

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2005-VII

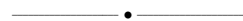
REGISTRY OF THE COURT GREFFE DE LA COUR
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE
STRASBOURG

CARL HEYMANNS VERLAG GMBH · KÖLN · 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 Duschier (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

2007 ISBN: 978-3-452-26806-8
Printed in Germany

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

Note on citation

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

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

Examples

Judgment on the merits delivered by a Chamber

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

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

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

Decision on admissibility delivered by a Chamber

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

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

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

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

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

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

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

Judgment on revision delivered by a Chamber

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

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

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

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

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

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

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

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

Note concernant la citation des arrêts et décisions

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

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

Exemples

Arrêt rendu par une chambre sur le fond

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

Arrêt rendu par la Grande Chambre sur le fond

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

Décision rendue par une chambre sur la recevabilité

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

Décision rendue par la Grande Chambre sur la recevabilité

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

Arrêt rendu par une chambre sur des exceptions préliminaires

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

Arrêt rendu par une chambre sur la satisfaction équitable

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

Arrêt de révision rendu par une chambre

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

Arrêt d'interprétation rendu par une chambre

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

Arrêt rendu par une chambre rayant l'affaire du rôle

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

Arrêt rendu par une chambre sur un règlement amiable

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

Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Subject matter/Objet des affaires</i>	VII
<i>Nachova and Others v. Bulgaria</i> [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, judgment of 6 July 2005	1
<i>Natchova et autres c. Bulgarie</i> [GC], n ^{os} 43577/98 et 43579/98, arrêt du 6 juillet 2005	49
<i>Malinovski v. Russia</i> , no. 41302/02, judgment of 7 July 2005 (extracts)	101
<i>Malinovski c. Russie</i> , n ^o 41302/02, arrêt du 7 juillet 2005 (extraits)	113
<i>Okyay and Others v. Turkey</i> , no. 36220/97, judgment of 12 July 2005	125
<i>Okyay et autres c. Turquie</i> , n ^o 36220/97, arrêt du 12 juillet 2005	145
<i>Moldovan and Others v. Romania</i> , nos. 41138/98 and 64320/01, judgment of 12 July 2005 (extracts)	167
<i>Moldovan et autres c. Roumanie</i> , n ^{os} 41138/98 et 64320/01, arrêt du 12 juillet 2005 (extraits)	201
<i>Străin et autres c. Roumanie</i> , n ^o 57001/00, arrêt du 21 juillet 2005	235
<i>Străin and Others v. Romania</i> , no. 57001/00, judgment of 21 July 2005	261
<i>Siliadin c. France</i> , n ^o 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005	289
<i>Siliadin v. France</i> , no. 73316/01, judgment of 26 July 2005	333
<i>Veermäe v. Finland</i> (dec.), no. 38704/03, 15 March 2005	375
<i>Veermäe c. Finlande</i> (déc.), n ^o 38704/03, 15 mars 2005	395
<i>Mattick v. Germany</i> (dec.), no. 62116/00, 31 March 2005	417
<i>Mattick c. Allemagne</i> (déc.), n ^o 62116/00, 31 mars 2005	429

Subject matter/Objet des affaires

Article 2

Fatal shooting of two fugitives of Roma origin during attempted arrest by military police
Nachova and Others v. Bulgaria [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, p. 1

Fusillade mortelle de deux fugitifs d'origine rom par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter
Natchova et autres c. Bulgarie [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, p. 49

Article 3

Living conditions of Roma villagers following police involvement in the killing of members of their community and the destruction of their homes, and general attitude of the authorities
Moldovan and Others v. Romania, nos. 41138/98 and 64320/01, p. 167

Conditions de vie de villageois roms après l'implication de la police dans la mort de membres de leur communauté et la destruction de leurs domiciles, et attitude générale des autorités
Moldovan et autres c. Roumanie, n^{os} 41138/98 et 64320/01, p. 201

Article 4

Foreign minor held in domestic servitude
Siliadin v. France, no. 73316/01, p. 333

Mineure étrangère maintenue en état de servitude domestique
Siliadin c. France, n^o 73316/01, p. 289

Article 5

Article 5 § 1 (a)

Transfer of prisoner to his country of origin where he might be released on parole later than in the respondent State
Veermae v. Finland (dec.), no. 38704/03, p. 375

Décision de transférer un prisonnier vers son pays d'origine, où il pourrait ne bénéficier d'une libération conditionnelle qu'après une période plus longue que dans l'État défendeur
Veermae c. Finlande (déc.), n^o 38704/03, p. 395

Article 6

Article 6 § 1

Refusal of authorities to enforce court judgments ordering a halt to the operation of thermal power plants
Okyay and Others v. Turkey, no. 36220/97, p. 125

Refus des autorités d'exécuter des décisions judiciaires ordonnant l'arrêt de l'exploitation de centrales thermiques
Okyay et autres c. Turquie, n^o 36220/97, p. 145

Article 6 § 3 (b)

Time available to defence counsel for familiarising himself with case files and expert opinion received only days before the trial began but not examined until later hearings

Mattick v. Germany (dec.), no. 62116/00, p. 417

Temps dont a disposé l'avocat de la défense pour se familiariser avec les dossiers et un rapport d'expertise reçus quelques jours seulement avant le début du procès mais effectivement examinés à des audiences ultérieures

Mattick c. Allemagne (déc.), n° 62116/00, p. 429

Article 8

Living conditions of Roma villagers following police involvement in the killing of members of their community and the destruction of their homes, and general attitude of the authorities

Moldovan and Others v. Romania, nos. 41138/98 and 64320/01, p. 167

Conditions de vie de villageois roms après l'implication de la police dans la mort de membres de leur communauté et la destruction de leurs domiciles, et attitude générale des autorités

Moldovan et autres c. Roumanie, n°s 41138/98 et 64320/01, p. 201

Article 14

Duty to investigate possible racist motives in fatal shooting of two fugitives of Roma origin during attempted arrest by military police

Nachova and Others v. Bulgaria [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, p. 1

Obligation d'enquêter sur l'hypothèse d'un mobile raciste à la fusillade mortelle de deux fugitifs d'origine rom par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter

Natchova et autres c. Bulgarie [GC], n°s 43577/98 et 43579/98, p. 49

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

Failure to enforce final judgment ordering authorities to provide the applicant with a State flat under a social tenancy agreement

Malinovsky v. Russia, no. 41302/02, p. 101

Non-exécution d'un jugement définitif ordonnant aux autorités de fournir au requérant un appartement d'Etat dans le cadre d'un bail social

Malinovski c. Russie, n° 41302/02, p. 113

Sale of nationalised property by State before settlement of dispute relating to nationalisation

Străin and Others v. Romania, no. 57001/00, p. 261

Vente d'un bien nationalisé, réalisée par l'Etat avant le dénouement du litige relatif à cette nationalisation

Străin et autres c. Roumanie, n° 57001/00, p. 235

NACHOVA AND OTHERS v. BULGARIA
(Applications nos. 43577/98 and 43579/98)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 6 JULY 2005¹

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

SUMMARY¹**Duty to investigate possible racist motives in fatal shooting of two fugitives of Roma origin during attempted arrest by military police****Article 2**

Deprivation of life – Fatal shooting of two fugitives of Roma origin during attempted arrest by military police – Absolute necessity – Legal and administrative framework governing the use of firearms – Grossly excessive force – Positive obligation to carry out an effective investigation – Objectivity and impartiality of the investigators and prosecutors

Article 14 in conjunction with Article 2

Discrimination – Race – Ethnic origin – Alleged racist motives in shooting – Burden of proof – Duty to investigate possible racist motives in fatal shooting of two fugitives of Roma origin during attempted arrest by military police – Evidence of racist verbal abuse by law enforcement agents – Background of prejudice and hostility against Roma – Use of grossly excessive force – Plausible information sufficient to alert prosecuting authorities

*
* *

The applicants were relatives of two Roma conscripts who had been detained by the military after repeated absences without leave. The two men escaped from detention and took refuge in a house in a Roma district. Neither man was armed. A few days later, a military police unit was informed of where they were hiding and dispatched a four-man patrol to the village under the command of a major with instructions to use whatever means were dictated by the circumstances to effect an arrest. The major was armed with a handgun and an automatic rifle. When the military police arrived in the village the two men tried to escape, but were shot by the major, allegedly after being warned to stop. They died on their way to hospital. A neighbour claimed that several of the officers had fired shots and that the major had pointed his gun at him and shouted: “You damn Gypsies!” An autopsy was carried out and concluded that both men had died of gunshot wounds from an automatic rifle. One had been shot in the chest and the other in the back. A report by military investigators concluded that the major had acted in accordance with the regulations and had sought to avoid fatalities by issuing a warning and aiming away from vital organs. The military prosecutor accepted those conclusions and closed the investigation. Subsequent appeals by the applicants were dismissed.

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

Held

(1) Article 2: (a) Substantive aspect: It was a matter of grave concern that the regulations on the use of firearms by the military police had effectively permitted lethal force to be used when arresting a member of the armed forces for even the most minor of offences. The regulations had not been published and contained no clear safeguards to prevent the arbitrary deprivation of life. Such a legal framework was fundamentally deficient and fell well short of the level of protection “by law” of the right to life required by the Convention. Accordingly, there had been a general failure by Bulgaria to comply with its obligation to secure the right to life by putting in place an appropriate legal and administrative framework for the use of force and firearms by military police. As to the planning and control of the operation, the authorities had failed to comply with their obligation to minimise the risk of loss of life since the arresting officers had been instructed to use all available means to arrest the two men, despite the fact that they were unarmed and posed no danger. The absence of a clear legal and regulatory framework had permitted a team of heavily armed officers to be dispatched to arrest them without any prior discussion of the threat, if any, they posed or clear warnings on the need to minimise the risk to life. In short, the manner in which the operation had been planned and controlled betrayed a deplorable disregard for the pre-eminence of the right to life. Indeed, in the circumstances of the case any resort to potentially lethal force was prohibited by Article 2, regardless of any risk of the men’s escaping. The conduct of the major called for serious criticism as he had used grossly excessive force. Other means could have been used to arrest the men. Although also carrying a handgun, the major had chosen to use his automatic rifle and switched it to automatic mode, thus making it impossible to take aim with any reasonable degree of accuracy. Nor had any plausible explanation been forthcoming for the fact that one of the men had been wounded in the chest: the possibility that he had turned to surrender at the last minute but had nevertheless been shot could not be excluded. In conclusion, Bulgaria had failed to comply with its obligations under Article 2 in that the relevant legal framework on the use of force was fundamentally flawed, the two men had been killed in circumstances in which any use of firearms to carry out their arrest was incompatible with that provision and grossly excessive force had been used.

Conclusion: violation on account of the deaths (unanimously).

(b) Procedural aspect: The fact that the investigation had validated the use of force only served to confirm the fundamentally defective nature of the regulations and their disregard for the right to life. The investigating authorities’ failure to examine relevant matters meant that there had been no strict scrutiny of all the material circumstances. A number of indispensable and obvious investigative steps had not been taken and the investigating authorities had ignored significant facts without seeking any proper explanation, preferring instead to accept the major’s statements and terminate the investigation. The investigator and prosecutors had thus effectively shielded him from prosecution. Such conduct on the part of the authorities – which the Court had already remarked on in previous cases against Bulgaria – was a matter of grave concern, as it cast serious doubt on the objectivity and impartiality of the investigators and prosecutors involved.

Conclusion: violation on account of the failure to conduct an effective investigation (unanimously).

(2) Article 14 in conjunction with Article 2: (a) Substantive aspect: The arguments advanced by the applicants to show that the killings were racially motivated were unconvincing. Though regrettable, the use of firearms in circumstances such as those in issue was not prohibited by the domestic regulations. The military police officers had carried their automatic rifles in accordance with the rules and had been instructed to use all means necessary to carry out the arrest. The possibility that the major had simply been adhering strictly to the regulations and would have acted as he did in any similar context, regardless of the ethnicity of the fugitives, could not therefore be excluded. While the relevant regulations were fundamentally flawed and fell well short of the Convention requirements on the protection of the right to life, there was nothing to suggest that he would not have used his weapon in a non-Roma neighbourhood. Moreover, the authorities' alleged failure to carry out an effective investigation into the supposedly racist motive for the killing did not shift the burden of proof to the respondent Government with regard to the alleged violation of Article 14 taken in conjunction with the substantive aspect of Article 2. In sum, it had not been established that racist attitudes had played a role in the men's deaths.

Conclusion: no violation in respect of the allegation that the events leading to the deaths constituted racist violence (eleven votes to six).

(b) Procedural aspect: The investigating authorities had had before them the statement of a neighbour who said that immediately after the shooting the major had shouted: "You damn Gypsies!" while pointing a gun at him. That statement, seen against the background of the many published accounts of prejudice and hostility against Roma in Bulgaria, called for verification. Any evidence of racist verbal abuse in an operation involving the use of force against persons from an ethnic or other minority was highly relevant to the question whether or not unlawful, hatred-induced violence had taken place. Where such evidence came to light in the investigation, it had to be verified and – if confirmed – a thorough examination of all the facts had to be undertaken in order to uncover possible racist motives. The fact that the major had used grossly excessive force against two unarmed, non-violent men also called for careful investigation. In sum, the investigator and the prosecutors involved in the case had had before them plausible information sufficient to alert them to the need to carry out an initial verification and, depending on the outcome, an investigation into possible racist overtones in the events that had led to the deaths of the two men. However, they had done nothing to verify the neighbour's statement or the reasons it had been considered necessary to use such a degree of force. They had disregarded relevant facts and terminated the investigation, thereby shielding the major from prosecution. It followed that the authorities had failed in their duty under Article 14 taken in conjunction with Article 2 to take all possible steps to investigate whether or not discrimination may have played a role in the events.

Conclusion: violation on account of the failure to investigate possible racist motives behind the events that had led to the deaths (unanimously).

Article 41: The Court awarded the applicants amounts in respect of pecuniary and non-pecuniary damage and costs.

