finding that it hampered competition in a manner contrary to section 6 of the Competition Act. While, as noted above, the Court recognises the importance of collective agreements as a means of protecting union members' interests, Article 11 of the Convention does not

guarantee a right for a trade union to maintain a collective agreement on a particular matter for an indefinite period. In the Court's view, the matters complained of are not such as to give rise to an issue under this provision.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

...

For these reasons, the Court unanimously

...

Declares the remainder of the application inadmissible.

SYNDICAT SUÉDOIS DES EMPLOYÉS
DES TRANSPORTS c. SUÈDE
(Requête n° 53507/99)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 30 NOVEMBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de M. J.-P. Costa, *président*, M. A.B. Baka, M. R. Türmen, M. K. Jungwiert, M. M. Ugrehelidze, M^{me} A. Mularoni, M^{me} E. Fura-Sandström, *juges*, et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*.

2. Traduction ; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Invalidation d'une clause d'une convention collective pour entrave à la concurrence****Article 6 § 1***Accès à un tribunal***Article 11***Liberté d'association – Intérêts des membres d'un syndicat**
* *

Le requérant, un syndicat, conclut avec un groupement d'éditeurs de journaux une convention collective, dont une clause obligeait les sociétés liées par la convention à employer des sous-traitants membres du syndicat. En 1995, une société appartenant au groupement chargea un sous-traitant d'assurer la distribution de journaux dans un secteur dans lequel une société membre du syndicat s'était jusque-là acquittée de cette tâche. Estimant que cette mesure emportait violation de la clause susmentionnée de la convention collective, le syndicat assigna le groupement et la société devant le tribunal du travail, qui rendit un jugement en sa faveur. Le sous-traitant concerné saisit l'Autorité de la concurrence, alléguant que la clause en question restreignait la concurrence d'une manière contraire à la loi. Le syndicat requérant se vit offrir la possibilité de présenter des observations mais sans être formellement partie à la procédure. En février 1999, l'Autorité de la concurrence, tout en prenant note du jugement du tribunal du travail, estima que l'introduction de la clause litigieuse dans la convention collective avait eu des effets restrictifs sur le marché; la clause devint caduque. Seules les sociétés affectées par cette décision pouvaient présenter un recours.

1. Article 6 § 1: recevable (défaut d'accès à un tribunal).
2. Article 11: la clause litigieuse, qui est demeurée en vigueur pendant plus de vingt ans, visait à empêcher les sociétés membres de tourner les accords salariaux en embauchant des sous-traitants non liés par la convention. Si les conventions collectives constituent un moyen important pour les syndicats de protéger les intérêts de leurs membres, l'article 11 ne garantit pas aux syndicats un droit de préserver pour une durée indéfinie une convention collective concernant un sujet particulier. Les questions litigieuses ne sont pas de nature à soulever un problème sous l'angle de cette disposition: défaut manifeste de fondement.

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

Jurisprudence citée par la Cour

Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède, arrêt du 6 février 1976, série A n° 20

Schmidt et Dahlström c. Suède, arrêt du 6 février 1976, série A n° 21

Gustafsson c. Suède, arrêt du 25 avril 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II

UNISON c. Royaume-Uni (déc.), n° 53574/99, CEDH 2002-I

Fédération des syndicats de travailleurs offshore et autres c. Norvège (déc.), n° 38190/97, CEDH 2002-VI

(...)

EN FAIT

Le requérant, le syndicat suédois des employés des transports (*Svenska Transportarbetareförbundet*), est un syndicat ayant son siège à Stockholm. Devant la Cour, il est représenté par M^c K. Junesjö, avocat à Stockholm.

Le gouvernement défendeur est représenté par M^{me} E. Jagander, du ministère 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.

Depuis 1976, la convention collective (*kollektivavtal* – «la convention») conclue entre le syndicat suédois des employés des transports («le syndicat») et le groupement des éditeurs de journaux de Suède (*Svenska Tidningsutgivareföreningen* – «le groupement») contient une clause ainsi libellée :

«Toute société partie à la présente convention collective qui emploie un sous-traitant doit conclure un contrat séparé avec le syndicat suédois des employés des transports¹.

(...)

[Note 2:] Les opérations de distribution à pied, à bicyclette ou en voiture ne peuvent pas être confiées à des sous-traitants.»

Ce fut le syndicat, agitant la menace d'une grève, qui obtint l'introduction de cette disposition, en vue d'empêcher que les clauses salariales de la convention ne soient tournées par les sociétés membres du groupement ayant recours à des sous-traitants non liés par la convention. Selon le syndicat, la disposition servait un but important en ce qu'elle permettait à une partie en situation de faiblesse de ne pas se voir contrainte d'abandonner le statut d'employé couvert par le système de sécurité sociale pour devenir un sous-traitant non bénéficiaire de ce système.

En 1995, T., une société membre du groupement, demanda à un sous-traitant, la société L., d'assurer la distribution en voiture de journaux dans un secteur dans lequel une société membre du syndicat s'était jusque-là acquittée de cette tâche. Estimant que cette mesure emportait violation de la clause susmentionnée de la convention, le syndicat assigna le groupement et la société T. devant le tribunal du travail (*Arbetsdomstolen*) en 1996, après l'échec des négociations entre les parties. D'après le groupement et T., la clause portait atteinte à la concurrence sur le marché de la distribution de journaux et contrevenait donc à la loi sur la concurrence (*konkurrenslagen*, SFS 1993:20).

Le 16 septembre 1998, le tribunal du travail, par sept voix contre deux, rendit une décision en faveur du syndicat, rejetant notamment l'argument selon lequel la clause litigieuse enfreignait la loi sur la concurrence. La minorité estima que la clause était incompatible avec l'article 6 de la loi.

En 1996, la société L. saisit l'Autorité suédoise de la concurrence (*Konkurrensverket*), alléguant que la clause en question contrevenait à la loi sur la concurrence en ce qu'elle interdisait le recours à des sous-traitants et donc restreignait la concurrence d'une manière contraire à l'article 6 de la loi. L'Autorité de la concurrence entendit le groupement, la société T. et quatre autres sociétés membres en tant que parties à l'affaire. Le syndicat se vit offrir la possibilité de présenter ses observations sur la cause mais sans être formellement partie à la procédure.

Dans sa décision du 19 février 1999, l'Autorité de la concurrence observa tout d'abord qu'elle se bornerait à rechercher si la décision du groupement et de ses sociétés membres d'inclure la clause litigieuse dans la convention signée avec le syndicat était contraire à l'article 6 de la loi sur la concurrence. Elle examina alors le marché de la distribution des journaux et les effets restrictifs que la clause avait sur lui. Tout en prenant note du jugement du tribunal du travail, l'Autorité de la concurrence estima que cette décision avait en pratique considérablement gêné, restreint ou compliqué la concurrence sur le marché concerné, emportant de ce fait violation de l'article 6 de la loi sur la concurrence. Partant, le groupement et ses sociétés membres se virent interdire, en vertu de l'article 23 de la loi sur la concurrence, de continuer à appliquer la décision en question. Ainsi, la clause devint caduque.

En application de l'article 60 de la loi sur la concurrence, seule une société affectée par la décision de l'Autorité de la concurrence pouvait présenter un recours devant le tribunal de commerce (*Marknadsdomstolen*). La décision du 19 février 1999 ne fit l'objet d'aucun recours.

B. Le droit interne pertinent

Les règles régissant les pratiques de concurrence en Suède sont énoncées dans la loi sur la concurrence, dont le but, tel qu'exposé dans son article 1, est de supprimer ou d'annihiler les obstacles à la concurrence effective dans les domaines de la production et du commerce des biens, services et autres produits. La loi ne s'applique pas aux accords entre employeurs et employés portant sur les conditions de travail (article 2).

Quant aux ententes anticoncurrentielles entre sociétés, l'article 6 se lit ainsi :

« Sans préjudice des décisions prises en vertu des articles 8 ou 15, ou des articles 13, 17, 18 c) ou 18 e), les accords entre sociétés sont interdits s'ils ont pour objet ou pour

effet d'entraver, de restreindre ou de fausser la concurrence sur le marché à un degré notable.

Cela vaut en particulier pour les accords visant à :

(...)

2. limiter ou contrôler la production, les marchés, le progrès technique ou les investissements;

3. répartir des marchés ou des sources d'approvisionnement;

(...)

L'article 7 de la loi prévoit que toute convention ou disposition d'une convention prohibée par l'article 6 est nulle. En outre, l'article 23 énonce que l'Autorité de la concurrence peut obliger une société à mettre un terme à une violation de toute disposition de l'article 6.

Aux termes de l'article 3 § 3, les dispositions de la loi relatives aux conventions s'appliquent également aux décisions prises par un groupement de sociétés.

A l'époque considérée, l'article 60 prévoyait la possibilité de recourir contre une décision prise par l'Autorité de la concurrence, mais seulement pour une société touchée par cette décision. Un amendement qui a pris effet le 1^{er} avril 2000 a supprimé le terme «seulement».

Selon l'article 22 de la loi de 1986 sur la procédure administrative (*förvaltningslagen*), toute personne touchée par une décision prise par une autorité administrative peut présenter un recours contre cette décision. La loi s'applique au traitement des affaires administratives par les autorités administratives et par les tribunaux (article 1). Si une loi contient une disposition qui s'écarte de la législation antérieure, c'est cette disposition qui est applicable (article 3).

Depuis le 1^{er} janvier 1995, la Convention a été intégrée au droit suédois par une loi ordinaire, à savoir la loi sur la mise en œuvre de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (*lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*). Cette loi bénéficie d'un statut spécial du fait de l'adoption d'une disposition insérée dans l'article 23 du chapitre 2 de l'Instrument de gouvernement (*Regeringsformen*), qui fait partie intégrante de la Constitution suédoise, et interdisant l'adoption de toute loi ou autre norme qui irait à l'encontre des engagements pris par la Suède en vertu de la Convention.

L'article 14 du chapitre 11 de l'Instrument de gouvernement est ainsi libellé :

«Si un tribunal ou un autre organe public estime qu'une disposition est contraire à une règle de droit fondamentale ou à une autre loi de rang supérieur, ou qu'un aspect important d'une procédure prévue par la loi a été ignoré lorsque la disposition a été élaborée, cette disposition ne doit pas être appliquée. Si la disposition a été approuvée

par le Parlement [*Riksdag*] ou par le gouvernement, son application ne sera écartée que si l'erreur est manifeste.»

GRIEFS

(...)

Sous l'angle de l'article 11, le syndicat dénonce (...) la violation de son droit à la liberté d'association en ce que la décision de l'Autorité de la concurrence annulant la clause litigieuse lui a ôté toute possibilité de continuer à garantir à cet égard la protection des intérêts de ses membres par la négociation ou l'action collective.

EN DROIT

(...)

D. Sur le grief tiré de l'article 11 de la Convention

Le syndicat se plaint que, en violation de l'article 11 de la Convention, la décision en date du 19 février 1999 de l'Autorité de la concurrence qui a eu pour effet d'annuler la clause litigieuse l'ait mis dans l'impossibilité de continuer à garantir à cet égard la protection des intérêts de ses membres par la négociation ou l'action collective. L'article 11, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

«1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...)

Pour le syndicat, les autorités nationales n'ont pas le droit d'influer sur les conventions collectives en les invalidant ou en les modifiant. Le syndicat invoque les conventions n^{os} 87 et 98 de l'Organisation internationale du travail. En l'espèce, les autorités seraient intervenues en faveur du camp des employeurs, excluant les représentants des salariés du processus mis en œuvre en vertu de la loi sur la concurrence. Contrairement au droit fondamental à la liberté d'association, le droit de la concurrence ne serait consacré ni par la Constitution suédoise ni par la Convention. La clause pertinente, que l'Autorité de la concurrence a écartée, aurait visé à empêcher le «dumping social» en ce qui concerne les conditions de travail chez les distributeurs de journaux, et aurait

constitué une question relevant purement et simplement de l'activité syndicale protégée par la liberté d'association en vertu de l'article 11 de la Convention.

Le Gouvernement invite la Cour à déclarer le grief irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae*. Selon lui, l'article 11 ne consacre aucun droit à la négociation collective, encore moins un droit d'adhérer à une convention collective du travail sur un sujet particulier ou de maintenir une telle convention en vigueur en toutes circonstances.

Le Gouvernement souligne que la mesure litigieuse a été prise par une administration spécialisée, à qui l'on a confié la tâche de garantir le respect de la législation interne protégeant la concurrence et qui avait une expertise particulière dans un domaine revêtant en définitive une importance vitale pour le bien-être général du pays. La loi sur la concurrence aurait pour but de supprimer ou d'annihiler les obstacles à la concurrence effective dans les domaines de la production, du commerce et des services. Il s'agirait là d'un but crucial pour l'économie de marché suédoise et d'une condition préalable à l'entrée de la Suède dans l'Union européenne. La clause d'interdiction aurait restreint la liberté des cinq plus grands distributeurs de journaux de la Suède. Elle aurait empêché des sociétés établies d'opérer en tant que sous-traitants et aurait freiné l'élan de petites entreprises souhaitant se lancer sur une échelle réduite dans la distribution de journaux sur le même marché, ce qui serait allé à l'encontre du bien général que favorise une concurrence libre et équitable.

La Cour rappelle que l'article 11 § 1 s'étend à la liberté syndicale en tant qu'aspect spécifique de la liberté d'association. Selon sa jurisprudence, les termes « pour la défense de ses intérêts » montrent que la Convention protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont chaque Etat contractant doit permettre et faciliter la conduite et le développement, ainsi qu'un droit du syndicat à être entendu. Si cette disposition n'assure pas au syndicat un traitement particulier de la part de l'Etat, comme le droit à conclure une convention collective donnée (*Gustafsson c. Suède*, arrêt du 25 avril 1996, *Recueil [des arrêts et décisions]* 1996-II, pp. 652-653, § 45), la négociation collective et les conventions collectives comptent certainement parmi les moyens les plus importants permettant aux syndicats d'assurer la protection des intérêts de leurs membres (*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives [c. Suède]*, 6 février 1976, série A n° 20], pp. 14-16, §§ 39-40, *Schmidt et Dahlström c. Suède*, 6 février 1976, série A n° 21, pp. 15-16, §§ 34-36, *UNISON [c. Royaume-Uni (déc.)]*, n° 53574/99, CEDH 2002-I], et *Fédération des syndicats de travailleurs offshore et autres [c. Norvège (déc.)]*, n° 38190/97, CEDH 2002-VI].

En l'espèce, la Cour relève en particulier que le syndicat requérant, après avoir agité la menace d'une grève, a en fait obtenu en 1976 l'intégration d'une clause de protection dans la convention collective

pertinente. Cette clause visait à empêcher les sociétés membres de tourner les accords salariaux en faisant appel à des sous-traitants non liés par la convention. Il convient de noter qu'elle est restée en vigueur pendant plus de vingt ans, jusqu'au 19 février 1999, date à laquelle l'Autorité de la concurrence a ordonné aux sociétés membres de ne plus l'appliquer, estimant qu'elle entravait la concurrence d'une manière contraire à l'article 6 de la loi sur la concurrence. Tout en reconnaissant, comme elle l'a relevé plus haut, que les conventions collectives constituent un moyen important pour les syndicats de protéger les intérêts de leurs membres, la Cour estime que l'article 11 de la Convention ne garantit pas aux syndicats un droit de préserver pour une durée indéfinie une convention collective concernant un sujet particulier. De l'avis de la Cour, les questions litigieuses ne sont pas de nature à soulever un problème sous l'angle de cette disposition.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

(...)

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

(...)

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

MENTZEN c. LETTONIE
(Requête n° 71074/01)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 7 DÉCEMBRE 2004²

1. Siégeant en une chambre composée de Sir Nicolas Bratza, *président*, M. J. Casadevall, M. G. Bonello, M. R. Maruste, M. S. Pavlovschi, M. L. Garlicki, *juges*, M^{me} I. Ziemele, *juge ad hoc*, et de M. M. O'Boyle, *greffier de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Transcription d'un patronyme d'origine étrangère sur le passeport****Article 8**

Vie privée – Vie familiale – Transcription d'un patronyme d'origine étrangère sur le passeport – Réglementation de l'usage d'un patronyme – Inscription sur une pièce d'identité d'un nom d'origine étrangère selon la phonétique et les règles grammaticales de la langue nationale, résultant en une modification de son orthographe originale – Importance de la différence entre les deux graphies – Ingérence – Mesures visant à protéger une langue nationale – Protection des droits et libertés d'autrui – Nécessaire dans une société démocratique – Indication des noms et prénoms d'origine étrangère dans les documents officiels – Marge d'appréciation – Translittération phonétique et adaptation grammaticale – Proportionnalité

*
* * *

Lorsque la requérante, ressortissante lettonne, épousa M. Mentzen, un ressortissant allemand, dont elle porte le nom, elle entreprit en Lettonie des démarches pour remplacer son passeport letton, portant son nom de jeune fille, par un nouveau passeport, mentionnant son nouveau nom de famille. Sur son nouveau passeport letton, à la page principale contenant toutes les données de base sur le titulaire, son patronyme apparut sous la forme «Mencena», et non «Mentzen». Cette modification de la graphie de son nom se fondait sur la réglementation lettonne relative à la transcription et à l'identification des noms dans les documents lettons. Selon cette réglementation, tous les noms devaient être reproduits «selon les règles d'orthographe de la langue littéraire lettonne» et «le plus près possible de leur prononciation dans la langue d'origine». C'est ainsi que les lettres «tz» furent remplacées par la lettre «c», se lisant, en letton, comme «ts», et ayant donc la même valeur phonétique. De même, le nom de la requérante fut assorti de la terminaison flexible «-a», marqueur du genre féminin. Dans la section du passeport intitulée «Remarques spéciales», figurant vers la fin du passeport, après les autres données personnelles pertinentes, un cachet spécial attestait que la forme d'origine du patronyme en cause était «Mentzen». La requérante demanda à porter le nom de son mari sous sa forme «Mentzen», car la transcription lettonne de son nom avait pour conséquence qu'elle et son époux portaient deux noms différents sur leurs pièces d'identité. La transcription phonétique et l'adaptation grammaticale en langue lettonne du nom de famille allemand de la requérante furent confirmées par les juridictions nationales. Elles estimèrent que les autorités lettonnes avaient correctement appliqué et interprété les dispositions nationales en cause, qui, en prescrivant d'écrire les noms d'origine étrangère comme ils se prononçaient en letton, avec l'adjonction de la terminaison flexible appropriée, visaient la protection de la langue lettonne. La Cour constitutionnelle

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

indiqua que la transcription lettonne d'un nom étranger sur un document officiel délivré par la République de Lettonie tendait à protéger et à renforcer l'usage et le statut du letton en tant que langue officielle sur le territoire national et à promouvoir la stabilité du système de la langue lettonne. Si cela entraînait pour la requérante des complications dans sa vie courante, puisqu'il lui était nécessaire de fournir des explications supplémentaires sur son lien avec son mari, la requérante n'avait pas été dans l'incapacité d'exercer ses droits, tels que ceux de franchir les frontières, d'exercer ses droits électoraux, de recevoir des envois postaux. La Cour constitutionnelle en conclut que les inconvénients subis dans la vie courante ne constituaient pas un fondement suffisant pour ne pas appliquer les règles. Par ailleurs, le patronyme de la requérante n'avait pas fait l'objet de transformation, car si la transcription entraînait une modification du nom de la requérante, elle n'en représentait pas sa traduction en letton, mais seulement son adaptation aux particularités grammaticales de la langue nationale. La Cour constitutionnelle ajouta que, pour que la transcription des noms portât le moins atteinte à l'individu, l'indication de la forme d'origine du nom étranger devait figurer de manière plus visible dans le passeport, plus près de sa graphie adaptée en letton. Le passeport est la pièce d'identité principale des ressortissants lettons.

Article 8: la requérante a fait l'objet, non d'un changement forcé de son nom, mais d'une réglementation de l'usage du nom. La mise en œuvre d'une telle réglementation peut constituer une «ingérence» dans l'exercice des droits au respect de la vie privée et familiale. La différence visuelle des deux graphies «Mentzen» et «Mencena» est suffisamment forte pour susciter des doutes quant à l'équivalence des deux versions, ce qui est susceptible de causer à la requérante des problèmes dans sa vie sociale et professionnelle et, lorsque la requérante et son conjoint sont amenés à utiliser leurs passeports respectifs, d'entraver l'identification commune des deux époux en tant que famille. Partant, la transcription phonétique et l'adaptation grammaticale du nom de famille de la requérante, opérées au détriment de son orthographe d'origine, constituent une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et familiale. Cette ingérence était prévue par la loi. S'agissant des objectifs poursuivis, la Cour constitutionnelle lettonne a invoqué la nécessité de protéger la langue officielle nationale, ce que plaide également le Gouvernement. La Cour estime qu'en faisant d'une langue sa langue officielle l'État s'engage en principe à garantir à ses citoyens le droit de l'utiliser sans entraves, non seulement dans leur vie privée, mais également dans leurs rapports avec les autorités publiques, pour communiquer et recevoir des informations dans cette langue. Aux yeux de la Cour, c'est surtout et avant tout sous cet angle qu'il échet de considérer les mesures visant à protéger une langue donnée. La Cour constitutionnelle lettonne estima que la situation de la langue lettonne dans l'ensemble des rapports sociaux du pays était encore relativement fragile et qu'il était donc nécessaire de lui accorder une protection renforcée. Cette appréciation n'est manifestement pas entachée d'arbitraire. La Cour admet que l'ingérence poursuit au moins un «but légitime», à savoir «la protection des droits et libertés d'autrui». Quant à la nécessité de l'ingérence, les États disposent d'une marge d'appréciation particulièrement large en matière d'indication des noms et des prénoms d'origine étrangère dans les documents officiels. Lorsque les autorités d'un État se trouvent confrontées à l'obligation de transcrire, dans une pièce

d'identité ou un autre document officiel, le nom d'une personne originaire d'un pays dont la langue utilise une écriture différente de celle dans laquelle le document doit être rédigé, la différence entre les deux alphabets peut rendre une translittération nécessaire. Poursuivant toujours le même objectif, à savoir l'intégration du porteur du nom dans l'ensemble des rapports sociaux du pays d'accueil, cette translittération peut s'opérer selon plusieurs méthodes. A la différence de la majorité absolue des Etats membres du Conseil de l'Europe, en Lettonie, les patronymes étrangers sont soumis à une transcription phonétique même si leur forme d'origine est écrite en caractères latins, et la plupart sont munis d'une terminaison flexible. En effet, en letton, un nom étranger peut être inclus dans une phrase uniquement s'il est écrit comme il se prononce et est muni d'une terminaison. Cette adaptation entraîne inévitablement une modification de la graphie du nom étranger d'origine. Le fait qu'un pays occupe une situation isolée quant à un aspect particulier de sa législation ne se heurte pas forcément à la Convention, surtout dans un domaine aussi étroitement lié aux traditions culturelles et historiques de chaque société. En l'espèce, la requérante est exposée à des désagréments d'ordre pratique en raison de l'utilisation obligatoire de la graphie «Mencena» dans les documents officiels en Lettonie. Toutefois, pour remédier à ce problème, la réglementation nationale confirme l'équivalence juridique des deux versions du nom et prévoit la possibilité d'indiquer dans le passeport la graphie d'origine du patronyme. Une réglementation récente prévoit l'inscription de la version d'origine du patronyme juste après la page principale, ce qui permet de saisir visuellement plus rapidement les deux graphies et de s'assurer de leur équivalence. La requérante peut obtenir un nouveau passeport conforme à ces exigences. Si tous les désagréments dont elle se plaint n'en sont pas pour autant éliminés, ils n'atteignent pas un degré suffisant de gravité pour constituer une ingérence disproportionnée dans sa vie privée et familiale. L'utilisation de la graphie «Mencena» ne l'a pas empêchée d'exercer l'ensemble de ses droits politiques, économiques et sociaux reconnus en droit letton, y compris le droit de quitter le pays et d'y revenir, et elle ne s'est jamais vu refuser l'entrée et le séjour dans un pays étranger, seule ou avec son mari, du fait de la différence des deux graphies de son nom. Bref, les autorités lettonnes n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation en la matière : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

Un groupe d'habitants de Leeuw-St-Pierre c. Belgique, n° 2333/64, décision de la Commission du 16 décembre 1968, *Recueil des décisions de la Commission européenne des Droits de l'Homme* 28

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

F. c. Suisse, arrêt du 18 décembre 1987, série A n° 128

Olsson c. Suède (n° 1), arrêt du 24 mars 1988, série A n° 130

Niemietz c. Allemagne, arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 251-B

Burghartz c. Suisse, arrêt du 22 février 1994, série A n° 280-B

Pahor c. Italie, n° 19927/92, décision de la Commission du 29 juin 1994, non publiée

Hokkanen c. Finlande, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 299-A

Stjerna c. Finlande, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 299-B

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

- Guillot c. France*, arrêt du 24 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V
Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce, n° 25701/94, décision de la Commission du 21 avril 1998, non publiée
- Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, arrêt du 30 juillet 1998, *Recueil* 1998-V
Szokoloczy-Syllaba et Palffy de Erdoed Szokoloczy-Syllaba c. Suisse (déc.), n° 41843/98, 29 juin 1999
- Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, CEDH 2000-II
- Bijleveld c. Pays-Bas* (déc.), n° 42973/98, 27 avril 2000
- Chaire Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, CEDH 2000-VII
- Taieb dite Halimi c. France* (déc.), n° 50614/99, 20 mars 2001
- G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001
- Šiškina et Šiškins c. Lettonie* (déc.), n° 59727/00, 8 novembre 2001
- Petersen c. Allemagne* (déc.), n° 31178/96, 6 décembre 2001
- Kozłovs c. Lettonie* (déc.), n° 50835/99, 10 janvier 2002
- Fretté c. France*, n° 36515/97, CEDH 2002-I
- Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, CEDH 2002-II
- Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI

(...)

EN FAIT

La requérante est une ressortissante lettonne née en 1972 et résidant actuellement à Belgrade (Serbie-Monténégro). Le gouvernement défendeur est représenté par M^{lle} I. Reine, son agente.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. L'adaptation de la graphie du patronyme de la requérante

Le 29 décembre 1998, la requérante contracta mariage avec un ressortissant allemand, M. Ferdinand Carl Friedrich Mentzen. Ce mariage fut célébré et enregistré par le bureau de l'état civil n° 2 de Bonn (*Standesamt Bonn II*), en Allemagne, qui, le même jour, délivra aux époux un acte de mariage (*Heiratseintrag*). Conformément à cet acte, la requérante se vit attribuer le nom de son mari, «Mentzen».

En août 1999, la requérante demanda à la direction des affaires de nationalité et de migration du ministère de l'Intérieur de Lettonie (*Iekšlietu ministrijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde*, ci-après «la direction») de remplacer son ancien passeport letton, portant son nom de jeune fille, par un autre passeport mentionnant son nouveau nom de famille. Dans sa demande, elle formula le souhait exprès de voir son nouveau patronyme retranscrit correctement, sans aucune modification.

Le 10 septembre 1999, la direction délivra à la requérante un nouveau passeport letton. Toutefois, à la page 3 de ce document, page principale qui comporte toutes les données de base sur le titulaire, le patronyme de l'intéressée apparaissait sous la forme «Mencna» et non «Mentzen». Les responsables de la direction expliquèrent à la requérante qu'une telle modification de la graphie de son nom se fondait sur le règlement n° 174 relatif à la transcription et à l'identification des prénoms et des noms dans les documents, d'après lequel tous les noms et prénoms devaient être reproduits «selon les règles d'orthographe de la langue littéraire lettonne» et «le plus près possible de leur prononciation dans la langue d'origine». Par conséquent, la consonne affriquée «tz» fut remplacée par la lettre «c», qui se prononce «ts» en letton et a donc la même valeur phonétique. De même, le nom de la requérante fut assorti de la terminaison flexible «-a», marqueur du nominatif singulier du genre féminin. Cependant, dans la section intitulée «Remarques spéciales» («*Īpašas atzīmes*»), à la page 14 du passeport, la direction apposa un cachet

spécial attestant que la forme d'origine (*oriģinālforma*) du patronyme en cause était «Mentzen».

Après avoir tenté en vain de contester la nouvelle graphie de son nom auprès des fonctionnaires de la direction qui lui avaient délivré le passeport litigieux, la requérante forma un recours hiérarchique devant le chef de la direction. Elle soutenait notamment que la transcription phonétique et l'adaptation grammaticale de son nom de famille portaient atteinte à son droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention. A une date non spécifiée, le chef de la direction rejeta le recours au motif qu'en tout état de cause la page 14 du passeport indiquait la version originelle du nom «Mentzen» et qu'aucune modification du patronyme n'avait donc eu lieu.

2. *La procédure devant les tribunaux*

La requérante assigna la direction devant le tribunal de première instance de l'arrondissement du centre de la ville de Riga, qui la débouta par un jugement du 23 mars 2000. Après avoir cité l'avis du service des consultations linguistiques de l'Institut de la langue lettone (*Latviešu valodas institūta Valsts valodas konsultāciju dienests*) du 21 décembre 1999, selon lequel la transcription du nom allemand «Mentzen» en letton devait être «Mencena» lorsqu'il s'agissait d'une femme, le tribunal conclut que la transcription du patronyme de la requérante avait été effectuée conformément à la réglementation applicable en la matière, à savoir le règlement n° 310 relatif aux passeports des citoyens lettons et le règlement n° 174 relatif à la transcription et à l'identification des prénoms et des noms dans les documents. Le tribunal rappela également que toute personne se trouvant dans une telle situation avait toujours la possibilité de faire inscrire la forme d'origine de son nom dans la section «Remarques spéciales» de son passeport si elle le souhaitait.

La requérante interjeta appel de ce jugement devant la cour régionale de Riga, contestant notamment l'interprétation de la législation nationale par le tribunal de première instance. Dans son appel, la requérante critiquait le principe même de «lettonisation» de la graphie des noms et prénoms étrangers; selon elle, les deux règlements cités dans le jugement entrepris étaient contraires à l'article 8 de la Convention relatif au droit au respect de la vie privée et à l'article 96 de la Constitution lettone, qui garantit ce droit. De même, la requérante souligna que ni la loi sur la langue officielle ni la réglementation pertinente ne prévoyaient une adaptation grammaticale ou orthographique des marques et des noms d'entreprises commerciales étrangères; cela étant, la nécessité et la proportionnalité d'une telle pratique à l'égard des noms propres se révélaient douteux. Enfin, la requérante souligna qu'à cause de l'adaptation de la graphie de son patronyme son mari et elle-même portaient maintenant

deux noms différents sur leurs pièces d'identité, ce qui entravait leur identification commune en tant que famille.

Par un arrêt du 24 octobre 2000, la cour régionale rejeta l'appel de la requérante. Après avoir constaté que la direction avait agi en stricte conformité avec la loi et les règlements applicables en la matière, la cour admit que la situation critiquée pouvait s'analyser en une ingérence dans les droits garantis par l'article 8 de la Convention. Cependant, elle estima que cette ingérence, qui visait à la protection de la langue lettonne, était conforme au second paragraphe de cet article. Pour autant que la requérante se référerait à un régime différent relatif aux marques et aux noms d'entreprises, la cour régionale estima que ce fait était sans incidence dans le cas d'espèce, les noms propres constituant un élément totalement différent et obéissant à des dispositions particulières.

La requérante se pourvut alors en cassation devant le Sénat de la Cour suprême, faisant notamment valoir que la protection de la langue lettonne ne figurait pas parmi les buts légitimes des restrictions autorisées par l'article 116 de la Constitution et par l'article 8 § 2 de la Convention. Par un arrêt du 31 janvier 2001, le Sénat rejeta le pourvoi. Selon l'arrêt, la forme d'origine du nom «Mentzen» figurant à la page 14 du passeport, il n'y avait eu, en l'espèce, aucune atteinte au droit de la requérante au respect de sa vie privée.

3. *La procédure devant la Cour constitutionnelle*

À la suite de l'entrée en vigueur des modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Satversmes tiesa*), la requérante saisit cette juridiction d'une requête constitutionnelle (*konstitucionālā sūdzība*) visant à faire reconnaître l'inconstitutionnalité de l'article 19 de la loi sur la langue officielle et du règlement n° 295 relatif à la transcription et à l'identification des prénoms et des noms. Elle soutenait que les dispositions critiquées étaient contraires aux articles 96 et 116 de la Constitution lettonne.

La Cour constitutionnelle trancha la question par un arrêt du 21 décembre 2001 (affaire n° 2001-04-0103). Après avoir reconnu qu'un patronyme relevait du champ de la vie privée, elle déclara :

« (...) »

2° (...) La Cour constitutionnelle accepte l'argument de la requérante selon lequel la lettonisation [*latviskošana*] de son nom porte atteinte à ses sentiments. Le fait que l'écriture de son nom de famille soit différente de celle du nom de son mari lui cause un sentiment désagréable et entraîne des inconvénients de nature sociale. Des complications surgissent dans la vie courante, puisqu'il lui est nécessaire de fournir des explications supplémentaires sur son lien avec son conjoint. Les incompréhensions finissent certes par se dissiper, mais cela exige un certain temps.

(...) L'une des fonctions principales (...) du prénom et du nom de famille est de garantir la possibilité d'identification de la personne et de déterminer le lien du porteur du nom avec sa famille.

Compte tenu de l'attitude psychologique de la requérante à l'égard du patronyme transcrit ainsi que des complications dans la vie courante qui, surtout à l'étranger, se manifestent par la difficulté, pour les autres, de déterminer son lien avec sa famille, et vu le fait que la stabilité du nom de famille touche non seulement à la vie privée de l'individu mais également aux intérêts de la société, la disposition selon laquelle, dans un passeport délivré en Lettonie, un nom étranger doit être transcrit selon les traditions de la langue lettonne et conformément aux normes de cette langue, doit être considérée comme une ingérence dans la vie privée.

(...)

3.1) (...) [L]ingérence dans la vie privée de la requérante est prévue par la loi et matérialisée par les règlements du Conseil des ministres.

3.2) L'argument de la requérante selon lequel la transcription lettonne de son nom ne poursuit aucun des buts légitimes susmentionnés manque de fondement. Les noms propres constituent l'un des éléments de la langue, et la question de savoir quelles règles y seront appliquées affecte tout le système de la langue. Il ressort des pièces du dossier que la requérante critique en effet le principe même de la transcription des noms étrangers, caractéristique de la langue lettonne. Par conséquent, en déterminant si l'ingérence (...) poursuit un but légitime, il convient de tenir compte du rôle de la langue lettonne en Lettonie.

En déclarant que la langue officielle de la République de Lettonie est le letton, l'article 4 de la Constitution lui attribue un statut constitutionnel. Le statut constitutionnel de la langue officielle renforce le fondement juridique de l'usage du letton dans les documents délivrés par la République de Lettonie. Eu égard au fait que le passeport de citoyen letton est un document officiel qui non seulement identifie la personne, mais également atteste d'un lien juridique durable entre l'individu et l'Etat, le nom et le prénom de la personne doivent être écrits dans la langue officielle.

(...) La Cour constitutionnelle se rallie à l'avis de l'expert (...), d'après lequel le nom de famille est utilisé non seulement par son porteur, mais également par la société; par conséquent, les patronymes doivent être réglementés (...) pour la commodité des membres de la société.

Compte tenu des particularités historiques, et surtout du fait que la proportion des Lettons [de souche] sur le territoire national a diminué au cours du XX^e siècle, la nation lettonne ne représente qu'une minorité dans certaines grandes villes, y compris à Riga (...), et la langue lettonne n'a recouvré que récemment son statut de langue officielle; la nécessité de protéger la langue officielle et d'en renforcer l'usage est donc étroitement liée au régime démocratique de l'Etat letton.

Eu égard à ce que, (...) dans le contexte de la mondialisation, la Lettonie est le seul lieu dans le monde où l'existence et le développement de la langue lettonne et, par là même, de la nation lettonne, peuvent être garantis, une restriction ou une limitation de l'usage de [cette] langue (...) sur le territoire national s'analysent en une menace pour le régime démocratique de l'Etat.

[Dans un arrêt récent,] [l]a Cour constitutionnelle de Lituanie est elle aussi parvenue à la conclusion que la langue officielle sert à préserver l'identité nationale, unit la

nation, assure l'expression de la souveraineté nationale, ainsi que l'indivisibilité de l'Etat (...)

Cela étant, la vie privée de la requérante a subi une ingérence visant à protéger le droit des autres résidents de Lettonie d'utiliser librement le letton sur tout le territoire national, et à protéger le régime démocratique de l'Etat. Dès lors, l'ingérence (...) poursuit des buts légitimes.

4° (...) [I] échet de vérifier si l'ingérence [litigieuse] est proportionnée aux buts légitimes [qu'elle poursuit].

4.1) (...) La Cour constitutionnelle ne doute pas que la graphie des noms propres dans les documents exerce une influence directe sur les autres domaines de l'usage de la langue, ceux-ci étant étroitement liés. Si la graphie des noms propres étrangers dans les documents n'était autorisée que dans leur forme d'origine, il serait cohérent et logique que leur usage [dans cette forme] se répande progressivement puisque les noms propres sont utilisés dans des textes différents. Il est impossible d'isoler la graphie des noms personnels étrangers dans les pièces d'identité de [leur graphie dans d'autres textes]. Cela menacerait réellement la qualité de la langue lettonne, et donc la fonction de [cette] langue dans la société (...)

Il ressort des pièces du dossier que l'ingérence [critiquée] n'a pas empêché la requérante (...) d'exercer d'autres droits qui sont les siens, par exemple ceux de franchir la frontière de son Etat et des autres Etats, d'exercer ses droits électoraux, de recevoir des envois postaux. Les inconvénients que l'individu subit dans la vie courante ne constituent pas un fondement suffisant pour ne pas lui appliquer les règles résultant du statut de la langue officielle.

La Cour constitutionnelle estime que l'atteinte au fonctionnement de la langue lettonne en tant que système unique qui résulterait de l'écriture des noms propres étrangers dans leur seule forme d'origine, serait plus forte que les inconvénients que les personnes peuvent subir en utilisant un passeport portant le nom transcrit selon les traditions de la langue lettonne.

Dans ces circonstances, le fonctionnement de la langue lettonne en tant que système unique (...) représente une nécessité sociale et non pas un caprice du pouvoir étatique.

Dans certains cas, la transcription du nom est susceptible de compliquer l'identification de la personne ou la détermination du lien du porteur du nom avec sa famille (son conjoint) ; toutefois, les intérêts de la protection du letton en tant que langue officielle, et donc les intérêts de la protection du régime d'Etat démocratique, justifient [cette ingérence].

4.2) Est dénuée de fondement l'allégation de la requérante selon laquelle le nom qu'elle a acquis par le mariage a été transformé. La transcription [*atveide*] d'un nom propre ne constitue pas sa traduction en letton (ce n'est pas la lettonisation du nom [en tant que tel]), mais son adaptation aux particularités grammaticales de la langue lettonne.

Il existe dans le monde un grand nombre de systèmes d'écriture, qui sont largement utilisés, et les différences existant entre eux impliquent objectivement qu'en passant d'un système à l'autre, la conservation de la forme d'origine est impossible. A cause de la différence des alphabets, une conformité absolue à l'original est impossible même entre les langues utilisant l'écriture latine. En letton, depuis les débuts de la langue écrite, la tradition constante est de transcrire les noms propres étrangers non pas selon

leur écriture, mais selon leur prononciation dans l'idiome d'origine. Le règlement n° 295 détermine juridiquement ce principe d'écriture des noms propres étrangers, caractéristique de la langue lettonne (...)

Tant la loi sur la langue que le règlement n° 295 se réfèrent aux normes de la langue littéraire. (...) [A] la base de la grammaire du letton se trouvent les déclinaisons. Les terminaisons indiquent le genre et le nombre des noms communs et des noms propres, ainsi que la fonction du mot dans la phrase. La terminaison déclinaison rattachée à un nom propre indique le sexe du porteur du nom. Dans beaucoup de langues indo-européennes (par exemple en anglais, en allemand et en français), soit les noms propres sont dépourvus de genre grammatical, soit les patronymes masculins et féminins ne se distinguent pas par leur forme. Par conséquent, dans ces langues, les noms propres étrangers peuvent être incorporés dans la phrase dans leur forme d'origine sans pour autant détruire le système grammatical de la langue. En revanche, en letton, un nom étranger ne peut être inclus dans une phrase (...) que s'il est écrit comme il se prononce et s'il est muni d'une terminaison. Par conséquent, les traditions d'écriture des noms propres étrangers trouvent leur fondement dans les particularités grammaticales de la langue lettonne.

On ne peut donc pas se rallier à la thèse de la requérante selon laquelle l'atteinte à ses droits est plus grande que le bénéfice qu'en tire l'État. Avec une telle limitation de la vie privée de la personne, l'État promeut la stabilité du système de la langue lettonne. Le respect de normes (...) traditionnelles et codifiées dans tous les domaines d'usage et d'écriture des noms propres, y compris dans les documents, constitue, dans les circonstances historiques concrètes de l'État, une partie intégrante de la réalisation du statut de la langue officielle. (...)

4.3) Afin de diminuer dans la mesure du possible les inconvénients découlant de la transcription des noms propres, la loi sur la langue dispose que « dans le passeport (...) en plus du prénom et du nom de la personne, qui sont transcrits (...), est indiquée (...) la forme d'origine du nom propre étranger (...), lorsque la personne le désire et peut l'attester par voie documentaire ».

Le sens de l'expression « en plus » [*papildus*] a été précisé par le Conseil des ministres dans son règlement n° 310. L'article 6 de ce règlement dispose : « Lorsque la personne le désire, la forme d'origine de ses nom et prénom est inscrite dans la section « Remarques spéciales », conformément à la pièce justificative. (...) » (...)

Toutefois, la section 3 de l'instruction n° 52 du directeur du Département de nationalité et de migration (...) prévoit que la forme d'origine n'est inscrite qu'à la page 14 du passeport, c'est-à-dire après les autres données [personnelles pertinentes]. (...)

Compte tenu de ce qu'en choisissant l'endroit où la forme d'origine du nom (...) serait inscrite, le Conseil des ministres n'a pas fait tout ce qui était possible pour que la transcription des noms portât le moins atteinte à l'individu, la disposition du règlement n° 310 (...) selon laquelle la forme d'origine (...) est inscrite dans le champ « Remarques spéciales » constitue une ingérence disproportionnée dans la vie privée (...) et est donc incompatible avec l'article 96 de la Constitution et avec l'article 19 § 2 de la loi sur la langue officielle.»

Sur la base de ce raisonnement, la Cour constitutionnelle reconnut conforme à l'article 96 de la Constitution l'article 19 de la loi sur la langue officielle, qui établit le principe général de transcription phoné-

tique et d'adaptation grammaticale des noms étrangers. En revanche, elle déclara inconstitutionnelles les dispositions réglementaires prévoyant d'indiquer la forme d'origine du nom à la page 14 du passeport et non à un endroit plus visible situé plus près de la page 3, page principale du passeport. La Cour constitutionnelle précisa en particulier que ces dispositions, et notamment la section 3 de l'instruction n° 52, perdraient leur effet et deviendraient caduques à partir du 1^{er} juillet 2002.