Case-law cited by the Court

- Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25
McCann and Others v. the United Kingdom, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324
Ribitsch v. Austria, judgment of 4 December 1995, Series A no. 336
Akdivar and Others v. Turkey, judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV
Andronicou and Constantinou v. Cyprus, judgment of 9 October 1997, *Reports* 1997-VI
Güleç v. Turkey, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV
Ergi v. Turkey, judgment of 28 July 1998, *Reports* 1998-IV
Oğur v. Turkey [GC], no. 21594/93, ECHR 1999-III
Çakıcı v. Turkey [GC], no. 23657/94, ECHR 1999-IV
Velikova v. Bulgaria, no. 41488/98, ECHR 2000-VI
İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII
Salman v. Turkey [GC], no. 21986/93, ECHR 2000-VII
Streletz, Kessler and Krenz v. Germany [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, ECHR 2001-II
Kelly and Others v. the United Kingdom, no. 30054/96, 4 May 2001
Tanlı v. Turkey, no. 26129/95, ECHR 2001-III
McKerr v. the United Kingdom, no. 28883/95, ECHR 2001-III
K. and T. v. Finland [GC], no. 25702/94, ECHR 2001-VII
Willis v. the United Kingdom, no. 36042/97, ECHR 2002-IV
Angelova v. Bulgaria, no. 38361/97, ECHR 2002-IV
Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC], no. 48787/99, ECHR 2004-VII
Makaratzis v. Greece [GC], no. 50385/99, ECHR 2004-XI

In the case of Nachova and Others v. Bulgaria,

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

Mr L. WILDHABER, *President*,
Mr C.L. ROZAKIS,
Mr J.-P. COSTA,
Sir Nicolas BRATZA,
Mr B. ZUPANČIČ,
Mr C. BİRSAN,
Mr K. JUNGWIERT,
Mr J. CASADEVALL,
Mr J. HEDIGAN,
Mrs S. BOTOCHAROVA,
Mr M. UGREKHELIDZE,
Mrs A. MULARONI,
Mrs E. FURA-SANDSTRÖM,
Mrs A. GYULUMYAN,
Mrs L. MIJOVIĆ,
Mr D. SPIELMANN,
Mr DAVID THÓR BJÖRGVINSSON, *judges*,

and Mr T.L. EARLY, *Deputy Grand Chamber Registrar*,

Having deliberated in private on 23 February and 8 June 2005,

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

PROCEDURE

1. The case originated in two applications (nos. 43577/98 and 43579/98) against the Republic of Bulgaria lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by four Bulgarian nationals, Ms Anelia Kunchova Nachova, Ms Aksiniya Hristova, Ms Todorka Petrova Rangelova and Mr Rangel Petkov Rangelov (“the applicants”), on 15 May 1998.

2. The applicants alleged that their respective close relatives, Mr Kuncho Angelov and Mr Kiril Petkov, had been shot and killed by military police in violation of Article 2 of the Convention. Furthermore, the investigation into the events had been ineffective, in breach of both Articles 2 and 13 of the Convention. It was also alleged that the respondent State had failed in its obligation to protect life by law, contrary to Article 2, and that the impugned events were the result of discriminatory attitudes towards persons of Roma origin, in breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

3. The applications were transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11) and assigned to the Fourth Section. On 22 March 2001 the applications were joined (Rule 43 § 1 of the Rules of Court).

4. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed First Section (Rule 52 § 1). On 28 February 2002 a Chamber of that Section, composed of Mr C.L. Rozakis, President, Mr G. Bonello, Mrs N. Vajić, Mrs S. Botoucharova, Mr A. Kovler, Mr V. Zagrebelsky, Mrs E. Steiner, judges, and Mr S. Nielsen, Deputy Section Registrar, declared the applications partly admissible.

5. On 26 February 2004 a Chamber of the same Section, composed of Mr C.L. Rozakis, President, Mr P. Lorenzen, Mr G. Bonello, Mrs F. Tulkens, Mrs N. Vajić, Mrs S. Botoucharova, Mr V. Zagrebelsky, judges, and Mr S. Nielsen, Section Registrar, delivered a judgment in which it held unanimously that there had been violations of Articles 2 and 14 of the Convention and that no separate issue arose under Article 13.

6. On 21 May 2004 the Bulgarian Government (“the Government”) requested that the case be referred to the Grand Chamber, in accordance with Article 43 of the Convention and Rule 73. A panel of the Grand Chamber accepted this request on 7 July 2004.

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

8. Before the Grand Chamber, the applicants, represented by Mr Y. Grozev of the Sofia Bar, and the Government, represented by their co-Agent, Mrs M. Dimova of the Ministry of Justice, filed memorials on 30 November 2004 and 29 November 2004 respectively. In addition, third-party comments were received from three non-governmental organisations: the European Roma Rights Centre, Interights and Open Society Justice Initiative, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 44 § 2).

9. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 23 February 2005 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mrs M. DIMOVA, Ministry of Justice,

Ms M. KOTZEVA, Ministry of Justice,

Co-Agents;

(b) *for the applicants*

Mr Y. GROZEV,

Lord LESTER OF HERNE HILL QC,

Counsel.

The Court heard addresses by them.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The case concerns the killing on 19 July 1996 of Mr Angelov and Mr Petkov by a member of the military police who was attempting to arrest them.

11. All the applicants are Bulgarian nationals of Roma origin.

12. Ms Anelia Kunchova Nachova, who was born in 1995, is Mr Angelov's daughter. Ms Aksiniya Hristova, who was born in 1978, is Ms Nachova's mother. Both live in Dobrolevo, Bulgaria. Ms Todorka Petrova Rangelova and Mr Rangel Petkov Rangelov, who were born in 1955 and 1954 respectively and live in Lom, Bulgaria, are Mr Petkov's parents.

A. Circumstances surrounding the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov

13. In 1996 Mr Angelov and Mr Petkov, who were both 21 years old, were conscripts in the Construction Force (*Строителни войски*), a division of the army dealing with the construction of apartment blocks and other civilian projects.

14. Early in 1996 Mr Angelov and Mr Petkov were arrested for being repeatedly absent without leave. On 22 May 1996 Mr Angelov was sentenced to nine months' imprisonment and Mr Petkov to five months' imprisonment. Both had previous convictions for theft.

15. On 15 July 1996 they fled from a construction site outside the prison where they had been brought to work and travelled to the home of Mr Angelov's grandmother, Ms Tonkova, in the village of Lesura. Neither man was armed.

16. Their absence was reported the following day and their names put on the military police's wanted list. A warrant for their arrest was received on 16 July 1996 by the Vratsa Military Police Unit.

17. At around twelve noon on 19 July 1996, the officer on duty in the Vratsa Military Police Unit received an anonymous telephone message that Mr Angelov and Mr Petkov were hiding in the village of Lesura. On at least one of the previous occasions when he had been absent without leave, it was there that Mr Angelov had been found and arrested.

18. The commanding officer, Colonel D., decided to dispatch four military police officers, under the command of Major G., to locate and arrest the two men. At least two of the officers knew one or both of them. Major G. apparently knew Lesura because, according to a secretary who worked at the town hall and was heard later as a witness, his mother was from the village.

19. Colonel D. told the officers that “in accordance with the rules” they should carry their handguns and automatic rifles and wear bullet-proof vests. He informed them that Mr Angelov and Mr Petkov were “criminally active” (*криминално проявени*) – an expression used to denote persons with previous convictions or persons suspected of an offence – and that they had escaped from detention. The officers were instructed to use whatever means were dictated by the circumstances to arrest them.

20. The officers immediately left for Lesura in a jeep. Two officers wore uniforms while the others were in civilian clothes. Only Major G. wore a bullet-proof vest. He was armed with a personal handgun and a 7.62 mm calibre Kalashnikov automatic rifle. The other men carried handguns. Three Kalashnikov automatic rifles remained in the boot of the vehicle throughout the operation.

21. The officers were briefed orally by Major G. on their way to Lesura. Sergeant N. was to cover the east side of the house, Major G. the west side and Sergeant K. was to go into the house. Sergeant S., the driver, was to remain with the vehicle and keep watch over the north side.

22. At around 1 p.m. the officers arrived in Lesura. They asked a secretary at the town hall and one of the villagers, Mr T.M., to join them and show them Mr Angelov’s grandmother’s house. The vehicle drove into Lesura’s Roma district.

23. Sergeant N. recognised the house since he had previously arrested Mr Angelov there for being absent without leave.

24. As soon as the jeep drew up in front of the house, between 1 and 1.30 p.m., Sergeant K. recognised Mr Angelov, who was inside, behind the window. Having noticed the vehicle, the fugitives tried to escape. The officers heard the sound of a window pane being broken. Major G. and Sergeants K. and N. jumped out of the vehicle while it was still moving. Major G. and Sergeant K. went through the garden gate, the former going to the west side of the house, and the latter entering the house. Sergeant N. headed towards the east side of the house. Sergeant S. remained with the car, together with the secretary who worked at the town hall and Mr T.M.

25. Sergeant N. later testified that, having noticed Mr Angelov and Mr Petkov escaping through the window and running towards a neighbour’s yard, he had shouted: “Stop, military police!” He had pulled out his gun, but had not fired any shots. The two men had carried on running. Sergeant N. had run out on to the street in an effort to intercept them by cutting past several houses. While running, he had heard Major G. shout: “Freeze, military police, freeze [or] I’ll shoot!” It was then that the shooting had started.

26. Major G. stated in his testimony:

“... I heard Sergeant N. shouting: ‘Freeze, police’ ... I saw the conscripts; they were running and then stopped in front of the fence between Ms Tonkova’s and the neighbour’s yards ... I saw that they were trying to jump over the [chain-link] fence, so I

shouted: 'Freeze, or I'll shoot!' I released the safety catch and loaded the automatic gun. Then I fired a shot in the air, holding the automatic rifle upwards with my right hand, almost perpendicular to the ground ... The conscripts climbed over the [chain-link] fence and continued to run, I followed them, then I fired one, two or three more times in the air and shouted: 'Freeze!', but they continued running. I again fired shots in the air with the automatic and shouted: 'Freeze, or I will shoot with live cartridges!' I warned them again, but they continued running without turning back. I fired to the right [of the two men] with the automatic after the warning, aiming at the ground, hoping that this would make them stop running. I again shouted 'Freeze!' when they were at the corner of the other house and then I aimed and fired at them as they were scaling the fence. I aimed at their feet. The ground where I stood was at a lower level... [B]y jumping over the second fence they would have escaped and I did not have any other means of stopping them. The gradient there was a bit steep, [I] was standing on lower ground ... the second fence was on the highest ground, that is why when I fired the first time I aimed to the side [of the two men], as I considered that nobody from the neighbouring houses would be hurt, and the second time I aimed at the conscripts, but fired at their feet. Under Regulation 45 we can use firearms to arrest members of the military forces who have committed a publicly prosecutable offence and do not surrender after a warning, but in accordance with paragraph 3 of [that regulation] we have to protect the lives of the persons against whom [we use firearms] – for that reason I fired at [the victims'] feet – with the intention of avoiding fatal injury. The last time that I shot at the conscripts' feet, I was twenty metres away from them and they were exactly at the south-east corner of the neighbouring yard. After the shooting they both fell down ... They were both lying on their stomachs, and both gave signs of life, ... moaning ... then Sergeant S. appeared, I called him ... and handed him my automatic rifle ...”

27. According to the statements of the three subordinate officers, Mr Angelov and Mr Petkov were lying on the ground in front of the fence, with their legs pointing in the direction of the house from which they had come. One of them was lying on his back and the other on his stomach.

28. A neighbour, Mr Z., who lived opposite Mr Angelov's grandmother, also gave evidence. At about 1 or 1.30 p.m. he had seen a military jeep pull up in front of Ms Tonkova's house. Then he had heard somebody shout: "Don't run, I am using live cartridges." He had then heard shots. He had looked into the next yard and seen Mr Angelov, whom he knew, and another man leap over the chain-link fence between Ms Tonkova's and another neighbour's yards. He had not seen the man who had shouted as he was hidden from view behind Ms Tonkova's house. Then he had seen Mr Angelov and Mr Petkov fall to the ground and the man who had shot them emerge, holding an automatic rifle. Mr Z. further stated:

“The other men in uniform then started remonstrating with [the man who had shot Mr Angelov and Mr Petkov] telling him that he should not have fired, that he should not have come with them. Of those who came in the jeep, only the senior officer fired ... I know him by sight, he has relatives in Lesura.”

29. Sergeant S. stated that on arriving at the house he had remained with the vehicle and had heard Sergeant N. shouting from the east side of

the house: “Freeze, police!” He had also heard Major G. shout “Freeze, police!” several times from the west side of the house. Then Major G. had started shooting with his automatic weapon, while continuing to shout. Sergeant S. had then entered the yard. He had seen Major G. leap over the chain-link fence and heard him shouting. He had gone up to him, had taken his automatic rifle and seen Mr Angelov and Mr Petkov lying on the ground next to the fence. They were still alive. At that moment Sergeant K. had come out of the house. Major G. had gone to get the jeep and had reported the incident over the vehicle radio. When they returned, Sergeant N. had appeared from the neighbouring street and helped them put the wounded men in the vehicle.

30. The head of the Vratsa Military Police Unit and other officers were informed of the incident at around 1.30 p.m.

31. Sergeant K. testified that he had entered the house and had been speaking to Mr Angelov’s grandmother and another woman when he heard Major G. shouting at Mr Angelov and Mr Petkov to stop. In the house, he had noticed that a window pane in the room overlooking the yard had been broken. He had been on the verge of leaving the house when he heard shooting coming from behind the house. On his way to the yard he had met Major G., who had told him that the fugitives had been wounded. Sergeant K. had then climbed over the chain-link fence and approached the wounded men, who were still alive and moaning. He had found himself holding the automatic rifle, but could not remember how it had come into his possession. He had opened the magazine and seen no cartridges in it. There was only one cartridge left in the barrel.

32. Immediately after the shooting, a number of people from the vicinity gathered. Sergeant K. and Sergeant S. took the wounded men to Vratsa Hospital, while Major G. and Sergeant N. remained at the scene.

33. Mr Angelov and Mr Petkov died on the way to Vratsa. They were pronounced dead on arrival at the hospital.

34. Mr Angelov’s grandmother, Ms Tonkova, gave the following account of the events. Her grandson and Mr Petkov had been in her house when they had noticed a jeep approaching. She had gone outside and seen four men in uniform. They had all entered the yard. One of them had gone round the house and started shooting with an automatic rifle for a very long time. The other three men were also armed but had not fired any shots. She had been in the yard, pleading with the man who had been shooting to stop. However, he had walked towards the back of the house. Then she had heard shooting in the backyard. She had followed and then seen her grandson and Mr Petkov lying in the neighbours’ yard with bullet wounds.

35. According to another neighbour, Mr M.M., all three policemen were shooting. Two of them had fired shots in the air and the third officer – who had been on the west side of the house (Major G.) – had

been aiming at someone. Mr M.M. had heard some fifteen to twenty shots, perhaps more. Then he had seen the military policemen go to the neighbouring yard, where Mr Angelov and Mr Petkov had fallen. That yard belonged to Mr M.M. and his daughter. On seeing his grandson – a young boy – standing there, Mr M.M. had asked Major G. for permission to approach and to take him away. Major G. had pointed his gun at him in a brutal manner and had insulted him, saying: “You damn Gypsies!” (“*мамка ви циганска*”).

B. The investigation into the deaths

36. On 19 July 1996 all the officers involved made separate reports on the incident to the Vratsa Military Police Unit. None of them was tested for alcohol.

37. A criminal investigation into the deaths was opened the same day, and between 4 and 4.30 p.m. a military investigator inspected the scene. In his report he described the scene, including the respective positions of Ms Tonkova’s house, the first chain-link fence, and the spent cartridges and bloodstains found there. He indicated that the structure of the first chain-link fence was damaged and the fence had been torn down in one place.

38. A sketch map was appended to the report. It showed the yard of Ms Tonkova’s house and the neighbouring yard where Mr Angelov and Mr Petkov had fallen. The places where spent cartridges had been found were indicated. The sketch map and the report gave only some of the measurements of the yards. The gradient and other characteristics of the terrain and the surrounding area were not described.

39. Nine spent cartridges were retrieved. One cartridge was found in the street, in front of Ms Tonkova’s house (apparently not far from where the jeep had stopped). Four cartridges were discovered in Ms Tonkova’s yard, behind the house, close to the first chain-link fence separating her yard from the neighbour’s yard. Three cartridges were found in the yard of the neighbour (Mr M.M.), close to the place where the bloodstains were found. The exact distance between those cartridges and the bloodstains was not given. A ninth cartridge was found subsequently and handed in to the military police by Mr Angelov’s uncle. There is no record of where it was found.

40. The bloodstains were a metre apart. They were marked on the sketch map as being slightly more than nine metres from the first chain-link fence. The distance between the bloodstains and the second fence that Mr Angelov and Mr Petkov had apparently been trying to scale when they were shot was not indicated. Samples of the bloodstains were taken by the investigator.

41. On 21 July 1996, a pathologist carried out an autopsy.

According to autopsy report no. 139/96, the cause of Mr Petkov's death was "a wound to the chest", the direction of the shot having been "from front to back". The wound was described as follows:

"There is an oval-shaped wound of 2.5 cm by 1 cm in the chest, at a distance of 144 cm from the feet, with missing tissues, and jagged and compressed edges in the area of the left shoulder. There is an oval-shaped wound of 3 cm in the back, to the left of the infrascapular line at a distance of 123 cm from the feet with missing tissues, jagged and torn edges turned outwards."

42. As regards Mr Angelov, the report found that the cause of death had been "a gunshot wound, which [had] damaged a major blood vessel" and that the direction of the shot had been "from back to front". It was further stated:

"There is a round wound on the left of the buttocks at a distance of 90 cm from the feet ... with missing tissue, jagged walls and edges, and a diameter of about 0.8 cm ... There is an oval wound of 2.1 cm with jagged torn edges and walls turned outwards and missing tissues on the border between the lower and middle third [of the abdomen], at a distance of 95 cm from the feet, slightly to the left of the navel."

43. The report concluded that the injuries had been caused by an automatic rifle fired from a distance.

44. On 22, 23 and 24 July 1996 the four military police officers, two neighbours (M.M. and K.), the secretary who worked at the town hall, and Mr Angelov's uncle were questioned by the investigator. Mr Petkov's mother was also questioned subsequently.

45. On 1 August 1996 Major G.'s automatic rifle, a cartridge that had been found in it and the nine spent cartridges found at the scene were examined by a ballistics expert from the Vratsa Regional Directorate of Internal Affairs. According to his report, the automatic rifle was serviceable, all nine retrieved cartridges had been fired from it and the last cartridge which had not been fired was also serviceable.

46. A report by a forensic expert dated 29 August 1996 found an alcohol content of 0.55 g/l in Mr Petkov's blood and 0.75 g/l in Mr Angelov's blood (under Bulgarian law it is an administrative offence to drive with a blood alcohol content of more than 0.5 g/l).

47. On 20 September 1996 a forensic examination of the bloodstains found at the scene was carried out by an expert from the Vratsa Regional Directorate of Internal Affairs and they were found to match the victims' blood groups.

48. On 20 January and on 13 February 1997 another neighbour (Mr T.M.) and Ms Hristova (one of the applicants) were questioned. On 26 March 1997 Mr Angelov's grandmother and a neighbour, Z., were questioned.

49. On 7 January 1997 the families of Mr Angelov and Mr Petkov were given access to the investigation file. They requested that three more witnesses, T.M., Ms Tonkova and Z.H. be heard. Their request was granted. The witnesses were heard by the investigator on 20 January and 26 March 1997. The applicants did not ask for any other evidence to be obtained.

50. On 31 March 1997 the investigator completed the preliminary investigation and drew up a final report. He noted that Mr Angelov and Mr Petkov had escaped from detention while serving a prison sentence, and had thus committed an offence. Major G. had done everything within his power to save their lives: he had instructed them to stop and surrender and had fired warning shots. He had aimed at them only after seeing that they were continuing to run away and might escape. He had not sought to injure any vital organs. The investigator therefore concluded that Major G. had acted in accordance with Regulation 45 of the Military Police Regulations and made a recommendation to the Pleven regional prosecutor's office that the investigation should be closed as Major G. had not committed an offence.

51. On 8 April 1997 the Pleven military prosecutor accepted the investigator's recommendation and closed the preliminary investigation into the deaths. He concluded that Major G. had proceeded in accordance with Regulation 45 of the Military Police Regulations. He had warned the two men several times and fired shots in the air. He had shot them only because they had not surrendered, as there had been a danger that they might escape. He had sought to avoid inflicting fatal injuries. No one else had been hurt.

52. When describing the victims' personal circumstances, including details of their family, education and previous convictions, the prosecutor stated in the order that both men originated from "minority families", an expression mainly used to designate people from the Roma minority.

53. By an order of 11 June 1997, the prosecutor of the armed forces prosecutor's office dismissed the applicants' subsequent appeal on the grounds that Mr Angelov and Mr Petkov had provoked the shooting by trying to escape and that Major G. had taken the steps required by law in such situations. Therefore, the use of arms had been lawful under Regulation 45 of the Military Police Regulations.

54. On 19 November 1997 the prosecutor from the investigation review department of the armed forces prosecutor's office dismissed a further appeal on grounds similar to those that had been relied on by the other public prosecutors.

II. REPORTS OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS ON ALLEGATIONS OF DISCRIMINATION AGAINST ROMA

55. In its country reports of the last few years, the Council of Europe's European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) has expressed concern regarding racially motivated police violence, particularly against Roma, in a number of European countries including Bulgaria, the Czech Republic, France, Greece, Hungary, Poland, Romania and Slovakia.

56. The report on the situation of fundamental rights in the European Union and its member States in 2002, prepared by the European Union network of independent experts in fundamental rights at the request of the European Commission, stated, *inter alia*, that police abuse against Roma and similar groups, including physical abuse and excessive use of force, had been reported in a number of European Union member States, such as Austria, France, Greece, Ireland, Italy and Portugal.

57. In its second report on Bulgaria, published in March 2000, ECRI stated, *inter alia*:

“Of particular concern is the incidence of police discrimination and mistreatment of members of the Roma/Gypsy community. ... [T]he Human Rights Project documents in its Annual Report for 1998 numerous ... cases of police misconduct towards ... Roma ... It cites as the most common violations: use of excessive physical force during detention for the purposes of extorting evidence; unjustified use of firearms ... and threats to the personal security of individuals who had complained against the police to the competent authorities. ... The Human Rights Project notes ... that the majority of complaints filed by this non-governmental organisation on behalf of Roma victims of police violence have not been followed up by the authorities. ... [V]ictims seem unwilling to come forward with complaints, particularly when they are awaiting court sentences ... [There is apparently also] some unwillingness on the part of the authorities to admit that problems of police misconduct do exist. ...

ECRI [reiterates its recommendation] that an independent body be set up – acting at central and local level – to investigate police, investigative and penitentiary practices for overt and covert racial discrimination and to ensure that any discrimination perpetrated be severely punished. ...

ECRI is concerned at the persistence of widespread discrimination against members of the Roma/Gypsy community in Bulgaria. ... It is reported that local authorities are sometimes involved in the illegal administration of justice as regards Roma/Gypsy communities, often with the silent collusion of local police.”

58. In its third report on Bulgaria, published in January 2004, ECRI stated, *inter alia*:

“[Since ECRI's second report,] there have been no changes in the Criminal Code [to ensure that criminal law provisions fully allow any racist motivation to be taken into account]. ... ECRI recommends that the Bulgarian authorities insert a provision in the Criminal Code expressly stating that racist motivation for any ordinary offence constitute[s] an aggravating circumstance. ...

ECRI is concerned about allegations of instances of excessive use of firearms by the police, which have sometimes led to the death of Roma. ... ECRI strongly recommends that the Bulgarian authorities take steps to restrict the use of firearms by the law enforcement agencies to cases where their use is really necessary. In particular, it urges the Bulgarian authorities to amend the law to this end and ensure that international standards are conformed to in practice in this field.

ECRI is particularly concerned about the findings ... that the proportion of people of Roma origin who state that they have been subjected to physical violence in police stations is three times higher than the proportion of people of Bulgarian origin. ... So far, the Bulgarian authorities have not set up an independent body to investigate ill-treatment or acts of discrimination committed by members of the police force. ...

ECRI is pleased to learn that a specialised human rights committee was set up in the National Police Department in August 2000 ... Numerous schemes have been launched to provide human rights training for police officers ...

...

The Framework Programme for Equal Integration of Roma in Bulgarian Society is unanimously considered, including by Roma representatives, to be well structured and fairly comprehensive ... There is, however, a unanimous feeling within the Roma community and among non-governmental organisations, that, apart from the few initiatives mentioned in this report, the programme has remained a dead letter ... The view in certain quarters is that the government lacks the political resolve to carry through such a programme ... ECRI is very concerned to learn that, four years after the adoption of the Framework Programme, its implementation is still in its early stages. ...”

59. Non-governmental organisations, such as Human Rights Project and Amnesty International have reported in the last several years numerous incidents of alleged racial violence against Roma in Bulgaria, including by law enforcement agents.

III. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Unpublished Regulations on the Military Police, issued by the Ministry of Defence on 21 December 1994

60. Section 45 of the Regulations (Regulation 45), as in force at the relevant time, provided as follows:

“(1) Military police officers may use firearms ... under the following circumstances:

...

2. to arrest a person serving in the army who has committed or is about to commit a publicly prosecutable offence and who does not surrender after being warned ...

(2) The use of force shall be preceded by an oral warning and a shot fired in the air ...

(3) When using firearms military police officers shall be under a duty, as far as possible, to protect the life of the person against whom they use force and to assist the wounded ...

...

(5) Whenever firearms have been used, a report shall be prepared describing the circumstances which occasioned their use; [the report] shall be transmitted to the superiors of the officer concerned.”

61. In December 2000 Regulation 45 was superseded by Decree no. 7 of 6 December 2000 on the use of force and firearms by military police (published in Official Gazette no. 102/2000 and amended in 2001). According to Article 21 of the decree, firearms may be used, *inter alia*, for the arrest of any person who has committed an offence of the category of publicly prosecuted offences. The vast majority of offences under the Criminal Code fall within that category, including, for example, petty theft. According to Articles 2, 4 § 1 and 21 of the decree, the nature of the offence committed by the person against whom the force and firearms are used and the character of the offender are factors to be taken into consideration.

B. Other relevant law and practice on the use of force during arrest

62. Article 12 of the Criminal Code regulates the degree of force that may be used in self-defence. It requires essentially that any action in self-defence or defence of another be proportionate to the nature and intensity of the attack and reasonable in the circumstances. The provision does not regulate cases where force has been used by a police officer or another person in order to effect an arrest without there being an attack on the arresting officer or any third party. Until 1997 there were no other provisions regulating this issue. However, the courts appear to have applied Article 12 in certain cases concerning the use of force to effect an arrest.

63. To fill that vacuum, in its Interpretative Direction no. 12 issued in 1973, the Supreme Court proclaimed, without further clarification, that causing harm in order to effect an arrest should not lead to prosecution if no more force was used than was necessary (12-1973-PPVS).

64. In its Decision no. 15 of 17 March 1995, the Supreme Court, while noting that the use of force in order to effect an arrest was not regulated by law and thus engendered difficulties for the courts, considered that the principles to be applied were those that had been identified by legal commentators. In particular, inflicting harm would be justified only where there was a reasonable suspicion that the person to be arrested had committed an offence, there were no other means to effect the arrest

and the harm caused was proportionate to the seriousness of the offence. The Supreme Court also stated:

“... [Causing harm to an offender in order to effect an arrest] is an act of last resort. If the offender does not attempt to escape or ... does attempt to escape, but to a known hiding place, causing harm will not be justified ...

The harm caused must be proportionate to the seriousness ... of the offence. If the offender has committed an offence representing insignificant danger to the public, his life and health cannot be put at risk. Putting his life or health at risk may be justified, however, where a person is in hiding after committing a serious offence (such as murder, rape or robbery).

The means used to effect the arrest (and the harm caused) must be reasonable in the circumstances. This is the most important condition for lawfulness ...

Where the harm caused exceeds what was necessary ..., that is to say, where it does not correspond to the seriousness of the offence and the circumstances obtaining during the arrest, ... the person inflicting it will be liable to prosecution ...”

65. In 1997 Parliament decided to fill the legislative vacuum by adding a new Article 12a to the Criminal Code. It provides that causing harm to a person while arresting him or her for an offence shall not be punishable where no other means of effecting the arrest existed and the force used was necessary and lawful. The force used will not be considered “necessary” where it is manifestly disproportionate to the nature of the offence committed by the person to be arrested or is in itself excessive and unnecessary. Few judgments interpreting Article 12a have been reported.

C. The Code of Criminal Procedure

66. Article 192 provides that proceedings concerning publicly prosecutable offences may only be initiated by a prosecutor or an investigator acting on a complaint or *ex officio*. Under Article 237 § 6, as worded until 1 January 2000, the victim had a right of appeal to a higher-ranking prosecutor against a decision not to proceed with pending criminal proceedings. The victim had no other means of challenging a refusal to prosecute.

67. When military courts have jurisdiction to hear a case, as for example when it concerns military police officers, the responsibility for conducting the investigation and prosecution lies with the military investigators and prosecutors, whose decisions are open to appeal before the Chief Public Prosecutor.

68. Article 63 entitles victims of crime to join the criminal proceedings, and in that connection to claim damages, to inspect the case file and take copies of relevant documents. They may also adduce evidence, raise objections, make applications and appeal against decisions of the investigating and prosecuting authorities.

D. The Protection against Discrimination Act

69. The Protection against Discrimination Act was passed in September 2003 and came into force on 1 January 2004. It is a comprehensive piece of legislation designed to create machinery to provide effective protection against unlawful discrimination. It applies mainly in the spheres of labour relations, State administration and the provision of services.

70. Section 9 provides for a shifting burden of proof in discrimination cases. Under that section, where the claimant has proved facts from which an inference that there has been discriminatory treatment might be drawn, it is incumbent on the defendant to prove that there has been no violation of the right to equal treatment. The Act also provides for the creation of a Commission for Protection against Discrimination with jurisdiction, *inter alia*, to hear individual complaints.

IV. RELEVANT INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW

A. United Nations principles on the use of force

71. The United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials were adopted on 7 September 1990 by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.