B. Le droit interne pertinent

1. Dispositions constitutionnelles et législatives

Aux termes de l'article 4 de la Constitution lettone (*Satversme*), « [l]a langue officielle de la République de Lettonie est le letton ». L'article 96 de la Constitution garantit « l'inviolabilité de la vie privée, du domicile et de la correspondance ». Toutefois, l'article 116 prévoit la possibilité de limiter l'exercice de ce droit « afin de protéger les droits d'autrui, le régime démocratique de l'Etat, la sécurité, le bien-être et la morale publics ».

Aux termes de l'article 3 de l'ancienne loi du 1^{er} mars 1927 relative à la graphie des prénoms et des noms dans les documents (*Likums par vārdu un uzvārdu rakstību dokumentos*), les prénoms et les noms d'origine étrangère devaient être écrits comme ils se prononçaient en letton, avec l'adjonction de la terminaison flexible appropriée.

L'article 18 de l'ancienne loi linguistique (*Valodu likums*), en vigueur jusqu'au 31 août 2000, était ainsi libellé :

« Les noms propres lettons sont utilisés conformément aux traditions lettonnes et aux règles de la langue.

Les noms propres d'origine étrangère sont transcrits et utilisés en letton conformément aux normes de transcription [*atveide*] des noms propres d'origine étrangère. »

L'article 19 de la nouvelle loi sur la langue officielle (*Valsts valodas likums*), adoptée le 9 décembre 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2000, se lit comme suit :

« 1^o Les noms propres sont transcrits conformément aux traditions de la langue lettone et aux normes de la langue littéraire, eu égard aux dispositions du deuxième paragraphe du présent article.

2^o Dans le passeport ou le certificat de naissance, en plus du prénom et du nom de la personne, transcrits selon les formes actuelles de la langue lettone, est indiquée la forme historique du patronyme familial de cette personne, ou bien la forme d'origine du patronyme étranger translittérée en alphabet latin, lorsque la personne (...) le désire et peut attester [cette forme] par voie documentaire.

3^o L'écriture et l'identification des prénoms et des noms, ainsi que l'écriture et l'usage des noms propres étrangers en langue lettone, sont régies par des règlements. »

2. Dispositions réglementaires adoptées avant le 21 décembre 2001

Pour autant qu'il est pertinent en l'espèce, le règlement n° 174 du 14 mai 1996 relatif à la transcription et à l'identification des prénoms et des noms dans les documents (*Noteikumi par vārdu un uzvārdu rakstību un identifikāciju dokumentos*) dispose :

Article 1^{er}

« (...) Dans tous les documents rédigés dans la langue officielle, le prénom et le nom de la personne sont écrits conformément aux règles d'orthographe de la langue littéraire lettonne, en utilisant uniquement les lettres de l'alphabet de la langue littéraire lettonne. Tous les prénoms et les noms (à l'exception des prénoms et des noms indéclinables) doivent être munis d'une terminaison conforme au système des substantifs et des adjectifs de la langue lettonne. Les noms des personnes de sexe féminin doivent porter des terminaisons du genre féminin. Sont indéclinables en letton les prénoms et les noms d'origine étrangère qui, au nominatif singulier, se terminent par -o, -ā, ē, ī, -u, -ū. »

Article 2

« Indépendamment de leur étymologie en letton, les prénoms et les noms d'origine étrangère doivent être écrits de manière à les rapprocher le plus possible de leur prononciation dans la langue d'origine et ce, conformément aux règles de transcription des noms propres étrangers. Les prénoms et les noms d'origine étrangère, à l'exception des prénoms et des noms indéclinables, se voient rattacher une terminaison du genre masculin ou féminin, en fonction du sexe de la personne. »

Article 3

« Lorsque la forme du prénom ou du nom inscrite dans un document délivré en langue lettonne peut compliquer l'identification de la personne, la forme d'origine du prénom ou du nom peut être indiquée dans le passeport conformément au règlement (...) n° 310 relatif aux passeports des citoyens lettons (...). Lorsque la langue d'origine n'utilise pas l'écriture latine, cette indication se fait par voie de translittération en alphabet latin. »

Article 6

« La mention du prénom ou du nom de la personne dans un document est juridiquement identique à celle figurant dans l'acte de naissance (ou dans un autre document), lorsque les deux mentions sont complètement identiques ou que leurs seules différences sont les suivantes :

6.1) chacune des mentions correspond aux règles de grammaire ou d'orthographe de la langue lettonne à différentes époques historiques, [à savoir] :

6.1.1) dans un cas, le prénom ou le nom figure avec une terminaison, dans un autre, il en est dépourvu ;

6.1.2) dans chacun des cas, le prénom ou le nom est muni de la terminaison d'une déclinaison différente ;

(...)

6.1.4) dans chacun des cas, le prénom ou le nom figure dans une orthographe différente ;

(...)

6.3) dans un document, le prénom et le nom sont écrits dans une langue étrangère, dans un autre, ils sont écrits en letton ;

(...)

6.5) dans chacun des documents, le prénom ou le nom sont écrits selon des principes différents de transcription des noms propres d'origine étrangère.»

Le règlement n° 295 du 22 août 2000 relatif à la transcription et à l'identification des prénoms et des noms (*Noteikumi par vārdu un uzvārdu rakstību un identifikāciju*) reprend, dans une large mesure, les dispositions du règlement précédent. Les autres dispositions pertinentes de ce texte sont ainsi libellées :

Article 8

«Lorsque la personne souhaite conserver (...) la forme historique ou la forme d'origine de son patronyme et présente des documents l'attestant :

8.1) dans les documents, les autorités [compétentes] indiquent, à un endroit déterminé, la forme historique, la forme d'origine ou la forme translittérée en alphabet latin ([c'est-à-dire] reproduite, lettre par lettre, d'un autre alphabet) du patronyme de la personne ;

(...)

Article 10

«La forme du nom (...) écrite en letton est juridiquement identique à la forme d'origine du nom, [à la forme] historique ou translittérée en caractères latins.»

Article 12

«Dans les copies et les extraits, le prénom et le nom sont écrits dans leur graphie d'origine.»

Article 14

«Lorsque la transcription du prénom ou du nom de la personne porte atteinte aux intérêts essentiels de cette personne, elle peut saisir le centre de la langue d'Etat (*Vāsts valodas centrs*) d'une demande de transcription du nom en letton dans une forme moins préjudiciable à ses intérêts. L'avis du centre de la langue d'Etat sur la question de savoir comment le prénom et le nom de la personne doivent être écrits en langue officielle lie les autorités [compétentes].»

En Lettonie, le passeport est la pièce d'identité principale des ressortissants lettons. Aux termes de l'article 6 du règlement n° 310 du 24 octobre 1995 relatif aux passeports des citoyens lettons (*Noteikumi par Latvijas pilsoņu pasēm*), en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2002, lorsque la personne souhaite voir indiquer la graphie d'origine de son prénom et de

son nom dans son passeport, cette forme doit être inscrite dans la section « Remarques spéciales » (« *Īpašas atzīmes* ») de ce document. Conformément à la section 3 de l'instruction n° 52 du directeur du Département de nationalité et de migration (prédécesseur légal de la direction), la graphie d'origine doit apparaître sur un cachet spécial apposé à la page 14 du passeport.

3. *Développements postérieurs à l'arrêt du 21 décembre 2001*

Le 5 mars 2002, à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle cité ci-dessus, le Conseil des ministres adopta le règlement n° 96 relatif à la transcription et à l'usage des noms propres d'origine étrangère dans la langue lettone (*Noteikumi par citvalodu personvārdu rakstību un lietošanu latviešu valodā*), établissant une codification très détaillée des règles de transcription des noms étrangers. Les articles pertinents de ce règlement se lisent comme suit :

Article 45

« En letton, les noms féminins, d'origine tant lettone qu'étrangère, se forment et s'utilisent avec les terminaisons respectives du genre féminin. »

Article 48

« Aux noms masculins ayant la terminaison -s correspondent des noms féminins portant la terminaison -a ou la terminaison -e. »

Article 54

« À partir des noms masculins se terminant par -ens (...), les noms féminins se forment avec la terminaison -a, par exemple : Rībēns – Rībēna, Kacēns – Kacēna. »

Article 123

« [S'agissant des noms d'origine allemande], [l]es dispositions des articles [précédents] du présent règlement ne s'appliquent pas à des consonnes ou groupes de consonnes particuliers, qui se transcrivent ainsi :

(...)

123.31) «tz» [se transcrit par] «c» (...) »

Le 18 juin 2002, en exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 décembre 2001, le Conseil des ministres adopta le nouveau règlement n° 245 relatif aux passeports des citoyens lettons et des non-citoyens résidents permanents de Lettonie et aux documents de voyage des apatrides (*Noteikumi par Latvijas pilsoņu pasēm, nepilsoņu pasēm un bezvalstnieku ceļošanas dokumentiem*). Les dispositions pertinentes de ce règlement, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002 en remplacement du règlement n° 310 précité, sont ainsi libellées :

Article 4

« Dans le passeport, le nom et le prénom (...) de la personne sont écrits conformément aux exigences posées par les actes normatifs en matière d'orthographe des noms et des prénoms en langue lettone. »

Article 6

« Lorsque la graphie du nom (...) à la page 3 [page principale] du passeport est différente de sa graphie dans un document où ce nom est écrit dans la forme d'origine d'une autre langue (...) la forme d'origine (...) translittérée en alphabet latin est indiquée à la page 4 du passeport, lorsque la personne (...) le désire et peut attester [la forme en question] par voie documentaire. La translittération en alphabet latin est effectuée conformément à l'annexe n° 4 au présent règlement. »

Article 15

« Un passeport est délivré lorsque :

(...)

15.6) la personne souhaite recevoir un [nouveau] passeport au lieu d'un passeport valide de citoyen letton (...). »

C. Eléments de droit comparé

Le 21 octobre 1999, la Cour constitutionnelle lituanienne (*Konstitucinis teismas*) rendit un arrêt relatif à la conformité avec la Constitution lituanienne de la résolution du Conseil suprême du 31 janvier 1991 sur la graphie des prénoms et des noms dans les passeports des citoyens de la République de Lituanie (*Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase*). Les parties pertinentes de cet arrêt se lisent ainsi :

« (...) Aux termes de l'article 14 de la Constitution, la langue officielle est le lituanien. Le fait que le statut de la langue officielle soit consacré par la Constitution signifie que le lituanien a valeur constitutionnelle. La langue officielle préserve l'identité de la nation, intègre la nation civile, assure l'expression de la souveraineté nationale, l'intégrité et l'indivisibilité de l'Etat ainsi que le bon fonctionnement des organes de l'Etat et des collectivités locales. La langue officielle constitue une garantie importante d'égalité des citoyens, puisqu'elle permet à tous les citoyens d'entretenir des rapports avec les organes de l'Etat et des collectivités locales dans les mêmes conditions, dans le cadre de l'exercice de leurs droits et intérêts légitimes. L'établissement constitutionnel du statut de la langue officielle signifie également que le législateur doit assurer, au moyen de la loi, que l'utilisation de cette langue soit garantie dans la vie publique et qu'au surplus il doit prévoir des moyens de protection de la langue officielle. Le lituanien ayant acquis le statut de langue officielle dans la Constitution, il doit être utilisé dans toutes les institutions de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que dans tous les établissements, entreprises et organisations situés sur le territoire lituanien; les lois et les autres actes juridiques doivent être promulgués dans la langue officielle; les documents relatifs au travail de bureau, à la comptabilité, à la gestion et aux finances doivent être dressés en lituanien; enfin, la correspondance entre les organes de l'Etat et

les collectivités locales, les établissements, les entreprises et les organisations doit se dérouler dans la langue officielle.

(...)

Eu égard au fait que le passeport de citoyen lituanien est un document officiel attestant un lien juridique permanent entre l'individu et l'Etat, à savoir la nationalité de la personne, et que la question de la nationalité relève de la sphère de la vie publique de l'Etat, le prénom et le nom de l'individu doivent être écrits dans la langue officielle. Sinon, le statut constitutionnel de cette langue serait mis en cause.

(...)

Comme il a été dit ci-dessus, la sphère d'utilisation obligatoire de la langue officielle est la vie publique en Lituanie. Par conséquent, elle n'est pas obligatoire dans la vie privée, où les personnes utilisent la langue de leur choix. La résolution du Conseil suprême ne régit pas la vie privée; elle ne fait que déterminer l'écriture des prénoms et des noms dans le passeport de citoyen lituanien. (...)

(...)

(...) Il faut noter que les dispositions de la résolution du Conseil suprême, selon lesquelles le prénom et le nom d'une personne doivent être écrits en lettres lituanienes [et] selon leur prononciation, s'appliquent à tous les citoyens sans exception, quelles que soient leur origine ethnique ou autres distinctions. L'appartenance d'une personne à une ethnie relève de la décision de cette personne, c'est-à-dire que nul n'est compétent pour décider de l'appartenance ethnique d'un individu sauf lui-même; par conséquent, il est impossible d'établir des dispositions exclusives permettant l'utilisation de la langue officielle en fonction de l'origine ethnique de l'intéressé. De même, l'origine ethnique ne peut pas être invoquée pour demander de ne pas appliquer les dispositions résultant du statut de la langue officielle. Sinon, le principe constitutionnel d'égalité de toutes les personnes devant la loi pourrait être enfreint. (...)

D. Eléments de droit international

A l'heure actuelle, les principaux instruments internationaux en matière d'usage des noms et des prénoms sont les conventions de la Commission internationale de l'état civil (CIEC). En particulier, la Convention n° 14 relative à l'indication des noms et prénoms dans les registres de l'état civil, signée à Berne le 13 septembre 1973, a été ratifiée par l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Turquie; la Lettonie ne compte pas parmi ses signataires. Les articles pertinents de cette convention se lisent ainsi:

Article 2

«Lorsqu'un acte doit être dressé dans un registre de l'état civil par une autorité d'un Etat contractant et qu'est présenté à cette fin une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un autre document établissant les noms et prénoms écrits dans les mêmes caractères que ceux de la langue dans laquelle l'acte doit être dressé, ces noms et prénoms seront reproduits littéralement, sans modification ni traduction.

Les signes diacritiques que comportent ces noms et prénoms seront également reproduits, même si ces signes n'existent pas dans la langue en laquelle l'acte doit être dressé.»

Article 3

«Lorsqu'un acte doit être dressé dans un registre de l'état civil par une autorité d'un Etat contractant et qu'est présenté à cette fin une copie ou un extrait d'un acte de l'état civil ou un autre document établissant les noms et prénoms écrits dans d'autres caractères que ceux de la langue dans laquelle l'acte doit être dressé, ces noms et prénoms seront, sans aucune traduction, reproduits par translittération dans toute la mesure du possible. S'il existe des normes recommandées par l'Organisation Internationale de Normalisation (I.S.O.), ces normes devront être appliquées.»

Article 4

«En cas de divergence dans la graphie des noms ou prénoms entre plusieurs documents présentés, l'intéressé sera désigné conformément aux actes de l'état civil ou aux documents établissant son identité, rédigés dans l'Etat dont il était ressortissant, lors de l'établissement de l'acte ou du document.

Pour l'application de la présente disposition, le terme «ressortissant» comprend les personnes qui ont la nationalité de cet Etat, ainsi que les réfugiés et les apatrides dont le statut personnel est régi par la loi dudit Etat.»

Les parties pertinentes du rapport explicatif à cette convention, adopté par l'Assemblée générale de la CIEC le 14 septembre 1973, sont ainsi libellées :

« (...)

Il est à peine nécessaire de souligner la nécessité de cette uniformité. Le nom et les prénoms constituant les principaux éléments d'identification d'une personne, il faut que ces éléments soient concordants partout où cette personne se trouve et que cette uniformité se reflète dans tous les actes de l'état civil qui la concernent.

La Convention a essentiellement un caractère technique. Elle se borne à prescrire que les noms et prénoms qui doivent être indiqués dans les actes de l'état civil seront la reproduction exacte des noms et prénoms figurant dans les actes ou documents existants, présentés en vue de l'établissement du nouvel acte. (...)

(...)

Article 2

(...)

L'article opte, parmi les différents systèmes de reproduction de noms, pour le système littéral; toutes les lettres composant le nom et les prénoms sont reproduites sans aucune [modification]. Ce système est le seul qui garantisse une uniformité en évitant, par exemple, que la lettre «u» soit transportée en «ou» ou en «oe» et les lettres «cz» en «ch» ou en «tch».

La règle de la reproduction littérale s'applique également aux signes diacritiques. Ainsi, la lettre «ü» avec tréma; la lettre «ö» sera recopiée «ö» et ne sera pas transportée en «oe». Les signes diacritiques devront être reproduits, même s'ils n'existent

pas dans la langue dans laquelle l'acte doit être dressé. Si l'acte est établi à la machine à écrire, les signes diacritiques seront, le cas échéant, ajoutés à la main.

Le premier alinéa de l'article dispose encore que les noms et prénoms soient reproduits sans modification ni traduction. Il convient cependant de rappeler que la rigueur de cette disposition, qui est spécialement importante en ce qui concerne les particules, les noms déclinés et les prénoms, est tempérée, le cas échéant, par les dispositions des alinéas 2, 3 et 4 de l'article premier.

(...)

Article 3

(...)

L'article opte, parmi les différents systèmes de transposition, pour le système de translittération: chaque caractère, le cas échéant avec ses signes diacritiques, est reproduit par son équivalent dans l'autre langue.

(...)

Lorsqu'il n'existe pas de normes recommandées par l'U.S.O., la transposition devra néanmoins être faite dans toute la mesure du possible par translittération.

Ainsi, à l'heure actuelle, il n'existe pas de normes pour la translittération des caractères latins en caractères grecs. Il semble cependant possible, dans un grand nombre de cas, de réaliser cette translittération, notamment à l'aide de règles de translittération contenues dans la norme ISO-843 (système international pour la translittération des caractères grecs en caractères latins).

Par contre, il semble bien qu'en l'absence totale de normes il ne soit pas possible de translittérer des caractères cyrilliques, arabes ou hébreux en caractères grecs, ni les caractères chinois en caractères grecs ou latins. Dans ces conditions, la reproduction pourra être faite dans les cas envisagés, par un autre procédé tel que la transposition phonétique. Il reste cependant que, même dans cette éventualité, les traductions sont interdites. Le nom et les prénoms doivent être reproduits par translittération à partir des actes et documents qui sont présentés en vue de l'établissement du nouvel acte. (...)

Aux termes de la résolution adoptée par l'Assemblée générale de la CIEC lors de sa réunion du 11 septembre 1992, à Berlin :

«L'Assemblée (...) est d'avis que l'expression contenue dans l'article 2 alinéa 1^{er}, «ou un autre document établissant les noms et prénoms» vise tout document public même s'il n'émane pas d'un officier de l'état civil comme, par exemple, le passeport de la personne intéressée.»

E. Eléments de droit communautaire

Le 30 mars 1993, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rendit un arrêt dans l'affaire *Christos Konstantinidis c. Stadt Altensteig, Standesamt, et Landratsamt Calw, Ordnungsamt* (C-168/91, *Recueil* 1993, p. I-1191). Dans cette affaire, engagée à la suite d'un renvoi préjudiciel du tribunal d'instance (*Amtsgericht*) de Tübingen, la CJCE dut

se pencher sur la question de la compatibilité de la translittération d'un nom grec avec la liberté d'établissement, garantie par l'ex-article 52 du traité instituant la Communauté européenne (devenu l'article 43 depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam). En l'espèce, l'intéressé, M. Christos Konstantinidis (*Χρήστος Κωνσταντινίδης*), ressortissant hellénique exerçant la profession de masseur en Allemagne, vit transcrire son nom, dans la traduction de son acte de naissance et dans le registre des actes de mariage, sous la forme «Hrēstos Kōnstantinidēs». Une telle graphie résultait de l'application de la norme ISO-18, elle-même indiquée par l'article 3 de la convention n° 14 de la CIEC (précitée). La CJCE déclara ce qui suit :

«11. (...) [I]l y a lieu d'admettre que, par ses deux questions, le juge de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 52 du traité doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que le nom d'un ressortissant hellénique, qui s'est établi dans un autre Etat membre afin d'y exercer une profession à titre indépendant, soit inscrit dans les registres de l'état civil de cet Etat selon une graphie non conforme à la transcription phonétique de son nom et telle que la prononciation de son nom s'en trouve modifiée et déformée.

12. En vue de répondre à cette question, il convient de rappeler, d'abord, ainsi que la Cour l'a constaté à maintes reprises, que l'article 52 du traité constitue l'une des dispositions fondamentales de la Communauté. Cet article impose, en matière de droit d'établissement, le respect de l'assimilation des ressortissants des autres Etats membres aux nationaux en interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité résultant des législations, réglementations ou pratiques nationales (...)

13. Il y a, dès lors, lieu d'examiner si des règles nationales concernant la transcription en caractères latins du nom d'un ressortissant hellénique dans les registres de l'état civil de l'Etat membre où il s'est établi sont susceptibles de le placer dans une situation de droit ou de fait désavantageuse par rapport à la situation faite, dans les mêmes circonstances, à un ressortissant de cet Etat membre.

14. Il convient de constater à cet égard que rien dans le traité ne s'oppose à la transcription d'un nom grec en caractères latins dans les registres de l'état civil d'un Etat membre qui utilise l'alphabet latin. Dans ces conditions, il appartient à cet Etat membre d'en fixer les modalités, par la voie législative ou administrative et selon les règles prévues par des conventions internationales qu'il a conclues en matière d'état civil.