72. Paragraph 9 provides:

“Law enforcement officials shall not use firearms against persons except in self-defence or defence of others against the imminent threat of death or serious injury, to prevent the perpetration of a particularly serious crime involving grave threat to life, to arrest a person presenting such a danger and resisting their authority, or to prevent his or her escape, and only when less extreme means are insufficient to achieve these objectives. In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life.”

73. According to other provisions of the Principles, law enforcement officials shall “act in proportion to the seriousness of the offence and the legitimate objective to be achieved” (paragraph 5). Also, “Governments shall ensure that arbitrary or abusive use of force and firearms by law enforcement officials is punished as a criminal offence under their law” (paragraph 7). National rules and regulations on the use of firearms should “ensure that firearms are used only in appropriate circumstances and in a manner likely to decrease the risk of unnecessary harm”.

74. Paragraph 23 of the Principles states that victims or their family should have access to an independent process, “including a judicial process”. Further, paragraph 24 provides:

“Governments and law enforcement agencies shall ensure that superior officers are held responsible if they know, or should have known, that law enforcement officials under their command are resorting, or have resorted, to the unlawful use of force and firearms, and they did not take all measures in their power to prevent, suppress or report such use.”

75. The United Nations Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions, adopted on 24 May 1989 by the Economic and Social Council in Resolution 1989/65, provide, *inter alia*, that there shall be a thorough, prompt and impartial investigation of all suspected cases of extra-legal, arbitrary and summary executions and that the investigation should aim at, *inter alia*, determining “any pattern or practice which may have brought about” the death.

Paragraph 11 states:

“In cases in which the established investigative procedures are inadequate because of a lack of expertise or impartiality, because of the importance of the matter or because of the apparent existence of a pattern of abuse, and in cases where there are complaints from the family of the victim about these inadequacies or other substantial reasons, Governments shall pursue investigations through an independent commission of inquiry or similar procedure. Members of such a commission shall be chosen for their recognised impartiality, competence and independence as individuals. In particular, they shall be independent of any institution, agency or person that may be the subject of the inquiry. The commission shall have the authority to obtain all information necessary to the inquiry and shall conduct the inquiry as provided in these Principles.”

Paragraph 17 states:

“A written report shall be made within a reasonable time on the methods and findings of such investigations. The report shall be made public immediately and shall include the scope of the inquiry, procedures, methods used to evaluate evidence as well as conclusions and recommendations based on findings of fact and on applicable law ...”

B. International instruments and comparative law on racist violence

76. The relevant parts of Article 4 of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, ratified by Bulgaria in 1966, in force since 1969 and published in the Official Gazette in 1992, provide:

“States Parties ... undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, [racial] discrimination and, to this end ...

(a) Shall declare an offence punishable by law ... all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin ...”

77. In its views of 16 March 1993 in Communication no. 4/91, *L.K. v. the Netherlands*, which concerned racist threats uttered by private individuals against Mr L.K. and the inadequate reaction by the

authorities to the victim's complaint, the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination stated, *inter alia*, that it was incumbent on the State to investigate with due diligence and expedition cases of incitement to racist discrimination and violence.

78. The relevant part of Article 6 of the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, in force in Bulgaria since 1999, provides:

“The Parties undertake to take appropriate measures to protect persons who may be subject to threats or acts of discrimination, hostility or violence as a result of their ethnic, cultural, linguistic or religious identity.”

79. In its decision of 21 November 2002, the United Nations Committee Against Torture (“the CAT”), examining Complaint no. 161/2000 submitted by Hajrizi Dzemajl and others against Yugoslavia, found that a mob action by non-Roma residents of Danilovgrad, Montenegro, who destroyed a Roma settlement on 14 April 1995 in the presence of police officers, was “committed with a significant level of racial motivation”. That fact aggravated the violation of Article 16 § 1 of the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment found in the case. In assessing the evidence, the CAT noted that it had not received a written explanation from the State Party concerned and decided to rely on “the detailed submissions made by the complainants”.

80. European Union Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin and Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, provide, in Article 8 and Article 10 respectively:

“1. Member States shall take such measures as are necessary, in accordance with their national judicial systems, to ensure that, when persons who consider themselves wronged because the principle of equal treatment has not been applied to them establish, before a court or other competent authority, facts from which it may be presumed that there has been direct or indirect discrimination, it shall be for the respondent to prove that there has been no breach of the principle of equal treatment.

2. Paragraph 1 shall not prevent Member States from introducing rules of evidence which are more favourable to plaintiffs.

3. Paragraph 1 shall not apply to criminal procedures.

...

5. Member States need not apply paragraph 1 to proceedings in which it is for the court or competent body to investigate the facts of the case.”

81. In 2002 the European Commission published a Proposal for a Council Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia,

Article 8 of which includes, among measures to be implemented by member States in that area, action to ensure that in criminal law racial motivation is taken into consideration as an aggravating circumstance.

82. In April 2005 the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia published a comparative overview of racist violence and responses to it in fifteen of the member States of the European Union. It noted, *inter alia*, that traditionally the criminal law in most of the jurisdictions surveyed did not specifically refer to “racist violence”, the focus not being on the motivation behind acts of violence. However, that tradition was slowly changing as laws began to recognise that crime could be “racially motivated”. In particular, racist motivation was increasingly being considered as an aggravating factor for sentencing purposes under the legislation of some member States. The relevant legislation in the following countries specifically provided for that possibility: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Italy, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom. In particular, Article 132-76 of the French Criminal Code, which was introduced in February 2003, provides in its second paragraph for an “objective” definition of racism as an aggravating circumstance leading to an increase in sentence:

“The penalties incurred for a crime or major offence shall be increased where the offence is committed on account of the victim’s actual or supposed membership or non-membership of a particular ethnic group, nation, race or religion.

The aggravating circumstance defined in the first paragraph is constituted where the offence is preceded, accompanied or followed by written or spoken comments, images, objects or acts of any kind which damage the honour or consideration of the victim or of a group of persons to which the victim belongs on account of their actual or supposed membership or non-membership of a particular ethnic group, nation, race or religion.”

THE LAW

I. SCOPE OF THE CASE

83. In their request for the referral of the case to the Grand Chamber and in their written observations, the Government asked the Grand Chamber to re-examine the issues raised by the case under Article 14 of the Convention. At the hearing before the Court, the Government’s representatives stated that they accepted the Chamber’s findings under Articles 2 and 13.

84. The applicants asked the Court to deal with the issues under Article 14 alone, as the Chamber’s conclusions under Articles 2 and 13 of the Convention were not contested.

85. The Court reiterates that the consequence of the panel’s acceptance of a referral request is that the whole “case” is referred to the Grand Chamber to be decided afresh by means of a new judgment. The

“case” referred to the Grand Chamber necessarily embraces all aspects of the application previously examined by the Chamber in its judgment, and not only the serious “question” or “issue” at the basis of the referral (see *K. and T. v. Finland* [GC], no. 25702/94, §§ 139-41, ECHR 2001-VII).

86. Notwithstanding the parties’ wishes to confine the rehearing procedure to the issues raised by the case under Article 14 of the Convention, the Grand Chamber must also deal with the issues raised under Articles 2 and 13 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

87. The applicants complained that Mr Angelov and Mr Petkov had been killed in violation of Article 2 of the Convention. It was alleged that they had died as a result of the failure of domestic law and practice to regulate in a Convention-compatible manner the use of firearms by State agents. In effect, State agents had been authorised in the instant case to use lethal force in circumstances where this was not absolutely necessary. This fact alone violated Article 2. The applicants also complained that the authorities had failed to conduct an effective investigation into the deaths.

88. Article 2 of the convention provides:

“1. Everyone’s right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

- (a) in defence of any person from unlawful violence;
- (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
- (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection.”

A. The Chamber judgment

89. The Chamber held that Article 2 of the Convention prohibited the use of firearms to arrest persons who, like Mr Angelov and Mr Petkov, were suspected of having committed non-violent offences, were not armed and did not pose any threat to the arresting officers or others. The respondent State was accordingly responsible in the circumstances of the instant case for deprivation of life in violation of Article 2, as lethal force had been used to arrest Mr Angelov and Mr Petkov. The violation of Article 2 was further aggravated by the fact that excessive firepower had been used and by the authorities’ failure to plan and control the arrest operation in a manner that complied with Article 2.

90. The Chamber further found that there had been a violation of the respondent State's obligation under Article 2 § 1 of the Convention to investigate effectively the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov. In particular, the investigation had been characterised by serious unexplained omissions and inconsistencies and its approach had been flawed in that it had applied a domestic-law standard that was not comparable to the "no more than absolutely necessary" standard required by Article 2 § 2.

91. As to the applicants' allegation that there had also been a violation of the respondent State's obligation to protect life by law, the Chamber considered that it had dealt with all relevant aspects of the case and that it was not necessary to examine that issue separately.

B. The parties' submissions

92. Before the Grand Chamber, the Government and the applicants stated that they accepted the Chamber's findings in respect of Article 2 of the Convention.

C. The Court's assessment

1. Whether Mr Angelov and Mr Petkov were deprived of their lives in violation of Article 2

(a) General principles

93. Article 2, which safeguards the right to life, ranks as one of the most fundamental provisions in the Convention and enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe. The Court must subject allegations of a breach of this provision to the most careful scrutiny. In cases concerning the use of force by State agents, it must take into consideration not only the actions of the agents of the State who actually administered the force but also all the surrounding circumstances, including such matters as the relevant legal or regulatory framework in place and the planning and control of the actions under examination (see *McCann and Others v. the United Kingdom*, judgment of 27 September 1995, Series A no. 324, p. 46, § 150, and *Makaratzis v. Greece* [GC], no. 50385/99, §§ 56-59, ECHR 2004-XI).

94. As the text of Article 2 § 2 itself shows, the use of lethal force by police officers may be justified in certain circumstances. However, any use of force must be "no more than absolutely necessary", that is to say it must be strictly proportionate in the circumstances. In view of the fundamental nature of the right to life, the circumstances in which

deprivation of life may be justified must be strictly construed (see *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, judgment of 9 October 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, pp. 2097-98, § 171, p. 2102, § 181, p. 2104, § 186, p. 2107, § 192, and p. 2108, § 193, and *McKerr v. the United Kingdom*, no. 28883/95, §§ 108 et seq., ECHR 2001-III).

95. Accordingly, and with reference to Article 2 § 2 (b) of the Convention, the legitimate aim of effecting a lawful arrest can only justify putting human life at risk in circumstances of absolute necessity. The Court considers that in principle there can be no such necessity where it is known that the person to be arrested poses no threat to life or limb and is not suspected of having committed a violent offence, even if a failure to use lethal force may result in the opportunity to arrest the fugitive being lost (see the Court's approach in *McCann and Others*, cited above, pp. 45-46, §§ 146-50, and pp. 56-62, §§ 192-214, and, more recently, in *Makaratzis*, cited above, §§ 64-66; see also the Court's condemnation of the use of firearms against unarmed and non-violent persons trying to leave the German Democratic Republic in *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany* [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, §§ 87, 96 and 97, ECHR 2001-II).

96. In addition to setting out the circumstances when deprivation of life may be justified, Article 2 implies a primary duty on the State to secure the right to life by putting in place an appropriate legal and administrative framework defining the limited circumstances in which law enforcement officials may use force and firearms, in the light of the relevant international standards (see *Makaratzis*, cited above, §§ 57-59, and the relevant provisions of the United Nations Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, paragraphs 71-74 above). In line with the above-mentioned principle of strict proportionality inherent in Article 2 (see *McCann and Others*, cited above, p. 46, § 149), the national legal framework regulating arrest operations must make recourse to firearms dependent on a careful assessment of the surrounding circumstances, and, in particular, on an evaluation of the nature of the offence committed by the fugitive and of the threat he or she posed.

97. Furthermore, the national law regulating policing operations must secure a system of adequate and effective safeguards against arbitrariness and abuse of force and even against avoidable accident (see *Makaratzis*, cited above, § 58). In particular, law enforcement agents must be trained to assess whether or not there is an absolute necessity to use firearms, not only on the basis of the letter of the relevant regulations, but also with due regard to the pre-eminence of respect for human life as a fundamental value (see the Court's criticism of the "shoot to kill" instructions given to soldiers in *McCann and Others*, cited above, pp. 61-62, §§ 211-14).

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

98. Mr Angelov and Mr Petkov were shot and killed by a military police officer who was trying to arrest them following their escape from detention. It follows that the case falls to be examined under Article 2 § 2 (b) of the Convention.

(i) The relevant legal framework

99. The Court notes as a matter of grave concern that the relevant regulations on the use of firearms by the military police effectively permitted lethal force to be used when arresting a member of the armed forces for even the most minor offence. Not only were the regulations not published, they contained no clear safeguards to prevent the arbitrary deprivation of life. Under the regulations, it was lawful to shoot any fugitive who did not surrender immediately in response to an oral warning and the firing of a warning shot in the air (see paragraph 60 above). The laxity of the regulations on the use of firearms and the manner in which they tolerated the use of lethal force were clearly exposed by the events that led to the fatal shooting of Mr Angelov and Mr Petkov and by the investigating authorities' response to those events. The Court will revert to these matters later.

100. Such a legal framework is fundamentally deficient and falls well short of the level of protection "by law" of the right to life that is required by the Convention in present-day democratic societies in Europe (see paragraphs 94-97 above setting out the principles on which the relevant legal framework must be based).

101. It is true that the Supreme Court had stated that a proportionality requirement was inherent in the domestic criminal law. However, the Supreme Court's interpretation was not applied in the present case (see paragraphs 50-54 and 64 above).

102. The Court thus finds that there was a general failure by the respondent State to comply with its obligation under Article 2 of the Convention to secure the right to life by putting in place an appropriate legal and administrative framework on the use of force and firearms by military police.

(ii) Planning and control of the operation

103. The Chamber gave separate consideration to the manner in which the arrest operation had been planned. The Grand Chamber endorses the Chamber's finding that the authorities failed to comply with their obligation to minimise the risk of loss of life since the arresting officers were instructed to use all available means to arrest Mr Angelov and Mr Petkov, in disregard of the fact that the fugitives were unarmed and posed no danger to life or limb. As the Chamber rightly stated (see paragraph 110 of the Chamber judgment):

“... [A] crucial element in the planning of an arrest operation ... must be the analysis of all the available information about the surrounding circumstances, including, as an absolute minimum, the nature of the offence committed by the person to be arrested and the degree of danger – if any – posed by that person. The question whether and in what circumstances recourse to firearms should be envisaged if the person to be arrested tries to escape must be decided on the basis of clear legal rules, adequate training and in the light of that information.”

104. The Grand Chamber for its part would again highlight the absence of a clear legal and regulatory framework defining the circumstances in which military police officers may have recourse to potentially deadly force (see paragraphs 99-102 above). It agrees with the Chamber’s finding (see paragraph 112 of the Chamber judgment) that the relevant regulations

“... did not make use of firearms dependent on an assessment of the surrounding circumstances, and, most importantly, did not require an evaluation of the nature of the offence committed by the fugitive and of the threat he or she posed”.

105. In the event, the regulations in place permitted a team of heavily armed officers to be dispatched to arrest the two men in the absence of any prior discussion of the threat, if any, they posed or of clear warnings on the need to minimise any risk to life. In short, the manner in which the operation was planned and controlled betrayed a deplorable disregard for the pre-eminence of the right to life.

(iii) The actions of the arresting officers

106. It was undisputed that Mr Angelov and Mr Petkov had served in the Construction Force, a special army institution in which conscripts discharged their duties as construction workers on non-military sites. They had been sentenced to short terms of imprisonment for non-violent offences. They had escaped without using violence, simply by leaving their place of work, which was outside the detention facility. While they had previous convictions for theft and had repeatedly been absent without leave, they had no record of violence (see paragraphs 13-15 above). Neither man was armed or represented a danger to the arresting officers or third parties, a fact of which the arresting officers must have been aware on the basis of the information available to them. In any event, upon encountering the men in the village of Lesura, the officers, or at least Major G., observed that they were unarmed and not showing any signs of threatening behaviour (see paragraphs 15-26 above).

107. Having regard to the above, the Court considers that in the circumstances that obtained in the present case any resort to potentially lethal force was prohibited by Article 2 of the Convention, regardless of any risk that Mr Angelov and Mr Petkov might escape. As stated above, recourse to potentially deadly force cannot be considered as “absolutely necessary” where it is known that the person to be arrested poses no

threat to life or limb and is not suspected of having committed a violent offence.

108. In addition, the conduct of Major G., the military police officer who shot the victims, calls for serious criticism in that he used grossly excessive force.

(i) It appears that there were other means available to effect the arrest: the officers had a jeep, the operation took place in a small village in the middle of the day and the behaviour of Mr Angelov and Mr Petkov was apparently predictable, since, following a previous escape, Mr Angelov had been found at the same address (see paragraphs 17, 18, 23 and 24 above).

(ii) Major G. chose to use his automatic rifle and switched it to automatic mode although he also carried a handgun (see paragraph 26 above). He could not possibly have aimed with any reasonable degree of accuracy using automatic fire.

(iii) Mr Petkov was wounded in the chest, a fact for which no plausible explanation was provided (see paragraphs 41 and 50-54 above). In the absence of such an explanation, the possibility that Mr Petkov had turned to surrender at the last minute but had nevertheless been shot cannot be excluded.

(iv) The Court's conclusion

109. The Court finds that the respondent State failed to comply with its obligations under Article 2 of the Convention in that the relevant legal framework on the use of force was fundamentally flawed and Mr Angelov and Mr Petkov were killed in circumstances in which the use of firearms to effect their arrest was incompatible with Article 2 of the Convention. Furthermore, grossly excessive force was used. There has therefore been a violation of Article 2 of the Convention as regards the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov.

2. Whether the investigation into the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov was effective, as required by Article 2 of the Convention

(a) General principles

110. The obligation to protect the right to life under Article 2 of the Convention, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", requires by implication that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force (see *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, § 86, ECHR 1999-IV). The essential purpose of such an investigation is to secure the effective implementation of the domestic laws safeguarding the right to life and,

in those cases involving State agents or bodies, to ensure their accountability for deaths occurring under their responsibility (see *Angelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, § 137, ECHR 2002-IV).

111. The authorities must act of their own motion once the matter has come to their attention. They cannot leave it to the initiative of the next-of-kin either to lodge a formal complaint or to request particular lines of inquiry or investigative procedures (see, *mutatis mutandis*, *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 63, ECHR 2000-VII).

112. For an investigation into alleged unlawful killing by State agents to be effective, the persons responsible for and carrying out the investigation must be independent and impartial, in law and in practice (see *Güleç v. Turkey*, judgment of 27 July 1998, *Reports* 1998-IV, p. 1733, §§ 81-82; *Oğur v. Turkey* [GC], no. 21594/93, §§ 91-92, ECHR 1999-III; and *Ergi v. Turkey*, judgment of 28 July 1998, *Reports* 1998-IV, pp. 1778-79, §§ 83-84).

113. The investigation must also be effective in the sense that it is capable of leading to a determination of whether the force used was or was not justified in the circumstances and to the identification and punishment of those responsible (see *Oğur*, cited above, § 88). The authorities must have taken the reasonable steps available to them to secure the evidence concerning the incident, including, *inter alia*, eye-witness testimony and forensic evidence. The investigation's conclusions must be based on thorough, objective and impartial analysis of all relevant elements and must apply a standard comparable to the "no more than absolutely necessary" standard required by Article 2 § 2 of the Convention. Any deficiency in the investigation which undermines its capability of establishing the circumstances of the case or the person responsible is liable to fall foul of the required measure of effectiveness (see *Kelly and Others v. the United Kingdom*, no. 30054/96, §§ 96-97, 4 May 2001, and *Angelova*, cited above, §§ 139 and 144).

(b) Application of these principles in the present case

114. The Grand Chamber sees no reason to depart from the Chamber's findings. It observes, as the Chamber did, that the investigation into the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov assessed the lawfulness of the officers' conduct in the light of the relevant regulations. The fact that the investigation validated the use of force in the circumstances only serves to confirm the fundamentally defective nature of those regulations and their disregard of the right to life. By basing themselves on the strict letter of the regulations, the investigating authorities did not examine relevant matters such as the fact that the victims were known to be unarmed and represented no danger to anyone, still less whether it was appropriate to dispatch a team of heavily armed officers in pursuit of two men whose only offence was to be absent without

leave. In short, there was no strict scrutiny of all the material circumstances (see paragraphs 50-54 above).

115. Quite apart from the excessively narrow legal framework in which the investigation was conducted, it is to be further observed that a number of indispensable and obvious investigative steps were not taken. In particular, the sketch map relied on by the authorities did not indicate the characteristics of the terrain. Relevant measurements were missed. No reconstruction of the events was staged. Without the information that could thereby have been obtained, it was not possible to check the arresting officers' accounts of the events (see paragraphs 36-54 above).

116. Moreover, the investigator and the prosecutors ignored highly relevant facts, such as that Mr Petkov had been shot in the chest, that the spent cartridges were found in Mr M.M.'s yard, only a few metres from the spot where Mr Angelov and Mr Petkov fell, and that Major G. used grossly excessive force by firing in automatic mode. The authorities ignored those significant facts and, without seeking any proper explanation, merely accepted Major G.'s statements and terminated the investigation. The investigator and the prosecutors thus effectively shielded Major G. from prosecution.

117. The Grand Chamber endorses the Chamber's view that such conduct on the part of the authorities – which has already been remarked on by the Court in previous cases against Bulgaria (see *Velikova v. Bulgaria*, no. 41488/98, ECHR 2000-VI, and *Anguelova*, cited above) – is a matter of grave concern, as it casts serious doubts on the objectivity and impartiality of the investigators and prosecutors involved.

118. The Court reiterates in this connection that a prompt and effective response by the authorities in investigating the use of lethal force is essential in maintaining public confidence in their adherence to the rule of law and in preventing any appearance of collusion in or tolerance of unlawful acts (see *McKerr*, cited above, §§ 111-15).

119. It follows that in the present case there has been a violation of the respondent State's obligation under Article 2 § 1 of the Convention to investigate the deprivation of life effectively.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

120. Article 13 of the Convention provides:

“Everyone whose rights and freedoms as set forth in [the] Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.”

121. In view of its findings under Article 2 of the Convention, the Chamber held that no separate issue arose under Article 13.

122. Before the Grand Chamber, the Government did not comment on the issues under Article 13 of the Convention. The applicants stated that they accepted the Chamber's finding.

123. Having regard to the grounds on which it has found a violation of the procedural aspect of Article 2, the Grand Chamber, like the Chamber, considers that no separate issue arises under Article 13 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 2

124. The applicants alleged a violation of Article 14 of the Convention in that prejudice and hostile attitudes towards persons of Roma origin had played a role in the events leading up to the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov. They also argued that the authorities had failed in their duty to investigate possible racist motives in their killing. The Government disputed the applicants' allegations.

125. Article 14 of the Convention provides:

"The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

A. The Chamber judgment

126. The Chamber noted that, in cases of deprivation of life, Articles 2 and 14 of the Convention combined imposed a duty on State authorities to conduct an effective investigation irrespective of the victim's racial or ethnic origin. It also considered that the authorities had the additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive in an incident involving the use of force by law enforcement agents.

127. In the present case, despite Mr M.M.'s statement regarding racist verbal abuse and other evidence which should have alerted the authorities to the need to investigate possible racist motives, no such investigation had been undertaken. The authorities had on that account failed in their duty under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

128. Considering that the particular evidentiary difficulties involved in proving discrimination called for a specific approach to the issue of proof, the Chamber held that in cases where the authorities had not pursued lines of inquiry that had clearly been warranted in their investigation into acts of violence by State agents and had disregarded evidence of possible discrimination, the Court might, when examining complaints under Article 14 of the Convention, draw negative inferences or shift the burden of proof to the respondent Government.

129. On the facts of the case, the Chamber considered that the conduct of the investigating authorities – which had omitted to refer to a number of disquieting facts such as the excessive nature of the force used by Major G. and the evidence that he had uttered a racist slur – warranted a shift of the burden of proof. It thus fell to the Government to satisfy the Court, on the basis of additional evidence or a convincing explanation of the facts, that the events complained of had not been shaped by discrimination on the part of State agents.

130. As the Government had not offered a convincing explanation, and noting that there had been previous cases in which the Court had found that law enforcement officers in Bulgaria had subjected Roma to violence resulting in death, the Chamber concluded that there had also been a violation of the substantive aspect of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

B. The parties' submissions

1. The Government

131. The Government took issue with the Chamber's finding of a violation of Article 14, stating that the Chamber had relied solely on general material regarding events outside the scope of the case and on two fortuitous facts – the testimony of Mr M.M. concerning an offensive remark that Major G. had allegedly made against him, not against the victims, and the fact that the events had taken place in a Roma neighbourhood. In the Government's view, these considerations could not justify, by any acceptable standard of proof, a conclusion that the use of firearms had been motivated by racial prejudice.

132. The Government emphasised that the Court had always required "proof beyond reasonable doubt". The burden of proof could shift where the events in issue were wholly, or in large part, within the exclusive knowledge of the authorities, as in the case of death occurring during detention. However, no such circumstances had obtained in the present case.

133. As there had been no racial element in the incident in issue, any further investigation by the domestic authorities would have been to no avail. The Government accepted that racially motivated violence had to be punished more severely than violent acts without a racial overtone. However, States could not be required to investigate for possible racist attitudes in the absence of sufficient evidence supporting the allegations of racism. The Government considered that the Chamber's approach would lead to the responsibility of Contracting States being engaged in each and every case where an allegation of discrimination, however unfounded, had been made.

134. Moreover, the Chamber's approach lacked clarity and foreseeability. In particular, it was contradictory to state – as the Chamber did – that the Court could not examine intent and state of mind in the context of Article 2 of the Convention and then to reach the conclusion that there had been a substantive violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 because the death of Mr Angelov and Mr Petkov had been the result of a racially motivated act.

135. The Government, in both their written and oral submissions, gave a detailed overview of legislation, social programmes and other measures that had been adopted in recent years in Bulgaria with the aim of combating discrimination and intolerance and promoting the integration of Roma in society.

2. *The applicants*

136. In their written submissions, the applicants argued that the Convention had so far failed to provide effective protection against racial discrimination and invited the Grand Chamber to adopt an innovative interpretation of Article 14. The applicants welcomed the Chamber's views that Contracting States were under a duty to investigate possible racist motives for an act of violence and that the burden of proof might shift to the respondent Government. In their written submissions they considered, however, that the standard of proof in discrimination cases should not be "proof beyond reasonable doubt" and that in cases such as the instant case the burden of proof should always shift to the Government once a prima facie case of discrimination had been established. In their oral submissions at the hearing, the applicants' representatives invited the Court to follow the Chamber's approach.

137. As to the facts of the case, the applicants stated that there had been a substantive violation of Article 14 as they had established a prima facie case of discrimination and the Government had failed to present evidence to the contrary. In particular, the ethnicity of Mr Angelov and Mr Petkov had been known to the officers who had sought to arrest them. Major G. had addressed racially offensive remarks to a bystander on the basis of his Roma origin. Also, strong inferences were to be drawn from the fact that Major G. had used grossly disproportionate firepower in a populated area, the Roma neighbourhood of the village. Those facts should be assessed against the background of persistent discrimination against Roma on the part of law enforcement agents in Bulgaria. Furthermore, the authorities should have investigated whether the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov had been motivated by racial prejudice but had failed to do so.

3. *The interveners*

(a) **The European Roma Rights Centre**

138. The Centre pointed out that over the last few years various international bodies and non-governmental organisations had reported numerous incidents of ill-treatment and killing of Roma by law enforcement agents and private individuals of Bulgarian ethnic origin. It was widely acknowledged that racially motivated violence against Roma was a serious problem in Bulgaria. The Roma community was furthermore largely excluded from social life as it laboured under high levels of poverty, illiteracy and unemployment.

139. Despite high levels of racially motivated violence and repeated calls on the part of international bodies, such as the United Nations Committee Against Torture, for the establishment of “an effective, reliable and independent complaint system” and for adequate investigation of police abuse, the authorities had failed to act. Bulgarian criminal legislation did not treat racist animus as an aggravating circumstance in cases of violent offences. In 1999 the Bulgarian authorities had acknowledged the need for an amendment but had never taken any action. Also, Article 162 of the Criminal Code, which made racist attacks punishable, provided for lighter sentences than the provisions dealing with common bodily harm. As a result, Article 162 was never applied, charges were brought – if at all – under the general provisions on bodily harm or murder and the racist nature of the attacks remained hidden. There was a climate of impunity, as noted by the Court in *Velikova* and *Anguelova*.

(b) **Interights**

140. Interights criticised the Court’s “beyond reasonable doubt” standard as erecting insurmountable obstacles to establishing discrimination. In Interights’s submission, those national jurisdictions in which judicial protection against discrimination was strongest tended to be common-law jurisdictions, which applied a “balance of probabilities” standard of proof for discrimination cases. While in civil-law jurisdictions judges had a fact-finding role and were therefore, theoretically at least, able to satisfy themselves to a higher standard of proof, a review of judicial responses to discrimination suggested that the common-law approach lent itself to stronger judicial protection against discrimination. In Interights’s submission, the Court had in practice adopted an intermediate standard, as it did not require the same high level of proof as in criminal trials, but its approach lacked clarity and foreseeability.