15. Des règles de ce genre ne doivent être considérées comme incompatibles avec l'article 52 du traité que dans la mesure où leur application crée pour un ressortissant hellénique une gêne telle qu'elle porte, en fait, atteinte au libre exercice du droit d'établissement que cet article lui garantit.

16. Or tel est le cas si la législation de l'Etat d'établissement oblige un ressortissant hellénique à utiliser, dans l'exercice de sa profession, une graphie de son nom résultant de la translittération dans les registres de l'état civil, si cette graphie est telle que la prononciation s'en trouve dénaturée et si cette déformation l'expose au risque d'une confusion de personnes auprès de sa clientèle potentielle.

17. Il y a donc lieu de répondre à la juridiction de renvoi que l'article 52 du traité doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un ressortissant hellénique se voie obligé, par la législation nationale applicable, d'utiliser, dans l'exercice de sa profession, une graphie de son nom telle que la prononciation s'en trouve dénaturée et que la déformation qui en résulte l'expose au risque d'une confusion de personnes auprès de sa clientèle potentielle.»

GRIEF

Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint que la distorsion de la graphie de son patronyme dans son passeport constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et familiale.

EN DROIT

La requérante allègue que la manière dont son nom de famille se trouve transcrit dans son passeport porte atteinte à son droit au respect de sa vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la Convention. Cet article dispose en ses passages pertinents :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...)

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

A. Thèses des parties

1. *Le Gouvernement*

Le Gouvernement commence par expliquer certaines particularités de la langue lettone, et notamment le fait que tout nom propre étranger y est transcrit selon les règles phonétiques lettones. Ce principe est aussi ancien que la langue écrite lettone; ainsi, le premier livre imprimé intégralement en letton, le *Catechismus catholicorum* de saint Pierre Canisius, paru en 1585 et traduit en letton par des ecclésiastiques allemands, suivait déjà cette approche, notamment en transcrivant la consonne affriquée allemande «z» ou «tz» par «c». Le Gouvernement cite également un ouvrage paru cent ans après, à savoir la *Grammaire lettone* de H. Adolphi (1685), ainsi que la première traduction intégrale de la Bible (1685-1689), où une solution identique a été adoptée. Il se réfère encore à deux sources contemporaines, le volume III des

Lignes directrices pour l'orthographe et l'orthoépïe des noms propres d'origine étrangère en langue littéraire lettonne de l'Académie des sciences (1960) et les *Lignes directrices pour l'usage et la prononciation des prénoms et des noms en langue littéraire lettonne* (1998) du centre de la langue d'Etat. En résumé, le Gouvernement insiste sur le fait que les Lettons ont toujours et en tout lieu transcrit le «z» ou le «tz» allemands par un «c»; par conséquent, en imposant cette règle dans le règlement n° 96, le gouvernement letton n'a fait que codifier une pratique générale et absolue déjà existante.

Il en est de même de l'adjonction des terminaisons flexibles aux noms propres: depuis que la langue lettonne existe, ses locuteurs ont toujours fait ainsi. Le Gouvernement reconnaît que les deux principes précités, à savoir la transcription phonétique et la flexion, ne s'appliquent pas aux marques commerciales. Cependant, cette distinction est naturelle car, en parlant ou en écrivant, un lettophone se réfère, dans son esprit, au substantif générique respectif – [magasin] «X», [frigidaire] «Y», [voiture] «Z.» – même s'il n'est pas mentionné. Au surplus, lorsqu'il est question de marques dans un texte, elles sont toujours soit placées entre guillemets, soit écrites en italique.

Le Gouvernement reconnaît d'emblée que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, l'article 8 de la Convention est applicable dans la présente affaire. De même, il admet qu'en effectuant une transcription phonétique du nom de la requérante, les autorités lettonnes ont commis une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de la vie privée garanti par cette disposition. Le Gouvernement estime cependant que cette ingérence est conforme aux exigences du second paragraphe de l'article 8, c'est-à-dire qu'elle est «prévue par la loi», poursuit un but légitime et est «nécessaire dans une société démocratique» afin d'atteindre ce but.

Tout d'abord, le Gouvernement est convaincu que l'ingérence litigieuse est «prévue par la loi», au sens de l'article 8 § 2 de la Convention. A cet égard, il rappelle que, sur le passeport de la requérante, les autorités nationales ont utilisé la graphie «Mencena» conformément à l'article 18 de l'ancienne loi linguistique et aux règlements n°s 310 et 174, ce dernier ayant été remplacé par le règlement n° 295 à partir du 1^{er} septembre 2000. De surcroît, aucune des dispositions desdits règlements ne laisse de place à un quelconque arbitraire de la part des fonctionnaires responsables de la rédaction des actes de naissance ou des passeports; un nom étranger ne se transcrit pas n'importe comment, mais selon des principes stables existant depuis quatre siècles.

Quant au but légitime, le Gouvernement reconnaît que la liste des objectifs contenue dans l'article 8 § 2 de la Convention est exhaustive. Cependant, il est convaincu que l'ingérence litigieuse satisfait à cette clause, puisqu'elle «vise à protéger le droit d'autrui d'entendre et d'utiliser

une langue lettonne correcte sur le territoire letton, en reconnaissant ainsi les personnes d'après leur nom propre, ainsi qu'à assurer une mise en œuvre complète du statut du letton en tant que langue officielle de la Lettonie». A cet égard, le Gouvernement rappelle que le letton n'a retrouvé son statut de langue officielle qu'assez récemment et que, pendant les cinquante ans du régime soviétique, seule la volonté des Lettons de maintenir et, dans la mesure du possible, de promouvoir l'usage de leur langue lui a permis de survivre. Même aujourd'hui, alors que le statut officiel du letton est protégé par la Constitution, la nécessité de renforcer son usage dans la vie publique est encore plus importante afin de «maintenir l'identité de la nation, l'unir et garantir le fonctionnement de l'Etat en général», ainsi que d'exclure le risque de son extinction dans l'avenir. Or, si le letton est la langue officielle de l'Etat, il est logique d'imposer son usage correct dans les documents officiels.

Le Gouvernement ne nie pas qu'une personne dans une situation similaire à celle de la requérante puisse avoir des souhaits particuliers quant à la transcription de son nom dans sa pièce d'identité; cependant, de telles préférences personnelles doivent toujours être mises en balance avec les besoins légitimes de la société. En particulier, aux yeux du Gouvernement, l'usage d'un nom dans une pièce d'identité ne peut pas être séparé de son usage dans l'ensemble des rapports sociaux, officiels et non officiels.

En l'espèce, inscrire «Mentzen» comme forme principale du patronyme de la requérante dans son passeport signifierait imposer à la société l'usage d'un langage déformé, contraire aux principes phonétiques et grammaticaux du letton. Le Gouvernement fournit quelques exemples de malentendus susceptibles de survenir si le patronyme en cause était incorporé sans terminaison flexible dans une phrase: le plus souvent, il serait impossible de comprendre si «Mentzen» est le sujet ou le complément du verbe, ce qui pourrait rendre la phrase inintelligible. Si l'on autorisait une mention systématique des noms sans terminaison dans les passeports, cela inciterait les gens à les utiliser ainsi dans les conversations; or, une fois banalisée, une telle pratique ouvrirait la voie à la déformation de la langue et à sa détérioration massive. A cet égard, le Gouvernement estime qu'il serait dangereux de modifier aussi brusquement une pratique vieille de quatre cents ans, sans même parler de l'attitude certainement négative de la majorité de la population. En d'autres termes, il est inacceptable qu'une personne puisse imposer au reste de la société l'obligation d'employer des formes de langage «contre nature» et, par là même, un idiome défiguré, alors qu'autrui a parfaitement le droit d'utiliser, de lire et d'entendre un letton correct.

Le Gouvernement soutient donc qu'il existe en l'occurrence un «besoin social impérieux» de transcrire le nom de la requérante. Il est également convaincu que l'ingérence critiquée ne va pas au-delà de ce qui est stricte-

ment nécessaire pour répondre à ce besoin. A ce propos, le Gouvernement souligne la grande diversité linguistique des Etats membres du Conseil de l'Europe, d'où la diversité des choix adoptés en matière de noms et prénoms. Selon le Gouvernement, l'absence de normes et de principes communs en la matière est démontrée par le faible nombre de signataires de la convention n° 14 de la CIEC (voir ci-dessus), parmi lesquels la Lettonie ne figure pas. Aux yeux du Gouvernement, la reproduction exacte d'un nom étranger en une autre langue, lettre par lettre, ne constitue qu'une solution parmi plusieurs; elle satisferait peut-être certains, mais serait désavantageuse pour d'autres. Il n'y a point de système universellement accepté, et il peut y avoir beaucoup de gens qui préféreraient plutôt entendre la prononciation correcte du nom en question.

Le Gouvernement rappelle ensuite que la transcription phonétique du patronyme de la requérante n'a pas pour autant annulé ou privé d'effets juridiques sa graphie d'origine, «Mentzen». Bien au contraire, la réglementation autorise expressément à inscrire cette forme dans le passeport de l'intéressée; depuis l'adoption du règlement n° 245, la graphie d'origine apparaît à la page 4. De même, l'article 10 du règlement n° 295 consacre le principe d'équivalence juridique absolue des deux graphies.

Enfin, le Gouvernement ne nie pas que certains inconvénients peuvent survenir pour la requérante à l'étranger, en raison notamment du manque d'informations des fonctionnaires de l'Etat d'accueil. Cependant, on ne peut jamais totalement exclure un risque de malentendu, dans la mesure où il est impossible que tout le monde connaisse les systèmes de translittération existant dans les différents pays. Au demeurant, le Gouvernement note que tous les inconvénients pratiques dénoncés par la requérante ont trait à la période antérieure à l'adoption du règlement n° 245; il conclut donc que tous ces problèmes étaient essentiellement dus à l'écart entre les deux graphies, celle adaptée et celle d'origine. Or, désormais, la requérante est libre d'obtenir un nouveau passeport avec la version d'origine de son patronyme à la page 4, donc beaucoup plus près de la version adaptée; selon les informations fournies par la direction des affaires de nationalité et de migration, elle n'a pas encore exercé ce droit.

En résumé, le Gouvernement est convaincu que les autorités lettonnes ont choisi les moyens les moins restrictifs de concilier deux objectifs: d'un côté, satisfaire un besoin social impérieux et, de l'autre côté, réduire les obstacles éventuels à l'identification personnelle et familiale de la requérante. Le juste équilibre a donc été observé, et l'ingérence est conforme aux exigences de l'article 8 § 2 de la Convention.

2. La requérante

La requérante reconnaît avec le Gouvernement que l'ingérence dans ses droits au titre de l'article 8 de la Convention est «prévue par la loi»

au sens du second paragraphe de cet article. Cependant, elle conteste la légitimité du but poursuivi par cette ingérence, ainsi que sa «nécessité dans une société démocratique».

S'agissant tout d'abord de l'objectif visé par la mesure critiquée, la requérante se réfère à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 décembre 2001 pour en déduire que le but réel poursuivi par les autorités lettonnes était la protection de la langue officielle, et non la «protection des droits d'autrui» comme le soutient le Gouvernement. Or un tel but ne constitue pas un «but légitime» au sens de l'article 8 § 2 de la Convention.

Pour ce qui est de la proportionnalité de l'ingérence, la requérante insiste sur le fait que la pratique en cause crée une confusion entre les deux graphies d'un seul et même nom, ce qui entrave l'identification de la personne aux yeux des autres. Elle en conclut que le but invoqué par le Gouvernement, à savoir «la protection des droits d'autrui» serait mieux atteint par une pratique diamétralement opposée à celle en vigueur. En d'autres termes, pour protéger les droits d'autrui, il conviendrait plutôt de conserver la graphie initiale du nom.

Par ailleurs, pour ce qui est de la nécessité de protéger la langue officielle, la requérante insiste sur le fait que, comme toute autre langue, le letton ne peut être isolé de son environnement; il est inévitablement influencé par d'autres langues, et le langage courant contient un certain nombre de mots étrangers qui ne sont pas forcément intelligibles à tous ou dont la prononciation n'est pas évidente pour tous. Qui plus est, la pratique adoptée en la matière par les autorités lettonnes est loin d'être uniforme.

Par exemple, depuis le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie en 1991, un grand nombre d'étrangers sont venus s'installer ou tout simplement séjourner dans le pays. Beaucoup d'entre eux y ont créé des entreprises commerciales, dont les noms ont été inscrits au registre des entreprises tels quels, sans aucune modification de la graphie (la requérante en cite quelques exemples). De même, la requérante fournit copie de la carte grise d'un véhicule, délivrée par les autorités lettonnes à son mari, et portant la graphie d'origine de son nom («Ferdinand Carl Friedrich Mentzen» au lieu de «Ferdinands Kārlis Frīdrihs Mencens», comme il devrait être transcrit si l'on appliquait les règles en question). De même, le nom d'artiste d'une jeune chanteuse de la scène lettonne est «Leen», et il apparaît ainsi dans tous les journaux et revues, sans que quiconque veuille le transcrire en «Līn(a)». Dans quelques documents officiels présentés par la requérante – notamment des pièces de correspondance interministérielle et un arrêté d'expulsion –, les noms des étrangers sont également inscrits selon leur forme originelle. La requérante fournit plusieurs autres exemples concrets; elle se réfère à *Diena*, le plus grand quotidien letton, où les noms des équipes et des clubs sportifs étrangers, ainsi que des équipes de scouts étrangères, sont reproduits en

italique dans leur graphie d'origine. Quant aux noms des personnes, leur graphie est pratiquement toujours lettonisée, même si aucune transcription ni translittération n'a été effectuée dans leurs pièces d'identité (par exemple, « Jacques Chirac » est transcrit par « Žaks Širaks » et « Ari Fleischer », par « Ari Fleišers »). La requérante ne voit pas de raisons de ne pas faire de même avec son nom : le laisser tel qu'il est dans les documents officiels et utiliser la forme « Mencena » dans les textes informels. En effet, et contrairement à ce que dit le Gouvernement, la question de l'écriture des noms étrangers dans les passeports peut être traitée distinctement de l'usage courant de ces noms ; autrement, on devrait admettre que ceux-ci nécessitent une « légitimation » spéciale de la part des autorités de l'Etat d'accueil.

La requérante conteste également les exemples de malentendus fournis par le Gouvernement : d'un côté, il existe déjà en letton des noms propres indéclinables ; de l'autre côté, un lecteur « raisonnable » comprend toujours de quoi il s'agit. L'exemple de noms de marques ne convainc pas non plus la requérante – son patronyme pourrait très bien s'incorporer dans une phrase moyennant l'ajout du mot *kundze* (Madame) ou de son prénom, « Juta », qui, eux, seraient déclinables. Enfin, on pourrait écrire son nom en italique, comme on le fait déjà avec les marques.

En résumé, les principes de transcription acceptés par la population (et parfois même par les autorités publiques) sont beaucoup plus libéraux que les règles imposées par les textes, et l'usage de noms propres « incorrects » est d'ores et déjà une réalité de la vie courante. Selon la requérante, nul ne conteste l'importance de la protection de la langue officielle ; toutefois, une langue vivante ne saurait être isolée des changements qui se produisent dans la société, notamment de l'afflux massif de vocables étrangers. La requérante réfute les arguments du Gouvernement fondés sur les pratiques des XVI^e et XVII^e siècles et sur la loi relative à la graphie des prénoms et des noms dans les documents. Selon elle, des changements fondamentaux sont intervenus depuis lors dans la société en ce qui concerne tant les droits de l'homme que les moyens de communication, de sorte que ce qui était valable au début du siècle dernier peut être trop restrictif aujourd'hui.

La requérante attire également l'attention de la Cour sur les dispositions beaucoup plus souples régnant en la matière dans les deux autres pays baltes. En effet, en Estonie, on reproduit les noms propres étrangers tels qu'ils sont écrits dans la langue d'origine ; en Lituanie, on a la possibilité de garder la graphie originelle si on le souhaite. La requérante fait valoir que, de tous les pays utilisant l'alphabet latin, seule la Lettonie recourt à une méthode de transcription phonétique rigoureuse.

L'intéressée insiste également sur l'ingérence dans sa vie familiale. En effet, en prenant le nom de son conjoint, elle a démontré son souhait de s'identifier à la famille de son mari ; il s'agit là d'un « choix culturel,

psychologique et juridique», et la transformation de la graphie de son nom porte atteinte «à la stabilité et à la sûreté de [sa] nouvelle identité». La requérante fait état de nombreux problèmes et inconvénients qu'elle est obligée d'affronter à cause de la différence d'orthographe entre son nom et celui de son mari.

La requérante n'accepte pas la thèse du Gouvernement relative aux efforts déployés par les autorités lettonnes afin de réduire l'écart entre les deux graphies. En effet, la présence de deux graphies juridiquement identiques peut laisser supposer l'existence de deux personnes différentes. Que la graphie d'origine se trouve à la page 4 et non plus à la page 14 n'y change rien : premièrement, il faut toujours tourner la page pour s'apercevoir qu'il existe une forme d'origine ; deuxièmement, une personne non avertie ne fera pas cette démarche puisque toutes les données de base sur le titulaire se trouvent à la page principale. C'est pour cette raison qu'elle n'a pas échangé son passeport actuel contre un passeport conforme à la nouvelle réglementation.

La requérante expose enfin les inconvénients pratiques résultant pour elle des différentes graphies de son propre nom dans les divers documents ; en effet, ceux délivrés par les autorités allemandes portent le plus souvent la version d'origine, «Mentzen». A titre d'exemple, la requérante soutient que, lors de ses déplacements à l'étranger, les autorités des autres Etats expriment parfois des doutes quant à l'équivalence des deux écritures du même patronyme ; elles mettent donc en cause son identité personnelle. Certes, tous ces malentendus sont toujours surmontés, mais cela exige des explications supplémentaires qui prennent du temps.

Eu égard à tout ce qui précède, la requérante conclut que l'ingérence dénoncée ne correspondait à aucun «besoin social impérieux» ; partant, celle-ci n'était pas proportionnée à tout objectif légitime censé être visé.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'applicabilité de l'article 8 de la Convention et sur l'existence d'une ingérence dans les droits garantis

a) L'applicabilité de l'article 8

Aucune des parties ne met en doute l'applicabilité de l'article 8 de la Convention au cas d'espèce, et la Cour ne voit elle-même aucune raison de le faire. En effet, elle a à plusieurs reprises reconnu l'applicabilité de l'article 8 – tant sous l'angle de la «vie privée» que sous celui de la «vie familiale» – aux contestations relatives aux noms et prénoms des personnes physiques (*Burghartz c. Suisse*, arrêt du 22 février

1994, série A n° 280-B, p. 28, § 24; *Stjerna c. Finlande*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 299-B, p. 60, § 37, et *Guillot c. France*, arrêt du 24 octobre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, pp. 1602-1603, § 21, ainsi que *Szokoloczy-Syllaba et Palffy de Erdoed Szokoloczy-Syllaba c. Suisse* (déc.), n° 41843/98, 29 juin 1999; *Bijleveld c. Pays-Bas* (déc.), n° 42973/98, 27 avril 2000; *Taieb dite Halimi c. France* (déc.), n° 50614/99, 20 mars 2001; *G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001; *Šiškina et Šiškins c. Lettonie* (déc.), n° 59727/00, 8 novembre 2001, et *Petersen c. Allemagne* (déc.), n° 31178/96, 6 décembre 2001). L'objet de la requête tombe donc dans le champ d'application de l'article 8 de la Convention.

b) L'existence d'une ingérence

Le Gouvernement ne conteste pas l'allégation de la requérante selon laquelle la manière dont son nom d'épouse a été inscrit dans son passeport letton constitue une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et familiale. Pour sa part, la Cour rappelle que toute réglementation en matière de noms et de prénoms ne constitue pas nécessairement une telle ingérence. Il est vrai qu'une obligation de changer de patronyme s'analyserait certainement en une ingérence (voir l'arrêt *Stjerna* précité, pp. 60-61, § 38). Toutefois, dans le cas d'espèce, la Cour n'estime pas que la transcription du nom de famille de la requérante puisse être assimilée à un vrai changement de ce nom. En transcrivant le nom «Mentzen» par «Mencena», les autorités lettonnes ont appliqué les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'usage des noms et des prénoms d'origine étrangère, qui visent, d'une part, le rapprochement de la graphie d'un patronyme et de sa prononciation et, d'autre part, son adaptation aux particularités de la grammaire lettonne. La Cour note en particulier que l'article 19 § 2 de la loi sur la langue officielle et l'article 6 du règlement n° 310 (voir ci-dessus «Le droit interne pertinent») confèrent aux personnes concernées la possibilité d'indiquer dans leur passeport la graphie d'origine de leur nom, qui reste juridiquement identique à la graphie adaptée; la requérante a d'ailleurs recouru à cette possibilité. Par conséquent, la Cour considère qu'il s'agit là d'une réglementation de l'usage du nom et non d'un changement forcé de nom. Cependant, elle estime que la mise en œuvre d'une telle réglementation peut également constituer une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 8 de la Convention.