141. Interights further stated that international practice supported the view that in discrimination cases the burden of proof should shift to

the respondent upon the claimant establishing a prima facie case. That was the approach adopted by several European Union directives, by the Court of Justice of the European Communities, the United Nations Human Rights Committee and the national courts in a number of European countries and also in the United States, Canada and other countries.

142. Interights also cited examples of the types of evidence that national jurisdictions had accepted as capable of establishing a prima facie case of discrimination: evidence of a “general picture” of disadvantage, “common knowledge” of discrimination, facts from “general life”, facts that were generally known, background facts and circumstantial evidence. Relying on inferences was also a common approach.

(c) Open Society Justice Initiative (OSJI)

143. OSJI commented on the obligation of States, in international and comparative law, to investigate racial discrimination and violence. In their view, the widely accepted principle that no effective protection of substantive rights was possible without adequate procedural guarantees was also applicable to discrimination cases. Therefore, a procedural duty was inherent in Article 14 of the Convention. Furthermore, in accordance with the prevailing European and international practice, racial motivation was an aggravating circumstance in criminal law and, as a result, subject to investigation. States had a duty, therefore, to investigate acts of racial violence. That was an *ex officio* obligation and arose whenever there was a reasonable suspicion that a racially motivated act had been committed.

C. The Court’s assessment

1. Whether the respondent State is liable for deprivation of life on the basis of the victims’ race or ethnic origin

144. The Court has established above that agents of the respondent State unlawfully killed Mr Angelov and Mr Petkov in violation of Article 2 of the Convention. The applicants have further alleged that there has been a separate violation of Article 14 in that racial prejudice played a role in their deaths.

145. Discrimination is treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations (see *Willis v. the United Kingdom*, no. 36042/97, § 48, ECHR 2002-IV). Racial violence is a particular affront to human dignity and, in view of its perilous consequences, requires from the authorities special vigilance and a vigorous reaction. It is for this reason that the authorities must use

all available means to combat racism and racist violence, thereby reinforcing democracy's vision of a society in which diversity is not perceived as a threat but as a source of enrichment. The Court will revert to that issue below.

146. Faced with the applicants' complaint of a violation of Article 14, as formulated, the Court's task is to establish whether or not racism was a causal factor in the shooting that led to the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov so as to give rise to a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

147. It notes in this connection that, in assessing evidence, the Court has adopted the standard of proof "beyond reasonable doubt". However, it has never been its purpose to borrow the approach of the national legal systems that use that standard. Its role is not to rule on criminal guilt or civil liability but on Contracting States' responsibility under the Convention. The specificity of its task under Article 19 of the Convention – to ensure the observance by the Contracting States of their engagement to secure the fundamental rights enshrined in the Convention – conditions its approach to the issues of evidence and proof. In the proceedings before the Court, there are no procedural barriers to the admissibility of evidence or pre-determined formulae for its assessment. It adopts the conclusions that are, in its view, supported by the free evaluation of all evidence, including such inferences as may flow from the facts and the parties' submissions. According to its established case-law, proof may follow from the coexistence of sufficiently strong, clear and concordant inferences or of similar unrebutted presumptions of fact. Moreover, the level of persuasion necessary for reaching a particular conclusion and, in this connection, the distribution of the burden of proof are intrinsically linked to the specificity of the facts, the nature of the allegation made and the Convention right at stake. The Court is also attentive to the seriousness that attaches to a ruling that a Contracting State has violated fundamental rights (see, among others, *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, pp. 64-65, § 161; *Ribitsch v. Austria*, judgment of 4 December 1995, Series A no. 336, p. 24, § 32; *Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996, *Reports* 1996-IV, p. 1211, § 68; *Tanli v. Turkey*, no. 26129/95, § 111, ECHR 2001-III; and *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], no. 48787/99, § 26, ECHR 2004-VII).

148. The applicants have referred to several separate facts and they maintain that sufficient inferences of a racist act can be drawn from them.

149. Firstly, the applicants considered to be revealing the fact that Major G. had discharged bursts of automatic fire in a populated area, in disregard of the public's safety. Considering that there was no rational explanation for such behaviour, the applicants were of the view

that racist hatred on the part of Major G. was the only plausible explanation and that he would not have acted in that manner in a non-Roma neighbourhood.

150. The Court notes, however, that the use of firearms in the circumstances in issue was regrettably not prohibited under the relevant domestic regulations, a flagrant deficiency which it has earlier condemned (see paragraph 99 above). The military police officers carried their automatic rifles “in accordance with the rules” and were instructed to use all means necessary to effect the arrest (see paragraphs 19 and 60 above). The possibility that Major G. was simply adhering strictly to the regulations and would have acted as he did in any similar context, regardless of the ethnicity of the fugitives, cannot therefore be excluded. While the relevant regulations were fundamentally flawed and fell well short of the Convention requirements on the protection of the right to life, there is nothing to suggest that Major G. would not have used his weapon in a non-Roma neighbourhood.

151. It is true, as the Court has found above, that Major G.’s conduct during the arrest operation calls for serious criticism in that he used grossly excessive force (see paragraph 108 above). Nonetheless, it cannot be excluded that his reaction was shaped by the inadequacy of the legal framework governing the use of firearms and by the fact that he was trained to operate within that framework (see paragraphs 60 and 99-105 above).

152. The applicants also stated that the military police officers’ attitude had been strongly influenced by their knowledge of the victims’ Roma origin. However, it is not possible to speculate on whether or not Mr Angelov’s and Mr Petkov’s Roma origin had any bearing on the officers’ perception of them. Furthermore, there is evidence that some of the officers knew one or both of the victims personally (see paragraph 18 above).

153. The applicants referred to the statement made by Mr M.M., a neighbour of one of the victims, who reported that Major G. had shouted at him “You damn Gypsies” immediately after the shooting. While such evidence of a racial slur being uttered in connection with a violent act should have led the authorities in this case to verify Mr M.M.’s statement, that statement is in itself an insufficient basis for concluding that the respondent State is liable for a racist killing.

154. Lastly, the applicants relied on information concerning numerous incidents involving the use of force against Roma by Bulgarian law enforcement officers that had not resulted in the conviction of those responsible.

155. It is true that a number of organisations, including intergovernmental bodies, have expressed concern regarding the occurrence of such incidents (see paragraphs 55-59 above). However, the

Court cannot lose sight of the fact that its sole concern is to ascertain whether in the case at hand the killing of Mr Angelov and Mr Petkov was motivated by racism.

156. In its judgment, the Chamber decided to shift the burden of proof to the Government on account of the authorities' failure to carry out an effective investigation into the alleged racist motive for the killing. The inability of the Government to satisfy the Chamber that the events complained of were not shaped by racism resulted in its finding a substantive violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

157. The Grand Chamber reiterates that in certain circumstances, where the events lie wholly, or in large part, within the exclusive knowledge of the authorities, as in the case of the death of a person within their control in custody, the burden of proof may be regarded as resting on the authorities to provide a satisfactory and convincing explanation of, in particular, the causes of the detained person's death (see *Salman v. Turkey* [GC], no. 21986/93, § 100, ECHR 2000-VII). The Grand Chamber cannot exclude the possibility that in certain cases of alleged discrimination it may require the respondent Government to disprove an arguable allegation of discrimination and – if they fail to do so – find a violation of Article 14 of the Convention on that basis. However, where it is alleged – as here – that a violent act was motivated by racial prejudice, such an approach would amount to requiring the respondent Government to prove the absence of a particular subjective attitude on the part of the person concerned. While in the legal systems of many countries proof of the discriminatory effect of a policy or decision will dispense with the need to prove intent in respect of alleged discrimination in employment or the provision of services, that approach is difficult to transpose to a case where it is alleged that an act of violence was racially motivated. The Grand Chamber, departing from the Chamber's approach, does not consider that the alleged failure of the authorities to carry out an effective investigation into the supposedly racist motive for the killing should shift the burden of proof to the Government with regard to the alleged violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with the substantive aspect of Article 2. The question of the authorities' compliance with their procedural obligation is a separate issue, to which the Court will revert below.

158. In sum, having assessed all the relevant elements, the Court does not consider that it has been established that racist attitudes played a role in Mr Angelov's and Mr Petkov's deaths.

159. It thus finds that there has been no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 in its substantive aspect.

2. *Procedural aspect: whether the respondent State complied with its obligation to investigate possible racist motives*

(a) **General principles**

160. The Grand Chamber endorses the Chamber's analysis in the present case of the Contracting States' procedural obligation to investigate possible racist motives for acts of violence. The Chamber stated, in particular (see paragraphs 156-59 of the Chamber judgment):

"... States have a general obligation under Article 2 of the Convention to conduct an effective investigation in cases of deprivation of life.

That obligation must be discharged without discrimination, as required by Article 14 of the Convention ... [W]here there is suspicion that racial attitudes induced a violent act it is particularly important that the official investigation is pursued with vigour and impartiality, having regard to the need to reassert continuously society's condemnation of racism and ethnic hatred and to maintain the confidence of minorities in the ability of the authorities to protect them from the threat of racist violence. Compliance with the State's positive obligations under Article 2 of the Convention requires that the domestic legal system must demonstrate its capacity to enforce criminal law against those who unlawfully took the life of another, irrespective of the victim's racial or ethnic origin (see *Menson and Others v. the United Kingdom* (dec.), no. 47916/99, ECHR 2003-V).

... [W]hen investigating violent incidents and, in particular, deaths at the hands of State agents, State authorities have the additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice may have played a role in the events. Failing to do so and treating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be to turn a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights. A failure to make a distinction in the way in which situations that are essentially different are handled may constitute unjustified treatment irreconcilable with Article 14 of the Convention (see, *mutatis mutandis*, *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV). In order to maintain public confidence in their law enforcement machinery, Contracting States must ensure that in the investigation of incidents involving the use of force a distinction is made both in their legal systems and in practice between cases of excessive use of force and of racist killing.

Admittedly, proving racial motivation will often be extremely difficult in practice. The respondent State's obligation to investigate possible racist overtones to a violent act is an obligation to use best endeavours and not absolute (see, *mutatis mutandis*, *Shanaghan v. the United Kingdom*, no. 37715/97, § 90, ECHR 2001-III, setting out the same standard with regard to the general obligation to investigate). The authorities must do what is reasonable in the circumstances to collect and secure the evidence, explore all practical means of discovering the truth and deliver fully reasoned, impartial and objective decisions, without omitting suspicious facts that may be indicative of a racially induced violence."

161. The Grand Chamber would add that the authorities' duty to investigate the existence of a possible link between racist attitudes and an act of violence is an aspect of their procedural obligations arising

under Article 2 of the Convention, but may also be seen as implicit in their responsibilities under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 to secure the enjoyment of the right to life without discrimination. Owing to the interplay of the two provisions, issues such as those in the present case may fall to be examined under one of the two provisions only, with no separate issue arising under the other, or may require examination under both Articles. This is a question to be decided in each case on its facts and depending on the nature of the allegations made.

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

162. The Court has already found that the Bulgarian authorities violated Article 2 of the Convention in that they failed to conduct a meaningful investigation into the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov (see paragraphs 114-19 above). It considers that in the present case it must examine separately the complaint that there was also a failure to investigate a possible causal link between alleged racist attitudes and the killing of the two men.

163. The authorities investigating the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov had before them the statement of Mr M.M., a neighbour of the victims, who stated that Major G. had shouted “You damn Gypsies” while pointing a gun at him immediately after the shooting (see paragraph 35 above). That statement, seen against the background of the many published accounts of the existence in Bulgaria of prejudice and hostility against Roma, called for verification.

164. The Grand Chamber considers – as the Chamber did – that any evidence of racist verbal abuse being uttered by law enforcement agents in connection with an operation involving the use of force against persons from an ethnic or other minority is highly relevant to the question whether or not unlawful, hatred-induced violence has taken place. Where such evidence comes to light in the investigation, it must be verified and – if confirmed – a thorough examination of all the facts should be undertaken in order to uncover any possible racist motives.

165. Furthermore, the fact that Major G. used grossly excessive force against two unarmed and non-violent men also called for a careful investigation.

166. In sum, the investigator and the prosecutors involved in the present case had before them plausible information which was sufficient to alert them to the need to carry out an initial verification and, depending on the outcome, an investigation into possible racist overtones in the events that led to the death of the two men.

167. However, the authorities did nothing to verify Mr M.M.’s statement. They omitted to question witnesses about it. Major G. was not

asked to explain why he had considered it necessary to use such a degree of force. No attempt was made to verify Major G.'s record and to ascertain, for example, whether he had previously been involved in similar incidents or whether he had ever been accused in the past of displaying anti-Roma sentiment. Those failings were compounded by the behaviour of the investigator and the prosecutors, who, as the Court has found above, disregarded relevant facts and terminated the investigation, thereby shielding Major G. from prosecution (see paragraphs 36-54 and 115-17 above).

168. The Court thus finds that the authorities failed in their duty under Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 to take all possible steps to investigate whether or not discrimination may have played a role in the events. It follows that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 in its procedural aspect.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

169. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

A. Damage

170. Before the Grand Chamber, the applicants made the same claims for compensation for pecuniary and non-pecuniary damage as they had in the Chamber proceedings. The Government did not comment.

171. The relevant part of the Chamber judgment reads (see paragraphs 177-84):

“Ms Nachova, Mr Angelov's daughter, and Ms Hristova, his partner and the mother of Ms Nachova, claimed jointly 25,000 euros (EUR) in respect of the death of Mr Angelov and the ensuing violations of the Convention. That amount included EUR 20,000 for non-pecuniary damage and EUR 5,000 for pecuniary loss.

Ms Rangelova and Mr Rangelov claimed jointly the same amounts in respect of the death of their son, Mr Kiril Petkov, and all violations of the Convention in the case.

In respect of non-pecuniary damage, the Court awards the amounts claimed in full.

In respect of pecuniary damage, the applicants claimed lost income resulting from the deaths. The applicants were unable to provide documentary proof but stated that each of the victims had supported his family financially and would have continued to do so had he been alive. They invited the Court to award EUR 5,000 in respect of each of the deceased.

The Government stated that the claims were excessive in view of the standard of living in Bulgaria.

The Court observes that the Government have not disputed the applicants' statement that they had suffered pecuniary loss in that Mr Angelov and Mr Petkov would have supported them financially if they were still alive. The Court sees no reason to reach a different conclusion.

As to the amount, in some cases, such as the present one, a precise calculation of the sums necessary to make complete reparation (*restitutio in integrum*) in respect of the pecuniary losses suffered by applicants may be prevented by the inherently uncertain character of the damage flowing from the violation. An award may still be made notwithstanding the large number of imponderables involved in the assessment of future losses. The question to be decided in such cases is the level of just satisfaction, which is a matter to be determined by the Court at its discretion, having regard to what is equitable (see *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, § 120, ECHR 2001-V).

In the present case, having regard to the submissions of the parties and all relevant factors, including the age of the victims and the applicants and how closely they were related to each other, the Court finds it appropriate to award EUR 5,000 jointly to Mrs Nachova and Ms Hristova in respect of lost income resulting from the death of Mr Angelov, and EUR 2,000 jointly to Ms Rangelova and Mr Rangelov for lost income as a result of the death of Mr Petkov."

172. The Grand Chamber endorses the Chamber's analysis. It considers that the applicants' claims concern pecuniary and non-pecuniary damage resulting from the violations of Articles 2 and 14 of the Convention found in the present case and that there is no room for reducing the awards made on account of the fact that the Grand Chamber, unlike the Chamber, has only found a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with the procedural aspect of Article 2. Accordingly, it awards jointly to Ms Nachova and Ms Hristova EUR 25,000 for pecuniary and non-pecuniary damage and jointly to Ms Rangelova and Mr Rangelov EUR 22,000 for pecuniary and non-pecuniary damage.

B. Costs and expenses

173. The Chamber accepted in full the applicants' claim under this head and awarded them jointly EUR 3,740 for costs and expenses.

174. Before the Grand Chamber, the applicants repeated their initial claims and sought additional amounts in respect of costs and expenses incurred in the Grand Chamber proceedings. In particular, they claimed 7,931 pounds sterling (approximately EUR 11,630) in respect of legal fees charged by Lord Lester QC for his work on the case as well as expenses related to his participation at the oral hearing, and EUR 1,920 for forty-eight hours of legal work by Mr Grozev during the written procedure before the Grand Chamber. They submitted copies of agreements on

legal fees and time sheets. The applicants stated that they were not claiming legal fees or expenses in respect of Mr Grozev's appearance at the hearing, since that had been covered by the legal aid paid to him (EUR 1,906.50) by the Council of Europe. In sum, the applicants claimed EUR 5,660 in respect of Mr Grozev's work on the case and the equivalent of approximately EUR 11,630 in respect of Lord Lester's participation at the hearing before the Grand Chamber. The applicants requested that any award in respect of costs and expenses be paid directly to their lawyers. The Government did not comment.

175. The Court considers that the costs and expenses claimed were actually and necessarily incurred and relate to the violations found (see *Beveler v. Italy* (just satisfaction) [GC], no. 33202/96, § 27, 28 May 2002). As to the amounts, it considers that the claims relating to the oral hearing are excessive. Taking into account all relevant factors, it awards jointly to all applicants EUR 11,000 for costs and expenses (EUR 5,500 in respect of Mr Grozev's work and EUR 5,500 in respect of Lord Lester's work), to be paid into their lawyers' respective bank accounts.

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 respect of the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov;
2. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 2 of the Convention in that the authorities failed to conduct an effective investigation into the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov;
3. *Holds* unanimously that no separate issue arises under Article 13 of the Convention;
4. *Holds* by eleven votes to six that there has been no violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 in respect of the allegation that the events leading to the death of Mr Angelov and Mr Petkov constituted an act of racial violence;
5. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 in that the authorities failed to investigate possible racist motives behind the events that led to the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov;

6. *Holds* unanimously

(a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months, the following amounts, plus any tax that may be chargeable:

- (i) jointly to Ms Nachova and Ms Hristova, EUR 25,000 (twenty-five thousand euros) in respect of pecuniary and non-pecuniary damage, to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;
- (ii) jointly to Ms Rangelova and Mr Rangelov, EUR 22,000 (twenty-two thousand euros) in respect of pecuniary and non-pecuniary damage, to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement;
- (iii) jointly to all applicants, EUR 11,000 (eleven thousand euros) in respect of costs and expenses, payable as follows: EUR 5,500, to be converted into the national currency of the respondent State at the rate applicable at the date of settlement, into Mr Grozev's bank account in Bulgaria and EUR 5,500 into Lord Lester's bank account in the United Kingdom;

(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;

7. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicants' claims for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 6 July 2005.

Luzius WILDHABER
President

Lawrence EARLY
Deputy Registrar

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

- (a) concurring opinion of Sir Nicolas Bratza;
- (b) joint partly dissenting opinion of Mr Casadevall, Mr Hedigan, Mrs Mularoni, Mrs Fura-Sandström, Mrs Gyulumyan and Mr Spielmann.

L.W.
T.L.E.

CONCURRING OPINION
OF JUDGE Sir Nicolas BRATZA

I fully concur with the conclusion and reasons of the majority of the Court on all aspects of the case save for one passage in the reasoning as to the complaint under Article 14 of the Convention taken in conjunction with the substantive aspect of Article 2.

In paragraph 157 of the judgment it is stated that it cannot be excluded that in certain cases a respondent Government may be required to disprove an arguable allegation of discrimination, failing which a violation of Article 14 might be found. However, the judgment goes on to state that where, as in the present case, it is alleged that a violent act was motivated by racial prejudice, such an approach would amount to requiring a respondent Government to prove the absence of a particular subjective attitude on the part of the person concerned. The implication of this passage appears to be that, because of the evidential difficulties which would confront a Government, it would rarely, if ever, be appropriate to shift the burden of proof and require a respondent Government to disprove that a killing was racially motivated.

If this is the correct interpretation of the passage, I find it difficult to accept. I can readily envisage cases where, in the context of a killing by an agent of the State, the evidence before the Court is such as to impose a burden on the respondent Government to establish that the killing was not racially motivated. An example would be a case where the evidence showed that attempts to arrest persons of a particular ethnic group had invariably or consistently resulted in the deaths of the persons concerned, while the arrests of persons of other ethnic origin had seldom if ever resulted in the loss of life. A further example would be where the evidence showed that in the planning of an arrest operation it was only where persons of a particular ethnic origin were involved that the arrest team was provided with, or authorised to use, firearms. In such cases, it seems to me that it would be for the Government to satisfy the Court there were objectively justified reasons for the apparent difference of treatment and that the ethnic origin of a particular victim had not been a material element in the killing.

However, there was no evidence of this kind before the Court in the present case and for the reasons given in the judgment I do not find that the material which was before the Court was such as to justify shifting the burden of proof to the respondent Government or finding it established to the required standard of proof that the killing of Mr Angelov and Mr Petkov was, in addition to being wholly unjustified, also racially motivated.

JOINT PARTLY DISSENTING OPINION
OF JUDGES CASADEVALL, HEDIGAN, MULARONI,
FURA-SANDSTRÖM, GYULUMYAN AND SPIELMANN

(Translation)

1. We voted against point 4 of the operative provisions for the following reasons.

2. We cannot subscribe to the new approach adopted by the Court which entails linking a possible violation of Article 14 of the Convention to the substantive and procedural aspects of Article 2 individually. An overall approach would have been preferable, since it would have better reflected the special nature of Article 14, which has no independent existence as it applies solely to the rights and freedoms guaranteed by the Convention. Since Article 14 has no independent existence, we consider it artificial and unhelpful to distinguish between the substantive and procedural aspects, especially as in the instant case the Court found violations of both these aspects of Article 2. An added problem is that it is too early to measure the impact this new approach will have on the application and interpretation of Protocol No. 12 to the Convention, which has just come into force in respect of the States that have ratified it.

3. By drawing a distinction between the substantive and procedural aspects, the majority found a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2 solely on the basis of the authorities' failure to examine whether the events that had led to the deaths of Mr Angelov and Mr Petkov may have been racially motivated.

4. We agree with that finding. However, looking beyond this purely procedural finding, we are of the view that the other factual elements taken as a whole disclose a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

5. Among these elements, we would note: the fact that shots were fired in a populated area – the Roma district of the village – without regard for the safety of the public; the fact that the military police were aware of the Roma origin of the victims, neither of whom was armed or considered dangerous; the published accounts of the existence of prejudice and hostility against Roma in Bulgaria; the fact that this is not the first case against Bulgaria in which the Court has found that representatives of law and order have inflicted fatal injuries on Roma; Mr M.M.'s evidence that Major G. had hurled racial abuse at him immediately after the shooting, shouting "You damn Gypsies"; and, lastly, the authorities' failure to take action and the grave procedural shortcomings which prevented the truth from being established.

6. It is true that the procedural shortcomings constitute a specific factor to which considerable weight must be given. They are central to the question of who must bear the burden of proof, since it is for the domestic authorities to take effective action to elucidate the relevant facts and a breakdown in the procedure will inevitably have a bearing on the conclusion to be drawn with regard to the substance of the problem.

7. However, by restricting the finding of a violation to the procedural aspect, the majority of the Court did not give enough weight to the sufficiently strong, clear and concordant unrebutted presumptions which arose out of the factual evidence in the case taken as a whole and which lead us to conclude that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 2.

NATCHOVA ET AUTRES c. BULGARIE
(Requêtes n^{os} 43577/98 et 43579/98)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 6 JUILLET 2005¹

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**Obligation d'enquêter sur l'hypothèse d'un mobile raciste à la fusillade mortelle de deux fugitifs d'origine rom par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter****Article 2**

Infliction de la mort – Fusillade mortelle de deux fugitifs d'origine rom par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter – Nécessité absolue – Cadre juridique et administratif sur l'usage des armes à feu – Force manifestement excessive – Obligation positive de mener une enquête effective – Objectivité et impartialité des magistrats instructeurs et procureurs

Article 14 combiné avec l'article 2

Discrimination – Race – Origine ethnique – Mobile prétendument raciste des homicides – Charge de la preuve – Obligation d'enquêter sur l'hypothèse d'un mobile raciste à la fusillade mortelle de deux fugitifs d'origine rom par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter – Éléments indiquant que des représentants de la loi ont proféré des injures racistes – Préjugés et attitudes hostiles envers les Roms – Utilisation d'une force manifestement excessive – Informations plausibles suffisantes pour rendre les autorités de poursuite attentives

*
* *

Les requérants sont des membres de la famille de deux appelés d'origine rom qui étaient détenus pour s'être absentes sans autorisation à plusieurs reprises. Les deux hommes s'évadèrent du lieu de leur détention pour se réfugier dans une maison dans un quartier rom. Ils n'étaient armés ni l'un ni l'autre. Quelques jours plus tard, une unité de la police militaire reçut des informations qui lui permirent de localiser les intéressés et quatre militaires, placés sous les ordres d'un commandant, furent envoyés au village. Les militaires reçurent l'ordre de recourir à tous les moyens nécessaires pour arrêter les intéressés. Le commandant était muni d'un revolver et d'un fusil automatique. Lorsque la police militaire arriva au village, les deux hommes tentèrent de s'enfuir, mais le commandant ouvrit le feu sur eux, prétendument après leur avoir adressé une sommation. Les deux hommes décédèrent lors de leur transfert à l'hôpital. Un voisin affirma que plusieurs policiers avaient tiré des coups de feu et que le commandant avait pointé son fusil sur lui et l'avait insulté en criant : «Maudits Tsiganes!». L'autopsie conclut que les deux hommes étaient décédés de blessures causées par des balles tirées avec un fusil automatique. L'un avait été touché à la poitrine et l'autre dans le dos. D'après le rapport d'enquête militaire, le commandant avait agi conformément au règlement et avait tenté d'épargner la vie des fugitifs en leur ordonnant de s'arrêter et en évitant de tirer sur leurs

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

organes vitaux. Le procureur militaire accepta les conclusions du rapport et clôtura l'enquête. Les recours ultérieurs des requérants furent rejetés.

1. Article 2: a) Aspect matériel – Il est vivement préoccupant que le règlement pertinent sur le recours aux armes à feu par la police militaire permit effectivement d'utiliser la force meurtrière pour arrêter un membre des forces armées soupçonné d'un délit, même très mineur. Ce règlement n'était pas publié et ne renfermait aucune garantie claire visant à empêcher que la mort ne fût infligée de manière arbitraire. Un tel cadre juridique est fondamentalement insuffisant et bien en deçà du niveau de protection «par la loi» du droit à la vie requis par la Convention. Dès lors, la Bulgarie a manqué de façon générale aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention de garantir le droit à la vie en mettant en place un cadre juridique et administratif approprié sur l'usage de la force et des armes à feu par la police militaire. Quant à la préparation et au contrôle de l'opération, les autorités ont failli à leur obligation de réduire au minimum le risque de perte de vies humaines étant donné que les policiers venus procéder à l'arrestation avaient reçu l'ordre d'utiliser tous les moyens nécessaires pour arrêter les deux hommes, au mépris du fait que ceux-ci n'étaient pas armés et ne représentaient aucune menace. L'absence de cadre réglementaire et juridique clair a permis d'envoyer une équipe de militaires puissamment armés arrêter les deux hommes, sans discussion préalable de la menace qu'ils pouvaient représenter et sans avertissement précis sur la nécessité de réduire au minimum le risque de perte de vies humaines. En résumé, la façon dont l'opération a été préparée et contrôlée trahit un mépris déplorable pour la prééminence du droit à la vie. En effet, dans les circonstances de la présente affaire, l'article 2 de la Convention interdisait tout recours à une force potentiellement meurtrière, nonobstant le risque de fuite des intéressés. La conduite du commandant appelle de sérieuses critiques en ce que cet officier a utilisé une force manifestement excessive. D'autres solutions s'offraient pour procéder à l'arrestation. Le commandant a choisi d'utiliser son fusil automatique qu'il a mis en mode automatique alors qu'il était également armé d'un pistolet; il lui était donc absolument impossible de viser avec un degré de précision raisonnable. Un des hommes a été blessé à la poitrine, fait pour lequel aucune explication plausible n'a été fournie: on ne saurait exclure que l'intéressé se soit retourné pour se rendre à la dernière minute, mais qu'il ait tout de même été visé. En conclusion, la Bulgarie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention en ce que le cadre juridique pertinent sur l'usage de la force était fondamentalement critiquable et que les deux hommes ont été tués dans des circonstances où l'utilisation d'armes à feu pour procéder à leur arrestation était incompatible avec cette disposition. En outre, une force manifestement excessive a été employée.

Conclusion: violation à raison des décès (unanimité).

b) Aspect procédural – Le fait que l'enquête ait établi la légitimité du recours à la force dans les circonstances de l'espèce confirme simplement les défauts fondamentaux de ce règlement et son manque de considération pour le droit à la vie. Les enquêteurs n'ont pas examiné certains points pertinents, ce qui signifie que l'ensemble des circonstances matérielles n'a pas été soumis à un contrôle rigoureux. Un certain nombre de mesures d'instruction indispensables et

évidentes n'ont pas été prises et les autorités ont ignoré ces faits significatifs et, sans solliciter la moindre explication valable, se sont contentées d'accepter les déclarations du commandant et de clôturer l'enquête. Le magistrat instructeur et les procureurs ont donc par là même mis le commandant à l'abri de poursuites. Une telle conduite de la part des autorités – qui a déjà été constatée par la Cour dans des affaires antérieures dirigées contre la Bulgarie – est particulièrement préoccupante, car elle jette gravement le doute sur l'objectivité et l'impartialité des magistrats instructeurs et procureurs impliqués.