La Cour constate qu'en indiquant le patronyme en question dans le passeport de la requérante, les autorités lettonnes ont transcrit la consonne affriquée «tz» par «c», tout en assortissant le nom d'une terminaison flexible. La Cour n'estime pas nécessaire de considérer séparément chacune de ces deux modifications; elle relève simplement que la différence visuelle entre la graphie adaptée («Mencena») et la

graphie d'origine («Mentzen») est suffisamment marquée pour qu'un observateur non avisé puisse douter qu'il s'agisse d'un seul et même nom. Or il ressort des explications de la requérante que certains documents officiels la concernant, et notamment ceux délivrés par les autorités allemandes, portent la version d'origine de son patronyme, de sorte qu'elle est parfois obligée de se livrer, tant en Lettonie qu'à l'étranger, à des explications supplémentaires sur son identité et sur l'équivalence des deux graphies. Par conséquent, la Cour accueille l'argument de la requérante selon lequel cette situation est susceptible de lui causer certains problèmes et désagréments dans sa vie sociale et professionnelle; elle rappelle à cet égard que le droit au respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention englobe le droit pour l'individu d'entretenir des relations avec ses semblables et de mener une vie sociale normale (arrêt *Burghartz* précité, p. 28, § 24, et *Niemietz c. Allemagne*, arrêt du 16 décembre 1992, série A n° 251-B, pp. 33-34, § 29).

De même, la Cour souligne que, lorsque les conjoints choisissent de porter le même nom, ce nom constitue un élément important témoignant de leur attachement réciproque et de l'unité de la famille (voir, *mutatis mutandis*, la décision *Szokoloczy-Syllaba et Palfy de Erdoed Szokoloczy-Syllaba* précitée). Or, comme la Cour l'a constaté ci-dessus, la différence entre les graphies «Mentzen» et «Mencena» est suffisamment forte pour susciter des doutes quant à l'équivalence de ces deux versions; par conséquent, lorsque la requérante et son conjoint sont amenés à utiliser leurs passeports respectifs, qui portent des graphies différentes de leur patronyme, leur identification commune en tant que famille peut, dans certaines situations, être entravée.

Eu égard à tout ce qui précède, la Cour conclut que la transcription phonétique et l'adaptation grammaticale du nom de famille de la requérante, opérées au détriment de l'orthographe d'origine, constituent une ingérence dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et familiale. Pareille ingérence n'enfreint pas la Convention si elle est «prévues par la loi», vise un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 de l'article 8, et est «nécessaire dans une société démocratique» pour atteindre ce ou ces buts.

2. Sur la justification de l'ingérence

a) L'ingérence est-elle «prévues par la loi»?

Les parties s'accordent à dire que l'ingérence litigieuse est «prévues par la loi», à savoir l'article 19 de la loi sur la langue officielle et les dispositions pertinentes des règlements n°s 174, 295 et 310. La Cour ne voit pas de raisons d'en juger autrement.

b) L'ingérence poursuit-elle un «but légitime»?

S'agissant des objectifs poursuivis par la mesure litigieuse, la Cour constate que, dans son arrêt du 21 décembre 2001, la Cour constitutionnelle de Lettonie a justifié le principe de translittération phonétique et d'adaptation grammaticale des noms étrangers par plusieurs considérations, et notamment par la nécessité de préserver l'intégrité du système grammatical et les traditions orthographiques du letton, langue officielle de l'Etat en l'espèce. Le Gouvernement reprend en substance les arguments de la Cour constitutionnelle, en soulignant en particulier la mission spéciale de l'Etat letton en matière de préservation et de promotion de la langue lettonne. Toutefois, la protection de la ou des langues nationales n'étant pas expressément mentionnée dans le texte de l'article 8 § 2 de la Convention, la Cour doit rechercher si les motifs invoqués par le Gouvernement correspondent à un ou plusieurs des objectifs énumérés par cette disposition.

La Cour relève d'emblée que la liberté linguistique ne figure pas, en tant que telle, parmi les matières régies par la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 34, CEDH 2002-II, ainsi que *Pahor c. Italie*, n° 19927/92, décision de la Commission du 29 juin 1994, non publiée; *Kozlovs c. Lettonie* (déc.), n° 50835/99, 10 janvier 2002, et, pour une jurisprudence plus ancienne, *Un groupe d'habitants de Leeuw-St-Pierre c. Belgique*, n° 2333/64, décision de la Commission du 16 décembre 1968, *Recueil des décisions de la Commission européenne des Droits de l'Homme* 28, pp. 1-25). Certes, nulle cloison étanche ne sépare la politique linguistique du domaine de la Convention, et une mesure prise dans le cadre de cette politique peut tomber sous le coup d'une ou de plusieurs dispositions de celle-ci. Cependant, il demeure qu'à l'exception des droits spécifiques énoncés dans les articles 5 § 2 et 6 § 3 a) et e), la Convention ne garantit *per se* ni le droit d'utiliser une langue déterminée dans les rapports avec les autorités publiques, ni le droit de recevoir des informations dans une langue de son choix. Par conséquent, sous réserve du respect des droits protégés par la Convention, chaque Etat contractant est libre d'imposer et de réglementer l'usage de sa ou ses langues officielles dans les pièces d'identité et les autres documents officiels.

Par ailleurs, la Cour relève que la plupart des Etats contractants ont choisi d'accorder à une ou plusieurs langues le statut de langue officielle ou de langue d'Etat, et les ont inscrites comme telles dans leurs constitutions respectives. Cela étant, la Cour reconnaît que, pour ces Etats, la langue officielle est l'une des valeurs constitutionnelles fondamentales, de même que le territoire national, le mode d'organisation de l'Etat ou encore le drapeau national. Or une langue n'est point une valeur abstraite; elle ne peut pas être dissociée de son usage réel par les locuteurs. Par conséquent, en faisant d'une langue sa langue officielle,

l'Etat s'engage en principe à garantir aux citoyens le droit de l'utiliser sans entraves non seulement dans leur vie privée, mais également dans leurs rapports avec les autorités publiques, pour communiquer et recevoir des informations en cette langue. Pour la Cour, c'est surtout et avant tout sous cet angle qu'il échet de considérer les mesures visant à protéger une langue donnée. En d'autres termes, la présence d'une langue officielle implique l'existence de certains droits subjectifs dans le chef de ses locuteurs.

Le Gouvernement expose les difficultés auxquelles la langue lettonne a été confrontée pendant les cinquante ans du régime soviétique. Il insiste notamment sur le sentiment de préoccupation qui anime encore les autorités lettonnes quant à la préservation et au développement de cette langue ; selon le Gouvernement, la situation du letton aujourd'hui justifie l'adoption et la mise en œuvre de dispositions strictes régissant son emploi correct. A cet égard, la Cour rappelle que, grâce à leurs contacts directs et constants avec les forces vitales de leur pays, les autorités et surtout les juridictions nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la nécessité d'une ingérence dans un domaine aussi particulier et sensible (voir, *mutatis mutandis*, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 22, § 48, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, § 84, CEDH 2000-VII, et *Fretté c. France*, n° 36515/97, § 41, CEDH 2002-I). Cela étant, il appartient en premier lieu aux autorités lettonnes – et non à la Cour – d'apprécier la situation réelle de la langue lettonne en Lettonie et de mesurer la gravité des facteurs la mettant éventuellement en péril. Or, dans son arrêt du 21 décembre 2001, la Cour constitutionnelle lettonne a conclu que la situation de la langue lettonne dans l'ensemble des rapports sociaux du pays était encore relativement fragile et, par conséquent, qu'il était nécessaire de lui accorder une protection renforcée. La Cour ne pourrait mettre cette appréciation en doute que si celle-ci était entachée d'arbitraire, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'occurrence.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour admet que, comme le Gouvernement le soutient, il existe un «but légitime» en l'espèce. Elle conclut donc que l'ingérence litigieuse correspond au moins à l'un des objectifs énumérés à l'article 8 § 2 de la Convention, à savoir «la protection des droits et libertés d'autrui».

c) L'ingérence est-elle «nécessaire dans une société démocratique» ?

Reste à examiner si l'ingérence litigieuse était «nécessaire dans une société démocratique», c'est-à-dire proportionnée au but légitime poursuivi. A cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence constante d'après laquelle, si l'article 8 tend pour l'essentiel à prémunir la

personne contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il peut engendrer de surcroît des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée. La frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat ne se prête pas à une définition précise; toutefois, dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société (voir, parmi beaucoup d'autres, arrêt *Stjerna* précité, pp. 60-61, § 38). Lors de la détermination de cet équilibre, il échet néanmoins de tenir compte de la marge d'appréciation laissée à l'Etat dans le domaine en question. Or l'attribution, la reconnaissance et l'usage des noms et des prénoms constituent un secteur où les particularités nationales sont les plus fortes et où il n'y a pratiquement pas de points de convergence entre les systèmes internes des Etats contractants. En effet, ce domaine reflète la grande diversité des pays membres du Conseil de l'Europe; dans chacun de ces pays, l'usage des noms propres est influencé par une multitude de facteurs d'ordre historique, linguistique, religieux et culturel, de sorte qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de trouver un dénominateur commun. Par conséquent, la marge d'appréciation dont jouissent en la matière les autorités étatiques est particulièrement large (voir l'arrêt *Stjerna* précité, p. 61, § 39, ainsi que la décision *G.M.B. et K.M. c. Suisse* précitée).

Pour la Cour, il en va de même concernant l'indication des noms et des prénoms d'origine étrangère dans les documents officiels. A cet égard, la Cour note le faible nombre d'Etats ayant ratifié la convention n° 14 de la CIEC, qui tend justement à introduire une certaine uniformisation en la matière (voir ci-dessus «Eléments de droit international»). De surcroît, l'existence de cette convention ne peut pas être considérée comme une solution définitive au problème puisque son application pratique peut engendrer des difficultés (voir notamment l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire précitée *Christos Konstantinidis* – ci-dessus «Eléments de droit communautaire»). En tout état de cause, lorsque les autorités compétentes d'un Etat se trouvent confrontées à l'obligation de transcrire, dans une pièce d'identité ou un autre document officiel, le nom d'une personne originaire d'un pays dont la langue utilise une autre écriture que celle dans laquelle le document doit être rédigé, la différence entre les alphabets peut rendre une translittération nécessaire. Poursuivant toujours le même objectif, à savoir l'intégration du porteur du nom dans l'ensemble des rapports sociaux du pays d'accueil, cette translittération peut s'opérer selon plusieurs méthodes. La plus répandue est cependant la méthode phonétique, qui vise à reproduire le plus fidèlement possible la prononciation du nom en question dans la langue d'origine.

Il en va autrement lorsque la forme d'origine du patronyme en cause est écrite dans le même alphabet que celui dans lequel le document doit être dressé. La Cour observe que la grande majorité des Etats membres

du Conseil de l'Europe dont la langue ou les langues officielles utilisent l'alphabet latin ont opté pour une simple reproduction littérale du nom tel qu'il est écrit dans la langue d'origine, même si la différence de valeur phonétique de certains caractères dans les deux langues est susceptible d'engendrer des difficultés et des malentendus quant à la prononciation. En d'autres termes, c'est alors l'écriture et non la prononciation du nom qui l'emporte ; cette approche, inspirée du principe de certitude juridique, est par ailleurs reflétée à l'article 2 de la convention n° 14 de la CIEC.

En revanche, en Lettonie, les patronymes étrangers sont soumis à une transcription phonétique même si leur forme d'origine est écrite en caractères latins ; de plus, la plupart des patronymes sont munis d'une terminaison flexible. Dans le cas d'espèce, la Cour constitutionnelle lettone a reconnu que, vu les particularités grammaticales de la langue lettone, l'adaptation de la graphie d'un nom étranger était motivée par la nécessité d'assurer un usage correct de cette langue dans la documentation officielle. Elle a relevé notamment qu'« en letton, un nom étranger ne peut être inclus dans une phrase (...) que s'il est écrit comme il se prononce et s'il est muni d'une terminaison ». La Cour observe que cette adaptation permet aux personnes maîtrisant le letton de prononcer le nom en question correctement et de l'inclure sans effort dans les phrases du langage courant, mais qu'elle entraîne inévitablement une modification de sa graphie.

La Cour rappelle que, dans une affaire issue d'une requête individuelle, elle n'a point pour tâche de contrôler dans l'abstrait une législation ou une pratique contestée, mais doit autant que possible se borner, sans oublier le contexte général, à traiter les questions soulevées par le cas concret dont elle se trouve saisie (voir, parmi beaucoup d'autres, *Olsson c. Suède (n° 1)*, arrêt du 24 mars 1988, série A n° 130, pp. 27-28, § 54 ; *Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 30-31, § 55, et *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, § 88, CEDH 2000-II). De même, elle souligne que le fait qu'un pays occupe une situation isolée quant à un aspect particulier de sa législation n'implique pas forcément que pareil aspect se heurte à la Convention, surtout dans un domaine aussi étroitement lié aux traditions culturelles et historiques de chaque société (voir, *mutatis mutandis*, *F. c. Suisse*, arrêt du 18 décembre 1987, série A n° 128, pp. 16-17, § 33). Par conséquent, la Cour ne s'estime pas compétente pour se prononcer sur le système letton de transcription des patronymes en tant que tel. Sa seule tâche consiste à dire si l'adaptation de la graphie du nom de la requérante, opérée dans le cas d'espèce par les autorités nationales, peut s'analyser en une atteinte aux droits de celle-ci garantis par l'article 8 de la Convention (arrêt *Stjerna* précité, p. 61, § 39, *Hokkanen c. Finlande*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 299-A, p. 20, § 55, et *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce*, n° 25701/94, décision de la Commission du 21 avril 1998, non publiée).

Dans la présente affaire, la Cour reconnaît que, comme la requérante est obligée d'utiliser la graphie «Mencena» dans les documents officiels en Lettonie, celle-ci est exposée à un certain nombre de problèmes et de désagréments d'ordre pratique. Toutefois, il ressort des explications fournies par l'intéressée que lesdits désagréments ne résultent pas de cette nouvelle graphie en tant que telle (cela serait le cas, par exemple, si le nom ainsi orthographié avait une signification grossière ou ridicule), mais plutôt de la différence entre la version adaptée et la version d'origine du patronyme. La Cour constate néanmoins que, lorsqu'elles ont réglementé la transcription phonétique des noms propres étrangers, les autorités lettonnes étaient conscientes de ce problème. Pour y remédier, elles ont en premier lieu confirmé l'équivalence juridique des deux versions du nom, celle d'origine et celle adaptée (voir l'article 6 du règlement n° 174 – ci-dessus «Le droit interne pertinent»). En second lieu, elles ont prévu la possibilité d'indiquer, dans le passeport, la graphie d'origine du patronyme de son porteur. La Cour note en particulier que, dans son arrêt du 21 décembre 2001, la Cour constitutionnelle lettonne a reconnu que les efforts initialement déployés par les autorités nationales sur ce deuxième point étaient insuffisants; à cet égard, elle a jugé que la page 14 du passeport, où figurait la version d'origine du nom, constituait un endroit trop discret par rapport à la graphie adaptée, inscrite à la page principale; cet éloignement était donc de nature à entraver l'identification de l'intéressée. Le règlement n° 245, adopté à la suite de cet arrêt et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, vise à réparer le défaut susmentionné en réduisant l'écart entre les deux graphies. Désormais, la version d'origine du nom est inscrite à la page 4, juste après la page principale, ce qui permet, d'une manière plus sûre et plus rapide, de saisir visuellement les deux graphies du patronyme et de s'assurer de leur équivalence.

Par ailleurs, la Cour relève que l'article 15 du règlement n° 245 précité permet à toute personne concernée d'obtenir un nouveau passeport letton même si son passeport actuel est encore valide. Cela étant, elle ne voit pas d'obstacles objectifs et réels à ce que la requérante échange son passeport actuel contre une pièce d'identité conforme aux exigences dudit règlement. La Cour ne conteste pas que le rapprochement des deux versions du patronyme litigieux ne peut suffire à éliminer tous les désagréments mentionnés par la requérante. Qui plus est, il n'est pas exclu que, dans certains cas, cela puisse soulever des problèmes quant à l'exercice des droits garantis par la Convention. Pour cette raison, les autorités nationales devraient continuer à surveiller étroitement ce domaine (voir, *mutatis mutandis*, *Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, arrêt du 30 juillet 1998, Recueil 1998-V, p. 2029, § 60, et *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, §§ 74-75, CEDH 2002-VI) afin de prendre, le cas échéant, des mesures adéquates. Toutefois, dans le cas d'espèce, elle n'est pas convaincue que ces désagréments atteignent un degré suffisant de

gravité pour constituer une ingérence disproportionnée dans la vie privée ou familiale. En particulier, il ne ressort pas du dossier que l'utilisation de la graphie «Mencena» ait empêché la requérante d'exercer l'ensemble de ses droits politiques, économiques et sociaux reconnus par la Constitution et la législation lettonnes, y compris le droit de quitter la Lettonie et d'y revenir; la Cour constitutionnelle lettonne l'a par ailleurs relevé dans son arrêt du 21 décembre 2001. De même, la Cour constate que la requérante ne s'est jamais vu refuser l'entrée et le séjour dans un Etat étranger, seule ou avec son mari, du fait de la différence des deux graphies du nom en question. Quant à la nécessité de fournir aux autorités étrangères des explications supplémentaires sur ce point, la Cour n'estime pas que ce fait soit suffisamment grave pour rendre l'ingérence disproportionnée au sens de l'article 8 § 2 de la Convention; en tout état de cause, le risque de malentendu dans ce domaine ne peut pas être évité tant que les documents de voyage et les pièces d'identité du monde entier ne seront pas complètement unifiés.

En résumé, la Cour estime que les autorités lettonnes n'ont pas outrepassé la marge d'appréciation qui leur est reconnue en la matière. Il s'ensuit que la requête doit dès lors être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

MENTZEN v. LATVIA
(*Application no. 71074/01*)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 7 DECEMBER 2004²

1. Sitting as a Chamber composed of Sir Nicolas Bratza, *President*, Mr J. Casadevall, Mr G. Bonello, Mr R. Maruste, Mr S. Pavlovski, Mr L. Garlicki, *judges*, Mrs I. Ziemele, *ad hoc judge*, and Mr M. O'Boyle, *Section Registrar*.

2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Transcription of a surname of foreign origin in a passport****Article 8**

Private life – Family life – Transcription of a surname of foreign origin in a passport – Rules governing the use of surnames – Original spelling of a surname of foreign origin altered in identity papers owing to the application of the phonetic and grammatical rules of the national language – Extent of the difference between the two written forms – Interference – Measures to protect a national language – Protection of the rights and freedoms of others – Necessary in a democratic society – References to surnames and forenames of foreign origin in official documents – Margin of appreciation – Phonetic transliteration and grammatical adaptation – Proportionality

*
* *

After marrying Mr Mentzen, a German national, and taking his name, the applicant made an application to the Latvian authorities to replace her existing Latvian passport, which had been issued in her maiden name, with a new passport in her married name. On the main page of her new Latvian passport, which contained all the passport holder's basic details, her surname was recorded as "Mencena", not "Mentzen". This change had been made in accordance with regulations governing the transcription and identification of names in Latvian documents. The regulations required all names to be written "in accordance with the spelling rules of the Latvian literary language" and to be "as close as possible to their pronunciation in the language of origin". In accordance with those rules, the letters "tz" were replaced by "c", which is pronounced [ts] in Latvian and has the same phonetic value. Likewise, the inflectional ending "-a" was added to the applicant's surname, denoting the feminine nominative singular. In the section of the passport entitled "Special remarks" – towards the end of the passport after the other relevant personal information – a special stamp certified that the original form of the surname was "Mentzen". The applicant had sought permission to use her husband's surname "Mentzen" because its transcription into Latvian would have meant she and her husband having different surnames in their identity papers. However, the Latvian courts confirmed that the applicant's German surname had to be phonetically transcribed and grammatically adapted into Latvian. They found that the Latvian authorities had correctly applied and interpreted Latvian law which, by requiring surnames of foreign origin to be written as they were pronounced in Latvian with the adjunction of the appropriate inflectional ending, sought to protect the Latvian language. The Constitutional Court stated that the Latvian transcription of foreign surnames in official documents issued by the Republic of Latvia was intended to protect and consolidate the use and

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

status of Latvian as the official language on national territory and to promote the stability of the Latvian language system. While that entailed complications in the applicant's daily life, as it meant she had to provide additional explanations about the nature of her relationship with her husband, the applicant had not been prevented from exercising her rights, such as to cross borders, to vote in elections and to receive mail. The Constitutional Court concluded that the inconvenience the applicant had suffered in her daily life did not constitute a sufficient reason for not applying the rules. Furthermore, the applicant's surname had not been transformed since, although the transcription resulted in an alteration to her surname, it did not constitute its translation into Latvian, but its adaptation to the grammatical particularities of the Latvian language. The Constitutional Court added that, in order to reduce as far as possible the inconvenience caused by the transcription of a person's name, the indication of the original form of the foreign surname should be made more apparent in the passport and moved physically closer to its adapted written form in Latvian. Passports are the main form of identity papers for citizens in Latvia.

Held

Article 8: The Court found that the case concerned regulation of the use of a surname, not a compulsory change of name. The implementation of such rules could constitute "interference" with the rights to respect for private and family life. The visual difference between the adapted written form ("Mencena") and the original written form ("Mentzen") was sufficiently great to cause the ordinary observer to question the equivalence of the two written forms, a situation that was liable to cause the applicant problems and inconvenience in her social and professional life and, when she and her husband used their respective passports, to make their joint identification as a family unit difficult. Consequently, the phonetic transcription and grammatical adaptation of the applicant's surname carried out to the detriment of the original spelling amounted to interference with her right to respect for her private and family life. That interference was in accordance with the law. As to the objectives pursued, the Latvian Constitutional Court had cited the need to protect the official language of the State and the Government had also pleaded that ground. The Court stated that by making a language its official language the State undertook in principle to guarantee its citizens the right to use that language both to impart and to receive information without hindrance, not only in their private lives, but also in their dealings with the public authorities. In the Court's view, it was first and foremost from that perspective that measures intended to protect a given language had to be considered. The Latvian Constitutional Court had concluded that the situation of the Latvian language in the country's social relations as a whole was still relatively fragile and, consequently, that it was necessary to afford it additional protection. That assessment was manifestly not arbitrary. The Court accepted that the interference pursued at least one "legitimate aim", namely "the protection of the rights and freedoms of others". As to whether the interference was necessary, the States enjoyed a particularly wide margin of appreciation when it came to the entry of surnames and forenames of foreign origin in official documents. When the competent authorities of a State found themselves under an obligation to transcribe in an identity paper or other official document the name of a person

from a country whose language used a different form of writing to that used in the document they were required to draw up, the difference between the alphabets could make transliteration necessary. Various methods could be used to effect such transliteration while still pursuing the same objective of integrating the bearer of the name into the entire range of social relations in the host country. Unlike the position in the vast majority of the member States of the Council of Europe, in Latvia foreign surnames were subject to phonetic transcription even if their original form was written in Latin characters, added to which most surnames had an inflectional ending. In Latvian, a foreign surname could not be included in a sentence unless it was written in the way it was pronounced and had an ending. That adaptation inevitably entailed an alteration to the written form. The fact that a country found itself in an isolated position as regards one aspect of its legislation did not necessarily imply that that aspect offended the Convention, particularly in a field that was so closely bound up with the cultural and historical traditions of each society. In the case before the Court, the applicant was exposed to a number of practical problems and difficulties as a result of the obligation to use the written form “Mencena” in official documents in Latvia. However, in order to remedy that problem, the Latvian regulations confirmed that the two versions of the name were equivalent in law and made it possible for the original written form of the surname to be entered in the passport. Recent regulations provided for the original version of the surname to be entered immediately after the main page, thus enabling officials to make a visual comparison of both written forms and to satisfy themselves of their equivalence. The applicant was entitled to apply for a new passport complying with those requirements. While all the difficulties the applicant had complained of had not thereby been eliminated, they were not serious enough to amount to disproportionate interference with her private and family life. The use of the form “Mencena” had not prevented the applicant from exercising all her political, economic and social rights recognised by Latvian law, including the right to leave Latvia and return there, and she had never been refused permission to enter or stay in any foreign State, either alone or with her husband, as a result of the difference between the two written forms of her name. In short, the Latvian authorities had not overstepped the margin of appreciation they were afforded in that sphere: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Inhabitants of Leeuw-St-Pierre v. Belgium, no. 2333/64, Commission decision of 16 December 1968, Collection of decisions of the European Commission of Human Rights, vol. 28

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

F. v. Switzerland, judgment of 18 December 1987, Series A no. 128

Olsson v. Sweden (no. 1), judgment of 24 March 1988, Series A no. 130

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

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

Pahor v. Italy, no. 19927/92, Commission decision of 29 June 1994, unreported

Hokkanen v. Finland, judgment of 23 September 1994, Series A no. 299-A

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

The Holy Monasteries v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A

- Guillot v. France*, judgment of 24 October 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V
- The former King of Greece and Others v. Greece*, no. 25701/94, Commission decision of 21 April 1998, unreported
- Sheffield and Horsham v. the United Kingdom*, judgment of 30 July 1998, *Reports* 1998-V
- Szokoloczy-Syllaba and Palfy de Erdoed Szokoloczy-Syllaba v. Switzerland* (dec.), no. 41843/98, 29 June 1999
- Amann v. Switzerland* [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II
- Bijleveld v. the Netherlands* (dec.), no. 42973/98, 27 April 2000
- Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, ECHR 2000-VII
- Taieb known as Halimi v. France* (dec.), no. 50614/99, 20 March 2001
- G.M.B. and K.M. v. Switzerland* (dec.), no. 36797/97, 27 September 2001
- Šiškina and Šiškins v. Latvia* (dec.), no. 59727/00, 8 November 2001
- Petersen v. Germany* (dec.), no. 31178/96, 6 December 2001
- Kozlovs v. Latvia* (dec.), no. 50835/99, 10 January 2002
- Fretté v. France*, no. 36515/97, ECHR 2002-I
- Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, ECHR 2002-II
- Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI

...

THE FACTS

The applicant is a Latvian national who was born in 1972 and currently lives in Belgrade (Serbia and Montenegro). The respondent Government were represented by Ms I. Reine, their Agent.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

1. *The change in the written form of the applicant's surname*

On 29 December 1998 the applicant married a German national, Mr Ferdinand Carl Friedrich Mentzen. The marriage was celebrated and registered at Bonn II Registry Office (*Standesamt Bonn II*) in Germany, which delivered a marriage certificate (*Heiratseintrag*) to the couple the same day. In the marriage certificate, the applicant was given her husband's surname "Mentzen".

In August 1999 the applicant asked the Nationality and Migration Service of the Latvian Ministry of the Interior (*Iekšlietu ministrijas Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde* – "the Nationality and Migration Service") to replace her former Latvian passport that had been issued in her maiden name with a new passport in her married name. She made an express request for her new surname to be retranscribed correctly, without any amendment.

On 10 September 1999 the Nationality and Migration Service issued the applicant with a new Latvian passport. However, on page 3, the main page containing all the passport holder's basic details, her surname appeared as "Mencena", not "Mentzen". Officials at the Nationality and Migration Service explained to the applicant that the changes in the written form of her surname had been made on the basis of Regulation no. 174 on the transcription and identification of forenames and surnames in documents, which required all surnames and forenames to be reproduced "in accordance with the spelling rules of the Latvian literary language" and "as near as possible to their pronunciation in their original language". Consequently, the affricative consonant "tz" was replaced by the letter "c", which is pronounced [ts] in Latvian and therefore has the same phonetic value. Likewise, the inflectional ending "-a" was added to the applicant's surname, denoting the feminine nominative singular. However, in the section entitled "Special remarks" ("*Īpašas atzīmes*") on

page 14 of the passport, the Nationality and Migration Service affixed a special stamp certifying that the original form (*oriģinālforma*) of the surname was “Mentzen”.

After trying in vain to persuade the officials at the Nationality and Migration Service who had issued her with the passport to rectify the written form of her surname, the applicant lodged an internal appeal with the departmental head. She argued among other things that the phonetic transcription and grammatical adaptation of her surname had violated her right to respect for her family life, as guaranteed by Article 8 of the Convention. On an unspecified date, the departmental head dismissed her appeal on the grounds that page 14 of the passport provided the original version of the surname “Mentzen” in any event and that there had therefore been no alteration to the surname.

2. *The court proceedings*

The applicant issued proceedings against the Nationality and Migration Service in the Court of First Instance of the Riga City Centre District, which dismissed her claim in a judgment of 23 March 2000. After referring to an opinion of the linguistic consultations department of the Institute of the Latvian Language (*Latviešu valodas institūta Valsts valodas konsultāciju dienests*) dated 21 December 1999, which stated that the transcription of the German name “Mentzen” into Latvian had to be “Mencena” for a woman, the Court of First Instance found that the applicant’s surname had been transcribed in accordance with the applicable regulations, namely Regulation no. 310 on the passports of Latvian citizens, and Regulation no. 174 on the transcription and identification of forenames and surnames in documents. It also pointed out that persons finding themselves in that situation could always have the original form of their surname entered in the section of the passport entitled “Special remarks” if they so wished.

The applicant appealed against that judgment to the Riga Regional Court, arguing, *inter alia*, that the Court of First Instance had misconstrued the domestic legislation. In her appeal, the applicant criticised the very principle of “Latvianisation” of the written form of foreign surnames and forenames. In her submission, the two sets of regulations cited in the impugned judgment violated the right to respect for private life guaranteed by Article 8 of the Convention and Article 96 of the Latvian Constitution. The applicant also pointed out that neither the Official Language Act nor the relevant regulations required any grammatical or spelling changes to foreign trademarks or commercial undertakings. That being so, it was questionable whether such a practice with regard to names was either necessary or proportionate. Lastly, the applicant said that, owing to the change in the written form of her surname, she and her

husband now had two different surnames in their identity papers, which made their identification as members of the same family more difficult.

In a judgment of 24 October 2000, the Regional Court dismissed the applicant's appeal. After noting that the Nationality and Migration Service had fully complied with the applicable law and regulations, it accepted that the situation complained of could be regarded as interference with the right guaranteed by Article 8 of the Convention. However, it considered that the interference, which was intended to protect the Latvian language, was consistent with the second paragraph of that provision. With regard to the applicant's submission that different rules applied to trademarks and company names, the Regional Court considered that it had no bearing on the case before it, since people's names fell into a completely different category and were governed by special rules.

The applicant appealed on points of law to the Cassation Division of the Supreme Court, arguing, *inter alia*, that the protection of the Latvian language could not be a legitimate aim for which restrictions were permitted by Article 116 of the Constitution and Article 8 § 2 of the Convention. In a judgment of 31 January 2001, the Cassation Division dismissed her appeal, holding that, since the original form of the surname "Mentzen" appeared on page 14 of her passport, there had been no violation of her right to respect for her private life.

3. *The proceedings in the Constitutional Court*

After amendments to the Constitutional Court Act (*Satversmes tiesa*) had come into force, the applicant lodged an appeal (*konstitucionālā sūdzība*) with that court seeking a declaration that section 19 of the Official Language Act and Regulation no. 295 on the transcription and identification of forenames and surnames were unconstitutional. She submitted that the impugned provisions contravened Articles 96 and 116 of the Latvian Constitution.

The Constitutional Court decided the issue in a judgment of 21 December 2001 (case no. 2001-04-0103). After acknowledging that surnames came within the scope of private life, it stated:

"...

(2) ... The Constitutional Court accepts the applicant's argument that the 'Latvianisation' [*latriskošana*] of her surname affected her emotionally. The fact that her surname is not spelt in the same way as her husband's is a source of unpleasantness and social inconvenience. It makes daily life more complicated, as she has to give additional explanations on her relationship with her partner. While the misunderstandings are eventually cleared up, it all takes time.

... One of the main functions ... of the forename and surname is to make it possible to identify people and to determine the relationship of the person concerned with his or her family.

In view of the applicant's psychological attitude to the transcribed surname and the complications it entails in daily life which, especially abroad, can be seen in the difficulty which others have in determining her relationship with her family, and since the stability of the surname affects not only the individual's private life but also the interests of society, the provision requiring foreign surnames in passports issued in Latvia to be transcribed in accordance with the traditions of the Latvian language and its linguistic rules must be considered to constitute interference in private life.

...

(3.1) ... [The] interference in the applicant's private life is in accordance with the law, as it has been provided for by regulations issued by the Cabinet.

(3.2) The applicant's argument that the Latvian transcription of her surname does not pursue any of the aforementioned legitimate aims is without basis. Names are one of the features of language and the issue of the rules applicable thereto affects the entire system of language. It can be seen from the case file that the applicant in fact criticises the very principle of transcribing foreign surnames, which is a characteristic of the Latvian language. Consequently, in order to determine whether the interference ... pursues a legitimate aim, it is necessary to examine the role of the Latvian language in Latvia.

By declaring that the official language of the Republic of Latvia is Latvian, Article 4 of the Constitution accords it constitutional status. The constitutional status of the official language reinforces the legal basis for the use of Latvian in documents issued by the Republic of Latvia. Regard being had to the fact that a Latvian citizen's passport is an official document that not only identifies the person concerned, but also attests to a permanent legal link between the individual and the State, that person's surname and forename must be written in the official language.

... The Constitutional Court agrees with the opinion of the expert ... that the surname is used not just by the person so named, but also by society. Consequently, surnames must be regulated ... for the convenience of members of society.

Owing to historical factors, in particular the fact that the proportion of Latvians [of origin] on the national territory has diminished during the course of the twentieth century, the Latvian nation represents only a minority in some large towns, including Riga ..., and the Latvian language has only recently recovered its status as the official language. The need to protect the official language and to consolidate its use is, therefore, closely linked to the democratic regime of the Latvian State.

Regard being had to the fact that, ... in the context of globalisation, Latvia is the only place in the world where the existence and development of the Latvian language and, by the same token, the Latvian nation, can be guaranteed, a restriction or limitation on the use of [this] language ... on the national territory constitutes a threat to the democratic regime of the State.

[In a recent judgment,] the Constitutional Court of Lithuania also came to the conclusion that the official language helps to preserve national identity, unites the nation, and serves to express national sovereignty and the indivisibility of the State ...

That being so, the purpose of the interference in the applicant's private life was to protect the right of other residents of Latvia to use the Latvian language freely throughout the national territory and to protect the democratic regime of the State. Accordingly, the interference ... pursued legitimate aims.

(4) ... [It] is necessary to examine whether the interference [in issue] was proportionate to the legitimate aims [it pursued].

(4.1) ... the Constitutional Court has no doubt that the written form of names in documents has a direct bearing on the other spheres in which the language is used, as they are closely connected. If the written form of foreign names in documents were only permitted in their original form, it would be coherent and logical for their use [in this form] to spread progressively, because names are used in different texts. It is impossible to isolate the written form of foreign names in identity papers from [their written form in other types of document]. That would seriously threaten the quality of the Latvian language and, therefore, the function of [this] language in society ...

The evidence in the case file shows that the [impugned] interference has not prevented the applicant ... from exercising other rights she possesses, such as to cross her and other States' borders, to vote in elections and to receive mail. The inconvenience an individual might suffer in his or her daily life does not constitute a sufficient ground for not applying rules that are the consequence of the language's official status.

The Constitutional Court considers that the damage to the functioning of the Latvian language as a single system that would result from writing foreign names in their original form only would outweigh the inconvenience individuals might suffer as a result of using a passport issued in a surname transcribed in accordance with the traditions of the Latvian language.

In these circumstances, the functioning of the Latvian language as a single system ... constitutes a social necessity, not a whim of the State authorities.

In some cases, transcription of the surname may make it more difficult to identify a person or to determine his or her relationship with his or her family (partner). However, the interests in protecting Latvian as the official language and, therefore, in protecting the democratic State system, justify [this interference].

(4.2) The applicant's allegation that the surname that she acquired by marriage has been transformed is unfounded. The transcription [*atvide*] of a name does not constitute its translation into Latvian (it is not the Latvianisation of the noun [as such]), but its adaptation to the grammatical particularities of the Latvian language.

There are a large number of systems of writing in the world, which are widely used, and the differences between them make it objectively impossible when passing from one system to another to preserve the original form. Due to the difference between alphabets, absolute conformity to the original is impossible even between languages using Latin characters. In Latvian, since the beginnings of written language, the settled practice has been to transcribe foreign names according to their pronunciation in the original language, not their written form. Regulation no. 295 translates this principle governing the written form of foreign names, which is a characteristic of the Latvian language, into a legal rule ...

Both the [Official] Language Act and Regulation no. 295 refer to rules of literary language. ... [At] the base of Latvian grammar are declensions. The word endings indicate the gender and number of ordinary and proper nouns and the function of the

word in the sentence. The declinable word-ending of a name indicates the gender of the bearer of the name. In many Indo-European languages (such as English, German and French), either names have no grammatical gender or no distinction is made in the form of male and female surnames. Consequently, in these languages, foreign names can be incorporated into a sentence in their original form without destroying the grammatical system of the language. However, in Latvian, a foreign surname cannot be included in a sentence ... unless it is written in the way it is pronounced and has an ending. Consequently, the traditions governing the written form of foreign names are based on the grammatical particularities of the Latvian language.

The Constitutional Court cannot therefore accept the applicant's submission that the damage to her rights is greater than the benefit to the State. With a limitation of this sort on the private life of the individual, the State enhances the stability of the Latvian language system. Compliance with the codified traditional rules ... in all spheres of use and writing of names, including documents, plays an integral role in the concrete historical circumstances of the State in establishing the status of the official language. ...

(4.3) In order to reduce the inconvenience caused by the transcription of a person's name as far as possible, the [Official] Language Act provides: '[When] the person concerned ... so wishes and is able to produce documentary evidence [of it], the original form of the foreign surname shall be indicated in the passport, in addition to his or her forename and surname as transcribed ...'

The meaning of the expression 'in addition to' [*papildus*] has been defined by the Cabinet in its Regulation no. 310. Paragraph 6 of this regulation provides: '... when the person concerned so wishes, the original form of his or her surname and forename shall be entered in the section "Special remarks", in accordance with the documentary evidence [supplied] ...' ...

However, section 3 of Directive no. 52 issued by the head of the Nationality and Migration Office ... provides for the original form to be entered only on page 14 of the passport, that is to say after the other [relevant personal] details. ...

Regard being had to the fact that, by choosing the place where the original form of the surname ... should be entered, the Cabinet has not done all in its power to ensure that the transcription of the surname causes the least harm to the individual, the provision of Regulation no. 310 ..., which provides that the original form ... is to be entered in the field 'Special remarks', constitutes disproportionate interference with private life ... and is therefore incompatible with Article 96 of the Constitution and section 19(2) of the Official Language Act."

On the basis of this reasoning, the Constitutional Court found section 19 of the Official Language Act, which establishes the general principle that foreign surnames are to be transcribed phonetically and adapted grammatically, consistent with Article 96 of the Constitution. However, it declared the regulation requiring the original form of the surname to be indicated on page 14 of the passport and not in a more visible location nearer the front to be unconstitutional, having regard to the fact that the main page of the passport was page 3. The Constitutional Court stated in particular that these provisions, including section 3 of Directive no. 52, would cease to be effective and would lapse on 1 July 2002.

B. Relevant domestic law

1. Constitutional and legislative provisions

Article 4 of the Latvian Constitution (*Satversme*) provides: “The Latvian language is the official language in the Republic of Latvia.” Article 96 of the Constitution guarantees “inviolability of private life, the home and correspondence”. However, Article 116 permits restrictions on the exercise of that right in order to “protect the rights of others, the democratic structure of the State, public safety, welfare and morals”.

Section 3 of the Forenames and Surnames (Written Form in Documents) Act of 1 March 1927 (*Likums par vārdu un uzvārdu rakstību dokumentos*), which has been repealed, laid down that forenames and surnames of foreign origin were to be written as they were pronounced in Latvian, with the adjunction of the appropriate inflectional ending.

Section 18 of the former Linguistic Act (*Valodu likums*), which was in force until 31 August 2000, provided:

“Latvian names shall be used in accordance with Latvian traditions and the rules of the language.

Names of foreign origin shall be transcribed and used in Latvian in accordance with the rules of transcription [*atveide*] applicable to names of foreign origin.”

Section 19 of the new Official Language Act (*Valsts valodas likums*), which was passed on 9 December 1999 and came into force on 1 September 2000, reads as follows:

“(1) Names shall be transcribed in accordance with the traditions of the Latvian language and the rules applicable to literary language, regard being had to the provisions of subsection (2) of this section.

(2) The historical form of the family surname of the person concerned or, if he or she ... so wishes and is able to adduce documentary evidence [of it], the original form of the foreign surname transliterated into the Latin alphabet, shall be entered in the passport and birth certificate in addition to his or her forename and surname transcribed in accordance with the current forms of the Latvian language.

(3) Regulations shall govern the spelling and identification of forenames and surnames and the spelling and use of foreign names in the Latvian language.”

2. Regulations adopted before 21 December 2001

The relevant parts of Regulation no. 174 of 14 May 1996 on the transcription and identification of forenames and surnames in documents (*Noteikumi par vārdu un uzvārdu rakstību un identifikāciju dokumentos*) provide:

Paragraph 1

“... In all documents drafted in the official language, the person’s name and surname shall be written in accordance with the spelling rules of the Latvian literary language, using only the letters of the alphabet of the Latvian literary language. All forenames and surnames (with the exception of indeclinable forenames and surnames) must have an ending that conforms to the rules governing nouns and adjectives in the Latvian language. The names of people of the female sex must have the ending of the feminine gender. The forenames and surnames of foreign origin ending in o, -ā, ē, ī, ī, -u, -ū in the nominative singular are indeclinable in Latvian.”

Paragraph 2

“Irrespective of their etymology in Latvian, forenames and surnames of foreign origin must be written so as to be as close as possible to their pronunciation in the language of origin in accordance with the rules for transcribing foreign names. Depending on the sex of the person concerned, a masculine or feminine gender ending shall be added to forenames and surnames of foreign origin, unless the forenames or surnames are indeclinable.”

Paragraph 3

“If the form of the forename or surname entered in the documents delivered in the Latvian language is liable to make the holder’s identification more difficult, the original form of the forename or surname may be indicated in the passport in accordance with Regulation ... no. 310 on the passports of Latvian citizens ... If the language of origin does not use Latin characters, such indication will be through transliteration into the Latin alphabet.”

Paragraph 6

“The record of a person’s forename or surname in a document shall be legally identical to that contained in the birth certificate (or other document) if both records are wholly identical or the only differences between them are as follows:

(6.1) Each of the records is consistent with the grammatical or spelling rules of the Latvian language at different historical periods, [that is to say]:

(6.1.1) an ending has been added to the forename or the surname in one document, but not in the other;

(6.1.2) the ending of the forename or surname in each document is of a different declension;

...

(6.1.4) the forename or surname in each document is spelt differently;

...

(6.3) the forename and surname are written in a foreign language in one document and in Latvian in another;

...

(6.5) the forename or surname in each document is written using different rules for transcribing names of foreign origin.”

Regulation no. 295 of 22 August 2000 on the transcription and identification of forenames and surnames (*Noteikumi par vārdu un uzvārdu rakstību un identifikāciju*) largely repeats the provisions of the preceding regulation. The other relevant provisions of this regulation are as follows:

Paragraph 8

“If the person wishes to keep ... the historical form or original form of his or her surname and submits documents attesting to such form:

(8.1) the [competent] authorities shall indicate at a set point in the documents the historical form, original form or transliterated form of the person’s surname in the Latin alphabet ([that is to say] reproduced, letter by letter, from another alphabet);

...”

Paragraph 10

“The form of the surname ... written in Latvian shall be legally identical to the original form of the surname, the historical [form] or the form transliterated into Latin characters.”

Paragraph 12

“In copies and extracts, the forename and the surname shall preserve their original written form.”

Paragraph 14

“If the transcription of a person’s forename or surname is damaging to his or her vital interests, he or she may apply to the State Language Centre (*Valsts valodas centrs*) with a request for the name to be transcribed into Latvian in a form that is less damaging to his or her interests. The State Language Centre’s opinion on the manner in which the person’s forename and surname must be written in the official language shall be binding on the [competent] authorities.”

In Latvia the passport is the principal identity document of Latvian nationals. Paragraph 6 of Regulation no. 310 of 24 October 1995 on passports of Latvian citizens (*Noteikumi par Latvijas pilsoņu pasēm*), which was in force until 1 July 2002, provided that if a person wished to have the original written form of his or her forename and surname entered in his or her passport, it was to be entered in the section of the passport headed “Special remarks” (*“Īpašas atzīme”*). Section 3 of Directive no. 52 issued by the head of the Nationality and Migration Office (the statutory predecessor to the Nationality and Migration Service) states that the original written form must appear on a special stamp affixed to page 14 of the passport.

3. Developments after the judgment of 21 December 2001

On 5 March 2002, following the Constitutional Court’s judgment cited above, the Cabinet adopted Regulation no. 96 on the transcription and use

of names of foreign origin in the Latvian language (*Noteikumi par citvalodu personvārdu rakstību un lietošanu latviešu valodā*), meticulously codifying the rules for the transcription of foreign names. The relevant paragraphs of the regulation read as follows:

Paragraph 45

“In Latvian, feminine names, whether of Latvian or foreign origin, shall be formed and used with the respective feminine gender endings.”

Paragraph 48

“The equivalent of masculine names ending in -s shall be feminine names ending in -a or -c.”

Paragraph 54

“From masculine names ending in -ens ..., the feminine will be formed with the ending -a, for example: Ribens – Ribena, Kacens – Kacena.”

Paragraph 123

“[As regards names of German origin], [t]he provisions of the [preceding] paragraphs of this regulation shall not apply to consonants or specific groups of consonants, which are transcribed as follows:

...

(123.31) ‘tz’ [is transcribed by] ‘c’ ...”

On 18 June 2002, in order to comply with the Constitutional Court’s judgment of 21 December 2001, the Cabinet adopted a new Regulation no. 245 on passports of Latvian citizens and foreign permanent residents in Latvia and the travel documents of stateless persons (*Noteikumi par Latvijas pilsoņu pasēm, nepilsoņu pasēm un bezvalstnieku ceļošanas dokumentiem*). The relevant provisions of the regulation, which came into force on 1 July 2002 and replaced the aforementioned Regulation no. 310, provide:

Paragraph 4

“In passports, the surname and forename ... of the person concerned shall be written in the form required by the law and regulations governing the spelling of surnames and forenames in the Latvian language.”

Paragraph 6

“When the written form of the surname ... on page 3 [main page] of the passport is different from its written form in the documents in which that name is written in its original form in another language ..., the original form ..., transliterated into the Latin alphabet, shall be entered on page 4 of the passport if the person ... so wishes and is able to provide documentary evidence of [the form concerned]. The transliteration into the Latin alphabet shall be effected in accordance with Appendix no. 4 to this regulation.”

Paragraph 15

“A passport shall be issued when:

...

(15.6) the person wishes to receive a [new] passport to replace a valid Latvian citizen’s passport ...”

C. Comparative law

In a judgment of 21 October 1999, the Lithuanian Constitutional Court (*Konstitucinis teismas*) ruled on the conformity with the Lithuanian Constitution of a resolution of the Supreme Council dated 31 January 1991 on the written form of forenames and surnames in the passports of citizens of the Republic of Lithuania (*Dėl vardų ir pavardžių rašymo Lietuvos Respublikos piliečio pase*). The relevant parts of this judgment read as follows:

“... Article 14 of the Constitution provides that the official language shall be Lithuanian. The fact that the status of official language is enshrined in the Constitution means that Lithuanian has constitutional value. The official language preserves the identity of the nation, unites the civil nation, secures the expression of national sovereignty, the integrity and indivisibility of the State and the proper functioning of State institutions and local authorities. The official language is an important guarantee of equality before the law as it enables all citizens to enjoy the same relations with State institutions and local authorities when asserting their legitimate rights and interests. According to the official language constitutional status also signifies that the legislature must ensure by law that the use of this language is protected in public life and must, in addition, afford the means for protecting the official language. Since Lithuanian has acquired the status of official language in the Constitution, it must be used in State institutions and local authorities and in all institutions, undertakings and organisations located on Lithuanian territory. Statutes and other legal instruments must be promulgated in the official language. Clerical, accounting, management and financial documents must be drafted in Lithuanian. Lastly, correspondence between State institutions and local authorities, establishments, undertakings and organisations must be written in the official language.

...

Since the passport of the Lithuanian citizen is an official document that attests to the permanent legal relationship between the individual and the State, namely the nationality of the person, and since the question of nationality comes within the sphere of the public life of the State, the individual’s forename and surname must be written in the official language. Otherwise, the constitutional status of that language would be called into question.

...

As has been stated above, the sphere in which the use of the official language is obligatory is public life in Lithuania. Consequently, it is not obligatory in private life, in which people may use the language of their choice. The resolution of the Supreme Council does not regulate private life. It only determines how forenames and surnames are to be written in the passports of Lithuanian citizens. ...

...

... It must be noted that the provisions of the Supreme Council's resolution requiring a person's forename and surname to be written in Lithuanian letters [and] as they are pronounced apply to all citizens without exception, without distinction on grounds of ethnic origin or otherwise. A person's membership of an ethnic group is a matter for that person to decide, that is to say that no one other than the person concerned is qualified to determine the ethnic group to which he or she belongs. Consequently, it is impossible to create exceptions enabling the official language to be used in accordance with the ethnic origin of the person concerned. Likewise, ethnic origin cannot be relied upon in support of a request for exemption from the provisions that result from the language's status as the official language. Otherwise, the constitutional principle of the equality of everyone before the law would be infringed. ..."

D. International law

Currently, the main international instruments on the use of surnames and forenames are the conventions of the International Commission on Civil Status (ICCS). In particular, Convention no. 14 on the Recording of Surnames and Forenames in Civil Status Registers signed in Berne on 13 September 1973 has been ratified by Germany, Austria, Greece, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Turkey. Latvia is not a signatory to it. The relevant Articles of this convention read as follows:

Article 2

"Where a record is to be made in the civil status register by an authority of a Contracting State and there is produced for that purpose a copy of or extract from a civil status record or some other document that shows the surnames and forenames in the same characters as those used in the language in which the record is to be made, those surnames and forenames shall be reproduced literally without alteration or translation.

Any diacritic marks forming part of such surnames and forenames shall also be reproduced, even if such marks do not exist in the language in which the record is to be made."

Article 3

"Where a record is to be made in the civil status register by an authority of a Contracting State and there is produced for that purpose a copy of or extract from a civil status record or some other document that shows the surnames and forenames in characters other than those used in the language in which the record is to be made, those surnames and forenames shall be reproduced as far as possible by transliteration, without being translated. If there are standards recommended by the International Organisation for Standardisation (ISO), they shall be applied."

Article 4

"In the event of a discrepancy in the spelling of surnames or forenames between two or more of the documents produced, the person concerned shall be designated according

to the civil status records or documents establishing his or her identity that were drawn up in the State of which he or she was a national at the time when they were drawn up.

For the purposes of this provision, the term 'national' includes not only persons who hold the nationality of a given State but also refugees and stateless persons whose personal status is governed by the law of that State."

The relevant parts of the explanatory report to the convention, adopted by the General Assembly of the ICCS on 14 September 1973, provide:

"...

It is hardly necessary to emphasise the need for such uniformity. Since surnames and forenames are the main means of identifying a person, they must be consistent wherever he or she may be, and the uniformity must be reflected in all civil status records that concern him or her.

The Convention is essentially technical in nature. It is confined to prescribing that the surnames and forenames to be shown in civil status records are to be an exact reproduction of the surnames and forenames appearing in existing records or documents produced with a view to the making of a further record. ...

...

Article 2

...

Of the various systems for reproducing names, the Article chooses the literal system; all the letters which go to make up the surname and forenames are reproduced without modification. This system is the only one that will ensure uniformity, by avoiding, for example, the letter 'u' being changed into 'ou' or 'oe' or the letters 'cz' into 'c' or 'tch'.

The literal reproduction rule also applies to diacritic marks. Examples are the letter 'ü' with diaeresis or the letter 'ö' which will be copied as 'ö' and not changed into 'oe'. Diacritic marks must be reproduced, even if they do not exist in the language in which the record is to be made. If the record is typewritten, the diacritic marks are to be added by hand if necessary.

The first paragraph of the Article also provides that surnames and forenames shall be reproduced without being altered or translated. However, it should be remembered that the strictness of this rule, which is especially important where particles, declined names and forenames are concerned, is tempered, in appropriate cases, by the provisions of the second, third and fourth paragraphs of Article 1.

...

Article 3

...

Of the various systems of transposition, the Article chooses transliteration: each letter, with any diacritic marks, is reproduced by its equivalent in the other language.

...

Where there are no standards recommended by ISO, the transposition must, as far as possible, still be achieved by transliteration.

Thus, there are at present no standards for the transliteration of Latin characters into Greek characters. Transliteration does however seem possible in many cases, especially with the help of the transliteration rules contained in ISO/R843 (international system for the transliteration of Greek characters into Latin characters).

On the other hand, it seems clear that in the total absence of standards it is not possible to transliterate Cyrillic, Arabic or Hebrew characters into Greek characters, or Chinese characters into Greek or Latin characters. In these circumstances reproduction can be achieved, in the cases envisaged, by another process such as phonetic transposition. However, even in that event, translation is still forbidden. The surname and forenames must be reproduced by transliteration from the records and documents produced with a view to the making of the further record."

At its meeting in Berlin on 11 September 1992, the ICCS General Assembly adopted the following resolution:

"The ... Assembly ... is of the opinion that the phrase '*or some other document that shows the surnames and forenames*', contained in the first paragraph of Article 2, covers any public document even if it does not emanate from a civil registrar, such as a passport of the person concerned."

E. Community law

On 30 March 1993 the European Court of Justice (ECJ) delivered a judgment in *Christos Konstantinidis v. Stadt Altensteig, Standesamt, and Landratsamt Calbe, Ordnungsamt* (C-168/91, European Court Reports 1993, p. I-1191). In this case, which concerned a referral by the Tübingen District Court (*Amtsgericht*) for a preliminary ruling, the ECJ had to consider the question of the compatibility of the transliteration of a Greek name with freedom of establishment, as guaranteed by former Article 52 of the Treaty establishing the European Community (which became Article 43 when the Amsterdam Treaty came into force). In that case, the name of the applicant in the main proceedings, Mr Christos Konstantinidis (*Χρήστος Κωνσταντινίδης*), a Greek national who worked as a masseur in Germany, was transcribed in a translation of his birth certificate and in the register of marriages as "Hrēstos Kōnstantinidēs". This was the written form that resulted from the application of ISO Standard 18, as prescribed by Article 3 of ICCS Convention no. 14 (see above). The ECJ ruled as follows:

"11. ... [T]he national court's two questions are to be regarded as seeking to ascertain, in substance, whether Article 52 of the Treaty is to be interpreted as meaning that it is contrary to that provision for the name of a Greek national who has settled in another Member State in order to pursue an occupation as a self-employed person to be entered in the registers of civil status of that State in a spelling differing from the phonetic transcription, whereby its pronunciation is modified and distorted.

12. In answering that question, it must first be borne in mind that, as the Court has stated on numerous occasions, Article 52 of the Treaty constitutes one of the

fundamental legal provisions of the Community. By prohibiting any discrimination on grounds of nationality resulting from national laws, regulations or practices, that Article seeks to ensure that, as regards the right of establishment, a Member State accords to nationals of other Member States the same treatment as it accords to its own nationals ...

13. It must therefore be determined whether national rules relating to the transcription in Roman characters of the name of a Greek national in the registers of civil status of the Member State in which he is established are capable of placing him at a disadvantage in law or in fact, in comparison with the way in which a national of that Member State would be treated in the same circumstances.

14. There is nothing in the Treaty to preclude the transcription of a Greek name in Roman characters in the registers of civil status of a Member State which uses the Roman alphabet. It is therefore for the Member State in question to adopt legislative or administrative measures laying down the detailed rules for such transcription, in accordance with the prescriptions of any international conventions relating to civil status to which it is a party.

15. Rules of that kind are to be regarded as incompatible with Article 52 of the Treaty only in so far as their application causes a Greek national such a degree of inconvenience as in fact to interfere with his freedom to exercise the right of establishment enshrined in that Article.

16. Such interference occurs if a Greek national is obliged by the legislation of the State in which he is established to use, in the pursuit of his occupation, a spelling of his name derived from the transliteration used in the registers of civil status if that spelling is such as to modify its pronunciation and if the resulting distortion exposes him to the risk that potential clients may confuse him with other persons.

17. It should therefore be stated in reply to the national court that Article 52 of the Treaty must be interpreted as meaning that it is contrary to that provision for a Greek national to be obliged, under the applicable national legislation, to use, in the pursuit of his occupation, a spelling of his name whereby its pronunciation is modified and the resulting distortion exposes him to the risk that potential clients may confuse him with other persons.”

COMPLAINT

The applicant complained under Article 8 of the Convention that the distortion of the written form of her surname in her passport constituted an unjustified and disproportionate interference with the exercise of her right to respect for her private and family life.

THE LAW

The applicant alleged that the manner in which her surname had been transcribed in her passport had infringed her right to respect for her private and family life, as guaranteed by Article 8 of the Convention. The relevant parts of Article 8 provide as follows:

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

A. The parties' submissions

1. The Government

The Government began by explaining certain particularities of the Latvian language, in particular the fact that all foreign names were transcribed into the language using the Latvian phonetic rules. That principle was as old as the Latvian written language itself. The first book printed entirely in Latvian, *Catechismus catholicorum*, a work by Saint Peter Canisius that was published in 1585 and translated into Latvian by German clergymen, followed that approach, in particular by transcribing the German affricative consonant “z” or “tz” as “c”. The Government also cited a work that had been published a hundred years later, *Latvian grammar* by H. Adolphi (1685), and the first unabridged translation of the Bible (1685-89), in which a similar solution was adopted. They referred, also, to two contemporary sources: Volume III of *Guidelines for the spelling and pronunciation of names of foreign origin in the Latvian literary language* by the Academy of Sciences (1960) and *Guidelines for the use and pronunciation of forenames and surnames in the Latvian literary language* (1998) by the State Language Centre. In short, the Government stressed that Latvians had at all times and in all places transcribed the German “z” and “tz” as “c”. Consequently, in imposing the same rule in Regulation no. 96, the Latvian government had done no more than to codify an already existing practice that was absolute and general.

The same applied to the appending of inflectional endings to names. Speakers of the Latvian language had always used such endings since the language had first come into existence. The Government acknowledged that the two aforementioned principles, namely the phonetic transcription and inflection, did not apply to commercial trademarks. However, the distinction was natural because, when speaking or writing, Latvian speakers mentally referred to the respective generic noun – “X” [shop], “Y” [refrigerator], “Z” [car] – even if the noun itself was not mentioned. Moreover, when trademarks were referred to in a document, they were always placed between inverted commas or written in italics.

The Government acknowledged at the outset that, in accordance with the Court’s settled case-law, Article 8 of the Convention was applicable in the instant case. They further accepted that by transcribing the applicant’s

surname phonetically, the Latvian authorities had interfered with her right to respect for her private life, as guaranteed by that provision. They considered, however, that that interference complied with the requirements of the second paragraph of Article 8, that is to say that it was “in accordance with the law”, pursued a legitimate aim and was “necessary in a democratic society” to achieve that aim.

The Government said that they were satisfied that the interference was “in accordance with the law” within the meaning of Article 8 § 2 of the Convention. In that connection, they noted that in the applicant’s passport the national authorities had used the written form “Mencena” in accordance with section 18 of the former Linguistic Act and Regulations nos. 310 and 174, the latter having been replaced by Regulation no. 295 on 1 September 2000. Furthermore, none of the provisions of those regulations left any scope for arbitrary action on the part of the officials responsible for preparing birth certificates and passports. Foreign names could not be transcribed in just any fashion, but according to fixed rules that had existed for four centuries.

As to the “legitimate aim”, the Government acknowledged that the list of objectives set out in Article 8 § 2 of the Convention was exhaustive. However, they were convinced that the interference satisfied that provision, as it was “aimed at protecting the right of others to hear and use correct Latvian on Latvian territory by being able to identify people by their names and to ensure that Latvian was fully established as the official language of Latvia”. In that connection, the Government pointed out that it was only fairly recently that Latvian had recovered its status as the official language and that, during the fifty years of the Soviet regime, it had only been able to survive as a result of the Latvian people’s determination to carry on using it and, to the extent possible, to promote the use of their language. Even today, when the official status of Latvian was protected by the Constitution, the need to consolidate its use in public life was rendered even more important by the need to “maintain the identity of the nation, to unite and guarantee the functioning of the State generally” and to avoid the risk of its extinction in the future. Since Latvian was the official language of the State, it was logical to require its correct usage in official documents.

The Government did not deny that people in the applicant’s situation might have special wishes regarding the manner in which their surname was transcribed in their identity papers. However, such individual preferences always had to be weighed against the legitimate needs of society. In particular, in the Government’s submission, the use of a surname in an identity document could not be divorced from its use in social interaction as a whole, both official and unofficial.

In the instant case, entering “Mentzen” as the principal form of the applicant’s surname in her passport would mean imposing on society

an incorrect use of language that was contrary to the phonetic and grammatical rules of Latvian. The Government provided some examples of misunderstandings that would be likely to arise if the surname concerned was used without an inflectional ending in a sentence: in most cases, it would be impossible to determine whether “Mentzen” was the subject or the object of the verb, and so the sentence might well prove unintelligible. Systematically permitting names to be entered in passports without endings would encourage people to use the same form in conversation. Once such usage had become commonplace, it would open the door to the distortion of the language and its deterioration on a vast scale. In that connection, the Government argued that, even leaving to one side what would certainly be a negative reaction by the majority of the population, such an abrupt change in a four-century-old practice would be dangerous. In other words, it was unacceptable for one person to be allowed to impose on the rest of society an obligation to use “unnatural” forms of language and, by the same token, a distorted way of speaking when people were perfectly entitled to use, read and speak proper Latvian.

The Government therefore submitted that there had been a “pressing social need” in the present case to transcribe the applicant’s name. They were also satisfied that the impugned interference did not go beyond what had been strictly necessary to meet that need. In that connection, the Government noted the great linguistic diversity of the member States of the Council of Europe, which explained the diversity of the solutions that had been adopted for surnames and forenames. In the Government’s submission, the lack of common rules and principles on the subject was reflected by the small number of signatories to ICCS Convention no. 14 (see above), the list of which did not include Latvia. The Government considered that the exact reproduction, letter by letter, of a foreign name in another language was but one of a number of possible solutions. While it might satisfy some people, it would be detrimental to others. There was no universally accepted system and there might be a great many people who would prefer to hear the name pronounced correctly.

The Government went on to say that the phonetic transcription of the applicant’s surname had not necessarily nullified the original written form “Mentzen” or deprived it of legal effect. On the contrary, the regulations expressly permitted that form to be entered in the applicant’s passport. Since the introduction of Regulation no. 245, the original written form was entered on page 4. Similarly, paragraph 10 of Regulation no. 295 guaranteed the exact equivalence of the two written forms for legal purposes.

Lastly, while the Government did not deny that the applicant might be caused some inconvenience abroad, particularly if officials in the host State were not properly informed, they said that the risk of a misunderstanding

could never be wholly excluded as it was impossible for everyone to be familiar with the transliteration rules existing in different countries. Incidentally, the Government noted that all the practical difficulties complained of by the applicant related to the period prior to the adoption of Regulation no. 245. They concluded, therefore, that all the problems were essentially attributable to the distance separating the two written forms (the adapted version and the original). However, the applicant was at liberty to obtain a new passport with the original version of her surname included on page 4, that is to say much closer physically to the adapted version. According to information supplied by the Nationality and Migration Service, she had not yet availed herself of that right.

In summary, the Government considered that the Latvian authorities had chosen the least restrictive means of reconciling two objectives: on the one hand, satisfying a pressing social need and, on the other, reducing possible obstacles to the identification of the applicant and her family. A fair balance had therefore been struck, and the interference complied with the requirements of Article 8 § 2 of the Convention.

2. The applicant

The applicant agreed with the Government that the interference with her rights under Article 8 of the Convention was “in accordance with the law” within the meaning of the second paragraph of that Article. However, she contested the legitimacy of the aim pursued by that interference and its “necessity in a democratic society”.

Dealing, firstly, with the objective pursued by the measure, the applicant cited the Constitutional Court’s judgment of 21 December 2001 as evidence that the true aim pursued by the Latvian authorities was the protection of the official language, not the “protection of the rights of others”, as the Government had asserted. Such an aim did not constitute a “legitimate aim” for the purposes of Article 8 § 2 of the Convention.

As regards the proportionality of the interference, the applicant stressed that the practice of the Latvian authorities caused confusion between the two written forms of one and the same name and made it difficult for others to identify the person concerned. She concluded that the Government’s asserted aim, namely “the protection of the rights of others” would be better served by a practice diametrically opposed to the one being followed. In other words, in order to protect the rights of others, it would be better to retain the initial written form of the name.

As to the need to protect the official language, the applicant pointed out that, as with any other language, Latvian could not be isolated from its environment. It was inevitably influenced by other languages and everyday language contained a number of foreign words that were not necessarily intelligible to everyone or whose pronunciation was not

apparent to all. In addition, the practice that had been adopted on the subject by the Latvian authorities was far from uniform.

Thus, for instance, since the re-establishment of Latvian independence in 1991, a large number of foreign nationals had settled in the country or come to stay there. Many of them had set up trading companies, whose names had been entered on the companies register as they stood, without any alteration to the written form (the applicant cited examples). The applicant also produced a copy of the vehicle registration document that had been delivered by the Latvian authorities to her husband and which bore the original written form of his name (“Ferdinand Carl Friedrich Mentzen” instead of “Ferdinands Kārlis Frīdrihs Mencens”, as it should have been transcribed if the relevant rules had been followed). She added that the stage name of a young female singer from the Latvian musical scene was “Leen”, and it appeared in that form in all the newspapers and magazines without anyone having sought to transcribe it as “Līn(a)”. In a number of official documents produced by the applicant – including interministerial correspondence and a deportation order – the names of foreign nationals likewise appeared in their original form. She furnished a number of other concrete examples. She referred to *Diena*, Latvia’s largest daily newspaper, in which the names of foreign teams and sports clubs and foreign scout troops were reproduced in italics in their original written form. As to people’s names, their written form was practically always Latvianised, even if they had not been transcribed or transliterated in their identity papers (for example, “Jacques Chirac” was transcribed as “Žaks Širaks” and “Ari Fleischer” as “Ari Fleišers”). The applicant saw no reason why the same principle should not be applied to her name, which would thus remain in its original form in official documents and take the form “Mencena” in informal documents. Contrary to what the Government had said, the issue of the written form of foreign names in passports could be dealt with separately from the question of their form in everyday usage. Otherwise, one would have to accept that foreign names required special “legitimation” on the part of the authorities of the host State.

The applicant also contested the examples of misunderstandings that had been furnished by the Government, saying that indeclinable names already existed in Latvian and that a “reasonable” reader would always understand the meaning. Nor was the applicant persuaded by the trademarks example – her surname could quite easily be incorporated into a sentence by adding the word *kundze* (Mrs) or her forename, “Juta”, both of which could be declined. Lastly, her name could be written in italics, which was already standard practice with trademarks.

In short, the transcription rules accepted by the general population (and even, on occasion, by the public authorities) were far more liberal than the rules imposed by the regulations and the use of “incorrect”

names was already a fact of modern life. The applicant said that no one disputed the importance of protecting the official language. However, a living language could not remain isolated from changes within society and in particular the massive influx of foreign terms. The applicant rejected the Government's arguments based on sixteenth and seventeenth-century practices and the Forenames and Surnames (Written Form in Documents) Act. In her submission, there had since been fundamental changes in society both with regard to human rights and means of communication, so that a practice that had been valid at the beginning of the last century might be unduly restrictive today.

The applicant also drew the Court's attention to the fact that the provisions governing this sphere in the other two Baltic States were far more flexible. In Estonia, foreign names were reproduced as they were written in the original language. In Lithuania, it was possible to retain the original written form if desired. The applicant pointed out that of all the countries that used the Latin alphabet Latvia was the only one to use a method of strict phonetic transcription.

The applicant also stressed the interference with her family life. By taking her husband's surname, she had shown her desire to be identified with her husband's family. That was a "cultural, psychological and legal choice" and the change in the written form of her name undermined "the stability and certainty of [her] new identity". The applicant cited numerous problems and difficulties she was confronted with because of the difference in spelling between her and her husband's surnames.

The applicant did not accept the Government's arguments concerning the efforts made by the Latvian authorities to reduce the space separating the two written forms. The existence of two legally identical written forms could indicate the existence of two different people. The fact that the original written form was now to be found on page 4 rather than on page 14 did not change anything. It was still necessary to turn the page to find out that the original form existed, and a person unfamiliar with the system would have no reason to do so as all the basic information on the passport holder was to be found on the main page. It was for that reason that she had not exchanged her current passport for a passport complying with the new regulations.

The applicant lastly set out the practical difficulties which the different written forms of her name in various documents caused her. Documents issued by the German authorities usually contained the original version "Mentzen". By way of example, the applicant said that when she travelled abroad the authorities of other States sometimes expressed doubts about the equivalence of the two written forms of the same surname, thereby calling her personal identity into question. Admittedly, the misunderstandings were always corrected, but that necessitated additional explanations, which took time.

In the light of these considerations, the applicant said in conclusion that the interference of which she complained did not meet any “pressing social need”. Consequently, it was not proportionate to any legitimate aim that was allegedly being pursued.

B. The Court’s assessment

1. Whether Article 8 of the Convention is applicable and whether there has been interference with the guaranteed rights

(a) Whether Article 8 is applicable

Neither of the parties sought to question the applicability of Article 8 of the Convention in the instant case and the Court sees no reason to do so. It has itself recognised its applicability – in relation to both “private life” and “family life” – to disputes concerning the surnames and forenames of natural persons (see *Burghartz v. Switzerland*, judgment of 22 February 1994, Series A no. 280-B, p. 28, § 24; *Stjerna v. Finland*, judgment of 25 November 1994, Series A no. 299-B, p. 60, § 37; and *Guillot v. France*, judgment of 24 October 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, pp. 1602-03, § 21; see also *Szokoloczny-Syllaba and Palffy de Erdoed Szokoloczny-Syllaba v. Switzerland* (dec.), no. 41843/98, 29 June 1999; *Bijleveld v. the Netherlands* (dec.), no. 42973/98, 27 April 2000; *Taieb known as Halimi v. France* (dec.), no. 50614/99, 20 March 2001; *G.M.B. and K.M. v. Switzerland* (dec.), no. 36797/97, 27 September 2001; *Šiškina and Šiškins v. Latvia* (dec.), no. 59727/00, 8 November 2001; and *Petersen v. Germany* (dec.), no. 31178/96, 6 December 2001). The subject matter of the application therefore comes within the scope of Article 8 of the Convention.

(b) Whether there has been interference

The Government did not dispute the applicant’s allegation that the manner in which her married name had been entered in her Latvian passport amounted to interference with her right to respect for her private and family life. The Court notes that not all regulation of surnames and forenames will necessarily constitute such interference. While it is true that an obligation to change one’s surname would definitely be regarded as interference (see *Stjerna*, cited above, pp. 60-61, § 38), in the instant case, the Court does not consider that the transcription of the applicant’s surname can be taken to be a genuine change of name. In transcribing the surname “Mentzen” as “Mencena”, the Latvian authorities applied the statutory and regulatory provisions governing the use of surnames and forenames of foreign origin that are intended, on the one hand, to bring

the written form of a surname in line with its pronunciation and, on the other, to adapt it to the particularities of Latvian grammar. The Court notes, in particular, that section 19(2) of the Official Language Act and paragraph 6 of Regulation no. 310 (see “Relevant domestic law” above) grant those concerned the right to have the original written form of their name, which remains identical in law to the adapted written form, entered in their passport. Indeed, the applicant availed herself of that right. Consequently, the Court considers that the case concerns regulation of the use of the name, not a compulsory change of name. However, the implementation of such rules may also constitute interference with the right guaranteed by Article 8 of the Convention.

The Court notes that in entering the applicant’s surname in her passport, the Latvian authorities transcribed the affricative consonant “tz” as “c”, and gave the name an inflectional ending. It does not consider it necessary to examine these two changes separately. It would merely note that the visual difference between the adapted written form (“Mencena”) and the original written form (“Mentzen”) is sufficiently great to cause the ordinary observer to question whether it is one and the same name. The applicant explained that certain official documents relating to her, in particular those issued by the German authorities, bore the original version of her surname, so that she was sometimes obliged, both in Latvia and when abroad, to provide additional details about her identity and the equivalence of the two written forms. The Court consequently accepts the applicant’s argument that that situation is liable to cause her problems and inconvenience in her social and professional life. In that connection, it reiterates that the right to respect for private life within the meaning of Article 8 of the Convention includes the right to enjoy relationships with other human beings and to lead a normal social life (see *Burghartz*, cited above, p. 28, § 24, and *Niemietz v. Germany*, judgment of 16 December 1992, Series A no. 251-B, pp. 33-34, § 29).

Likewise, the Court reiterates that when a couple choose to use the same name, that name assumes importance as a testimony to their reciprocal attachment and to the unity of the family (see, *mutatis mutandis*, *Szokoloczy-Syllaba and Palffy de Erdoed Szokoloczy-Syllaba*, cited above). As stated above, the difference between the written forms “Mentzen” and “Mencena” is sufficiently great as to give rise to doubts over the equivalence of the two versions. Consequently, when the applicant and her husband use their respective passports, which contain different written forms of their surname, their joint identification as a family unit may, in certain situations, become difficult.

In the light of the foregoing, the Court finds that the phonetic transcription and grammatical adaptation of the applicant’s surname carried out to the detriment of the original spelling amounts to interference with

her right to respect for her private and family life. Such interference will not infringe the Convention if it was “in accordance with the law”, pursued one or more legitimate aims under paragraph 2 of Article 8 and was “necessary in a democratic society” to achieve that or those aims.

2. *Whether the interference was justified*

(a) **Whether the interference was “in accordance with the law”**

The parties were in agreement that the interference was “in accordance with the law”, namely section 19 of the Official Language Act and the relevant provisions of Regulations nos. 174, 295 and 310. The Court sees no reason to find otherwise.

(b) **Whether the interference pursued a legitimate aim**

As to the objectives pursued by the disputed measure, the Court notes that, in its judgment of 21 December 2001, the Latvian Constitutional Court justified the rule requiring the phonetic transliteration and grammatical adaptation of foreign names on various grounds, in particular by the need to preserve the integrity of the rules of grammar and the spelling traditions of Latvian, the official language of the State in the instant case. The Government essentially repeated the arguments that had been made by the Constitutional Court, while laying particular emphasis on the special role played by the Latvian State in preserving and promoting the Latvian language. However, since the protection of the national language or languages is not expressly mentioned in the text of Article 8 § 2 of the Convention, the Court must examine whether the reasons relied on by the Government correspond to one or more of the objectives set out in that provision.

The Court notes at the outset that linguistic freedom as such is not one of the rights and freedoms governed by the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, § 34, ECHR 2002-II; *Pahor v. Italy*, no. 19927/92, Commission decision of 29 June 1994, unreported; *Kozłovs v. Latvia* (dec.), no. 50835/99, 10 January 2002; and, among the older case-law, *Inhabitants of Leeuw-St-Pierre v. Belgium*, no. 2333/64, Commission decision of 16 December 1968, Collection of decisions of the European Commission of Human Rights, vol. 28, pp. 1-25). Admittedly, there is no watertight division separating linguistic policy from the field covered by the Convention, and a measure taken as part of such policy may come within one or more of the Convention provisions. However, the fact remains that, with the exception of the specific rights stated in Articles 5 § 2 and 6 § 3 (a) and (e), the Convention does not *per se* guarantee the right to use a particular language in communications with public authorities or the right to receive information in a language of one's

choice. Consequently, provided it respects the rights protected by the Convention, each Contracting State is at liberty to impose and to regulate the use of its official language or languages in identity papers and other official documents.

The Court further notes that most of the Contracting States have chosen to accord one or more languages the status of official language or State language and have recorded them as such in their respective Constitutions. That being so, the Court acknowledges that the official language is, for these States, one of the fundamental constitutional values in the same way as the national territory, the organisational structure of the State and the national flag. A language is not in any sense an abstract value. It cannot be divorced from the way it is actually used by its speakers. Consequently, by making a language its official language, the State undertakes in principle to guarantee its citizens the right to use that language both to impart and to receive information without hindrance, not only in their private lives, but also in their dealings with the public authorities. In the Court's view, it is first and foremost from this perspective that measures intended to protect a given language must be considered. In other words, implicit in the notion of an official language is the existence of certain subjective rights for the speakers of that language.

The Government outlined the difficulties the Latvian language had faced during the fifty years of the Soviet regime. They emphasised in particular the Latvian authorities' continuing concerns regarding the preservation and development of the language. In the Government's view, the situation in which the Latvian language currently found itself justified the adoption and implementation of strict rules governing correct usage. In that connection, the Court reiterates that, by reason of their direct and continuous contact with the vital forces of their countries, the authorities, especially the national courts, are in principle in a better position than the international judge to give an opinion on the need for interference in such a special and sensitive area (see, *mutatis mutandis*, *Handyside v. the United Kingdom*, judgment of 7 December 1976, Series A no. 24, p. 22, § 48; *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France* [GC], no. 27417/95, § 84, ECHR 2000-VII; and *Fretté v. France*, no. 36515/97, § 41, ECHR 2002-I). That being so, it is in the first instance for the Latvian authorities – not the Court – to assess the true situation of the Latvian language in Latvia and to gauge the seriousness of the factors that could place it at risk. In its judgment of 21 December 2001, the Latvian Constitutional Court concluded that the situation of the Latvian language in the country's social relations as a whole was still relatively fragile and, consequently, that it was necessary to afford it additional protection. The Court could only call that assessment into question if it was arbitrary, which is manifestly not the case here.

In the light of the foregoing, the Court accepts that, as the Government argued, a “legitimate aim” existed in the present case. It therefore concludes that the interference in issue corresponded to at least one of the objectives set out in Article 8 § 2 of the Convention, namely “the protection of the rights and freedoms of others”.

(c) Whether the interference was “necessary in a democratic society”

It remains to be examined whether the interference was “necessary in a democratic society”, that is to say proportionate to the legitimate aim pursued. In that connection, the Court refers to the principle in its settled case-law that, although the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in an effective respect for private life. The boundaries between the State’s positive and negative obligations do not lend themselves to precise definition. However, in both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and the community as a whole (see, among many other authorities, *Stjerna*, cited above, pp. 60-61, § 38). In determining whether that balance has been struck, the Court must nevertheless take into account the margin of appreciation left to the State in the sphere concerned. The process whereby surnames and forenames are given, recognised and used is a domain in which national particularities are the strongest and in which there are virtually no points of convergence between the internal rules of the Contracting States. This domain reflects the great diversity between the member States of the Council of Europe. In each of these countries, the use of names is influenced by a multitude of factors of a historical, linguistic, religious and cultural nature, so that it is extremely difficult, if not impossible, to find a common denominator. Consequently, the margin of appreciation which the State authorities enjoy in this sphere is particularly wide (see *Stjerna*, cited above, p. 61, § 39, and *G.M.B. and K.M. v. Switzerland*, cited above).

In the Court’s view, the same applies to the entry of surnames and forenames of foreign origin in official documents. In that connection, the Court notes that only a few States have ratified ICES Convention no. 14, a convention specifically intended to introduce a degree of uniformity in this sphere (see “International law” above). Moreover, the existence of this convention cannot be regarded as affording a final solution to the problem because its practical application can give rise to difficulties (see, in particular, the judgment of the European Court of Justice in *Christos Konstantinidis*, cited in “Community law” above). In any event, when the competent authorities of a State find themselves under an obligation to transcribe in an identity or other official document the

name of a person from a country whose language uses a different form of writing to that used in the document they are required to draw up, the difference between the alphabets may make transliteration necessary. Various methods may be used to effect such transliteration while still pursuing the same objective of integrating the bearer of the name into the entire range of social relations in the host country. The most common method, however, is phonetic transcription, the aim of which is to reproduce as faithfully as possible the pronunciation of the name concerned in the language of origin.

This rule does not apply when the original form of the surname is written in the same alphabet as that in which the document is to be drawn up. The Court observes that the vast majority of the member States of the Council of Europe whose official language or languages use the Latin alphabet have opted for a simple literal reproduction of the name as it is written in the language of origin, even if the difference in phonetic value ascribed to certain characters in the two languages is liable to give rise to difficulties and misunderstandings over pronunciation. In other words, in such cases it is the written form and not the pronunciation of the name that takes precedence. This approach, which is inspired by the principle of legal certainty, is, moreover, reflected in Article 2 of ICCS Convention no. 14.

In Latvia, on the other hand, foreign surnames are subject to phonetic transcription even if their original form is written in Latin characters. In addition, most surnames have an inflectional ending. In the instant case, the Latvian Constitutional Court acknowledged that, in view of the grammatical particularities of the Latvian language, the adaptation of the written form of foreign names resulted from the need to ensure the correct use of the language in official documents. It noted, *inter alia*: “in Latvian, a foreign surname cannot be included in a sentence ... unless it is written in the way it is pronounced and has an ending.” The Court notes that while this adaptation enables people with a command of Latvian to pronounce the name concerned correctly and to include it effortlessly in phrases of everyday language, it inevitably entails an alteration to the written form.

The Court reiterates that in cases arising from individual applications its task is not to review the relevant legislation or practice in the abstract; it must as far as possible confine itself, without overlooking the general context, to examining the issues raised by the case before it (see, among many other authorities, *Olsson v. Sweden (no. 1)*, judgment of 24 March 1988, Series A no. 130, pp. 27-28, § 54; *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, pp. 30-31, § 55; and *Amann v. Switzerland [GC]*, no. 27798/95, § 88, ECHR 2000-II). Likewise, the fact that a country finds itself in an isolated position as regards one aspect of its legislation does not necessarily imply that that aspect offends

the Convention, particularly in a field that is so closely bound up with the cultural and historical traditions of each society (see, *mutatis mutandis*, *F. v. Switzerland*, judgment of 18 December 1987, Series A no. 128, pp. 16-17, § 33). Consequently, the Court considers that it has no jurisdiction to adjudicate on the Latvian system of transcription of surnames as such. Its sole task is to determine whether the domestic authorities' adaptation of the written form of the applicant's surname in the instant case is capable of amounting to an infringement of her rights guaranteed by Article 8 of the Convention (see *Stjerna*, cited above, p. 61, § 39; *Hokkanen v. Finland*, judgment of 23 September 1994, Series A no. 299-A, p. 20, § 55; and *The former King of Greece and Others v. Greece*, no. 25701/94, Commission decision of 21 April 1998, unreported).

In the present case, the Court recognises that, as the applicant is obliged to use the written form "Mencena" in official documents in Latvia, she is exposed to a number of practical problems and difficulties. However, the explanations she has given indicate that these difficulties are not caused by the new written form as such (this would be the case, for instance, if the name so spelt had a vulgar or ridiculous meaning), but rather from the difference between the adapted version and the original version of her surname. The Court notes, however, that the Latvian authorities were conscious of this problem when they regulated the phonetic transcription of foreign names. In order to remedy it, they firstly confirmed that the two versions – original and adapted – of the name were equivalent in law (see paragraph 6 of Regulation no. 174 in "Relevant domestic law" above). Secondly, they made it possible for the bearer of the surname to have the original written form entered in his or her passport. The Court notes, in particular, that in its judgment of 21 December 2001, the Latvian Constitutional Court acknowledged that the steps initially taken by the national authorities on this second point were insufficient. In that connection, it ruled that page 14 of the passport, where the original version of the name was inserted, was too inconspicuous a location in view of the fact that the adapted written form was entered on the main page. The distance separating the two entries was, therefore, liable to make the passport holder's identification difficult. Regulation no. 245, which was adopted in the wake of that judgment and took effect on 1 July 2002, seeks to remedy the aforementioned defect by reducing the distance between the two versions. The original version of the name is now entered on page 4, immediately after the main page, thus enabling officials to make a visual comparison of both written forms of the surname and to satisfy themselves of their equivalence with greater certainty and speed.

The Court further notes that paragraph 15 of the aforementioned Regulation no. 245 allows any interested party to obtain a new Latvian passport even if his or her current passport is still valid. That being so,

it sees no genuine objective obstacle preventing the applicant from exchanging her current passport for identity papers that satisfy the requirements set out in the new regulation. The Court does not dispute that closing the gap between the two versions of the surname cannot suffice to avoid all the difficulties the applicant has mentioned. Furthermore, the risk of problems affecting the exercise of rights guaranteed by the Convention in certain cases cannot be ruled out. For this reason, the national authorities must continue to monitor developments in this sphere closely (see, *mutatis mutandis*, *Sheffield and Horsham v. the United Kingdom*, judgment of 30 July 1998, *Reports* 1998-V, p. 2029, § 60, and *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no 28957/95, §§ 74-75, ECHR 2002-VI) in order to be able to take adequate measures if necessary. However, in the present case, the Court is not persuaded that these difficulties are serious enough to amount to disproportionate interference with private or family life. In particular, there is nothing in the case file to show that the use of the written form “Mencena” has prevented the applicant from exercising all her political, economic and social rights recognised by the Latvian Constitution and law, including the right to leave Latvia and to return there. Indeed, this was noted by the Latvian Constitutional Court in its judgment of 21 December 2001. Similarly, the Court notes that the applicant has never been refused permission to enter or stay in any foreign State, either alone or with her husband, as a result of the difference between the two written forms of her name. As to the need to supply foreign authorities with additional details regarding the difference in spelling, the Court does not consider it to be sufficiently serious as to render the interference disproportionate for the purposes of Article 8 § 2 of the Convention. In any event, this is a domain in which it will not be possible to avoid the risk of misunderstandings until such time as travel documents and identity papers are made uniform the world over.

In short, the Court considers that the Latvian authorities have not overstepped the margin of appreciation they are afforded in this sphere. 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 unanimously,

Declares the application inadmissible.