Conclusion : violation à raison du manquement à conduire une enquête effective (unanimité).

2. Article 14 combiné avec l'article 2 : a) Aspect matériel – Les arguments avancés par les requérants pour démontrer que les homicides avaient à leur origine un mobile raciste ne sont pas convaincants. L'utilisation des armes à feu dans les circonstances de l'espèce n'était malheureusement pas interdite par le règlement interne pertinent. Les agents de la police militaire portaient leurs fusils automatiques conformément au règlement et avaient reçu l'ordre de recourir à tous les moyens nécessaires pour procéder à l'arrestation. On ne saurait donc exclure que la conduite du commandant s'explique par le strict et simple respect du règlement et que ce militaire aurait agi comme il l'a fait dans toute situation analogue, quelle que fût l'origine ethnique des fugitifs. Si le règlement pertinent était fondamentalement critiquable et ne répondait nullement aux exigences de la Convention en matière de protection du droit à la vie, rien n'indique que le commandant n'aurait pas utilisé son arme dans un quartier non habité par des Roms. En outre, le manquement allégué des autorités à mener une enquête effective sur le mobile prétendument raciste des homicides ne doit pas faire peser la charge de la preuve sur le gouvernement défendeur, en ce qui concerne la violation matérielle alléguée de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2. En résumé, il n'est pas établi que des attitudes racistes aient joué un rôle dans les décès.

Conclusion : non-violation quant à l'allégation selon laquelle les événements ayant conduit aux décès ont constitué un acte de violence raciale (onze voix contre six).

b) Aspect procédural – Les autorités qui ont enquêté sur les décès disposaient de la déclaration d'un voisin des victimes selon laquelle le commandant avait crié «Maudits Tsiganes!» tout en pointant une arme sur lui immédiatement après les tirs. Cette déclaration, considérée à la lumière des nombreux rapports publiés sur les préjugés et les attitudes hostiles dont les Roms sont l'objet en Bulgarie, appelait une vérification. Tout élément indiquant que des représentants de la loi ont proféré des injures racistes dans le cadre d'une opération impliquant le recours à la force contre des personnes d'une minorité ethnique ou autre revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de déterminer si on est ou non en présence d'actes de violence illégaux inspirés par des sentiments de haine. Lorsque de tels éléments apparaissent au cours de l'enquête, il faut les vérifier et – s'ils sont confirmés – procéder à un examen approfondi de l'ensemble des faits afin de mettre au jour un mobile raciste éventuel. En outre, la circonstance que le commandant a utilisé une force manifestement excessive contre deux hommes non armés et non violents appelait elle aussi des investigations approfondies. En résumé, le magistrat instructeur et les procureurs qui sont intervenus dans l'affaire disposaient d'informations plausibles suffisantes pour les rendre

attentifs à la nécessité de procéder à une première vérification et, selon les résultats, à rechercher si les événements ayant abouti au décès des deux hommes avaient ou non une connotation raciste. Or les autorités n'ont rien fait pour vérifier la déclaration du voisin ou les raisons pour lesquelles le commandant avait jugé nécessaire de recourir à une telle force. Les autorités n'ont pas tenu compte d'éléments pertinents et ont prononcé la clôture de l'enquête, mettant par là même le commandant à l'abri de poursuites. Il s'ensuit que les autorités ont manqué à l'obligation qui leur incombait en vertu de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 de prendre toutes les mesures possibles pour rechercher si un comportement discriminatoire avait pu ou non jouer un rôle dans les événements.

Conclusion : violation en ce que les autorités n'ont pas recherché si les événements ayant abouti aux décès avaient pu avoir un mobile raciste (unanimité).

Article 41 : la Cour octroie des indemnités pour dommage matériel et moral ainsi que pour frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

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

McCann et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324

Ribitsch c. Autriche, arrêt du 4 décembre 1995, série A n° 336

Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Andronicou et Constantinou c. Chypre, arrêt du 9 octobre 1997, *Recueil* 1997-VI

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

Ergi c. Turquie, arrêt du 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV

Oğur c. Turquie [GC], n° 21594/93, CEDH 1999-III

Çakıcı c. Turquie [GC], n° 23657/94, CEDH 1999-IV

Velikova c. Bulgarie, n° 41488/98, CEDH 2000-VI

İlhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII

Salman c. Turquie [GC], n° 21986/93, CEDH 2000-VII

Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne [GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II

Kelly et autres c. Royaume-Uni, n° 30054/96, 4 mai 2001

Tanlı c. Turquie, n° 26129/95, CEDH 2001-III

McKerr c. Royaume-Uni, n° 28883/95, CEDH 2001-III

K. et T. c. Finlande [GC], n° 25702/94, CEDH 2001-VII

Willis c. Royaume-Uni, n° 36042/97, CEDH 2002-IV

Anguelova c. Bulgarie, n° 38361/97, CEDH 2002-IV

Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie [GC], n° 48787/99, CEDH 2004-VII

Makaratzis c. Grèce [GC], n° 50385/99, CEDH 2004-XI

En l'affaire Natchova et autres c. Bulgarie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. B. ZUPANČIČ,

C. BİRSAN,

K. JUNGWIERT,

J. CASADEVALL,

J. HEDIGAN,

M^{me} S. BOTOCHAROVA,

M. M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM,

A. GYULUMYAN,

L. MIJOVIĆ,

MM. D. SPIELMANN,

DAVÍD THÓR BJÖRGVINSSON, *juges*,

et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 février et 8 juin 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 43577/98 et 43579/98) dirigées contre la République de Bulgarie et dont quatre ressortissants de cet Etat, M^{lle} Anelia Kountchova Natchova, M^{me} Aksiniya Hristova, M^{me} Todorka Petrova Ranguelova et M. Ranguel Petkov Ranguelov («les requérants»), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 15 mai 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Les requérants alléguaient que leurs parents proches respectifs, M. Kountcho Anguelov et M. Kiril Petkov, avaient été tués par balles par un membre de la police militaire en violation de l'article 2 de la Convention. En outre, d'après eux, aucune enquête effective n'avait été menée sur les événements, au mépris des articles 2 et 13 de la Convention. Ils soutenaient également que l'Etat défendeur avait enfreint l'article 2, en manquant à son obligation de protéger par la loi le droit à la vie, et que les événements litigieux résultaient d'attitudes

discriminatoires envers des personnes d'origine rom, en violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

3. Les requêtes ont été transmises à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole), et attribuées à la quatrième section. Le 22 mars 2001, celle-ci a décidé de les joindre (article 43 § 1 du règlement).

4. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente affaire a été attribuée à la première section telle que remaniée (article 52 § 1 du règlement). Le 28 février 2002, une chambre de cette section, composée de M. C.L. Rozakis, président, M. G. Bonello, M^{me} N. Vajić, M^{me} S. Botoucharova, M. A. Kovler, M. V. Zagrebelsky, M^{me} E. Steiner, juges, et de M. S. Nielsen, greffier adjoint de section, a déclaré les requêtes partiellement recevables.

5. Le 26 février 2004, une chambre de la même section, composée de M. C.L. Rozakis, président, M. P. Lorenzen, M. G. Bonello, M^{me} F. Tulkens, M^{me} N. Vajić, M^{me} S. Botoucharova, M. V. Zagrebelsky, juges, et de M. S. Nielsen, greffier de section, a rendu son arrêt dans lequel elle concluait à l'unanimité qu'il y avait eu violation des articles 2 et 14 de la Convention et qu'aucune question distincte ne se posait sous l'angle de l'article 13.

6. Le 21 mai 2004, le gouvernement bulgare («le Gouvernement») a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre au titre des articles 43 de la Convention et 73 du règlement. Le 7 juillet 2004, un collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande.

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

8. Devant la Grande Chambre, les requérants, représentés par M^c Y. Grozev, du barreau de Sofia, et le gouvernement défendeur, représenté par M^{me} M. Dimova, du ministère de la Justice, coagente, ont déposé des mémoires le 30 novembre 2004 et le 29 novembre 2004 respectivement. Par ailleurs, des observations ont été reçues de trois organisations non gouvernementales: le Centre européen des droits des Roms, Interights et Open Society Justice Initiative, que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement).

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 février 2005 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{mes} M. DIMOVA, ministère de la Justice,
M. KOTZEVA, ministère de la Justice,

coagentes ;

– pour les requérants

M^e Y. GROZEV,
Lord LESTER OF HERNE HILL QC,

conseils.

La Cour les a entendus en leurs déclarations.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. L'affaire concerne l'homicide, le 19 juillet 1996, de M. Anguelov et de M. Petkov par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter.

11. Les requérants sont tous ressortissants bulgares d'origine rom.

12. M^{lle} Anelia Kountchova Natchova, née en 1995, est la fille de M. Anguelov, et M^{me} Aksiniya Hristova, née en 1978, est la mère de M^{lle} Natchova. Toutes deux vivent à Dobrolevo (Bulgarie). M^{me} Todorka Petrova Ranguelova et M. Ranguel Petkov Ranguelov, nés respectivement en 1955 et 1954 et résidant à Lom (Bulgarie), sont les parents de M. Petkov.

A. Les circonstances ayant entouré le décès de M. Anguelov et de M. Petkov

13. En 1996, M. Anguelov et M. Petkov, tous deux âgés de vingt et un ans, effectuaient leur service militaire en tant qu'appelés dans la force de construction (*Строителни войски*), une division de l'armée chargée de la construction d'immeubles d'habitation et d'autres projets civils.

14. Début 1996, ils furent arrêtés pour s'être absentes sans autorisation à plusieurs reprises. Le 22 mai 1996, ils furent condamnés respectivement à neuf mois et à cinq mois d'emprisonnement. Tous deux avaient déjà été condamnés précédemment pour vol.

15. Le 15 juillet 1996, ils s'évadèrent d'un chantier à l'extérieur de la prison où on les avait amenés pour travailler et se réfugièrent chez la grand-mère de M. Anguelov, M^{me} Tonkova, dans le village de Lesura. Ils n'étaient armés ni l'un ni l'autre.

16. Leur absence fut signalée le lendemain et leurs noms inscrits sur la liste des personnes recherchées par la police militaire. L'unité de Vratsa de la police militaire reçut un mandat d'arrêt le 16 juillet 1996.

17. Le 19 juillet 1996, vers midi, le militaire de permanence à cette unité reçut un appel téléphonique anonyme selon lequel M. Anguelov et M. Petkov se cachaient dans le village de Lesura. C'est là que M. Anguelov avait été retrouvé lors d'une au moins de ses précédentes absences sans autorisation.

18. L'officier commandant l'unité, le colonel D., décida d'envoyer quatre membres de la police militaire, placés sous les ordres du commandant G., rechercher et arrêter les deux hommes. Au minimum deux des militaires connaissaient l'un des hommes ou les deux. Le commandant G. connaissait apparemment Lesura puisque, d'après le secrétaire de mairie qui fut ultérieurement entendu comme témoin, sa mère était originaire du village.

19. Le colonel D. déclara aux hommes que, «conformément au règlement», ils devaient se munir de leurs revolvers et fusils automatiques et porter des gilets pare-balles. Il les informa que M. Anguelov et M. Petkov étaient des «délinquants actifs» (*криминално проявени*) – expression employée pour décrire les personnes ayant déjà été condamnées ou celles soupçonnées d'une infraction – qui s'étaient évadés. Les militaires reçurent l'ordre de recourir à tous les moyens nécessaires pour arrêter les intéressés.

20. Les militaires partirent immédiatement pour Lesura en jeep. Deux d'entre eux étaient en uniforme alors que les autres étaient en civil. Seul le commandant G. portait un gilet pare-balles. Il était muni de son revolver personnel et d'un fusil automatique kalachnikov de calibre 7,62 mm. Les autres hommes étaient armés de revolvers. Tout au long de l'opération, trois kalachnikovs restèrent dans le coffre du véhicule.

21. Le commandant G. instruisit les hommes oralement alors qu'ils se rendaient à Lesura. Le sergent N. devait couvrir le côté est de la maison, le commandant G. le côté ouest et le sergent K. devait pénétrer dans la maison. Le sergent S., le conducteur, devait demeurer dans le véhicule et surveiller le côté nord.

22. Vers 13 heures, les militaires arrivèrent à Lesura. Ils demandèrent au secrétaire de mairie et à un des villageois, M. T.M., de les accompagner pour leur montrer où se trouvait la maison de la grand-mère de M. Anguelov. Le véhicule se dirigea vers le quartier rom de Lesura.

23. Le sergent N. reconnut la maison puisqu'il y avait précédemment arrêté M. Anguelov pour une absence sans autorisation.

24. Dès que la jeep arriva devant la maison, entre 13 heures et 13 h 30, le sergent K. reconnut M. Anguelov, qui était à l'intérieur, derrière la fenêtre. Ayant remarqué le véhicule, les deux hommes recherchés tentèrent de s'enfuir. Les militaires entendirent le bruit d'une vitre cassée. Le commandant G. et les sergents K. et N. sautèrent du véhicule alors qu'il roulait toujours. Le commandant G. et le sergent K. entrèrent par la porte du jardin; le premier se rendit du côté ouest et le deuxième pénétra dans la maison. Le sergent N. se dirigea vers le côté est de la maison. Le sergent S. resta dans la voiture, avec le secrétaire de mairie et M. T.M.

25. Le sergent N. déclara par la suite que lorsqu'il avait constaté que M. Anguelov et M. Petkov s'échappaient par la fenêtre et couraient vers

un jardin voisin, il avait crié : « Arrêtez, police militaire ! » Il avait sorti son revolver, mais n'avait pas tiré. Les deux hommes avaient continué de courir. Le sergent N. s'était précipité dans la rue pour tenter de les intercepter en contournant plusieurs maisons. Dans sa course, il avait entendu le commandant G. crier : « Pas un geste, police militaire, pas un geste [ou] je tire ! » C'était alors que la fusillade avait commencé.

26. Dans son témoignage, le commandant G. déclara :

« (...) J'ai entendu le sergent N. crier : « Pas un geste, police » (...) J'ai vu les appelés ; ils couraient, puis se sont arrêtés devant la clôture entre le jardin de M^{me} Tonkova et celui des voisins (...) J'ai vu qu'ils tentaient de sauter par-dessus la clôture [grillagée], et j'ai donc crié : « Pas un geste, ou je tire ! » J'ai enlevé le cran de sûreté et chargé le fusil automatique. J'ai ensuite tiré un coup de feu en l'air, en tenant de la main droite le fusil automatique pointé vers le haut, à peu près perpendiculairement au sol (...) Les appelés ont grimpé par-dessus la clôture [grillagée] et continué de courir, je les ai suivis puis j'ai tiré un, deux ou trois coups de feu et crié : « Pas un geste ! », mais ils ont continué à courir. J'ai à nouveau tiré des coups en l'air avec le fusil automatique et crié : « Pas un geste ou je tire à balles réelles », et je les ai encore une fois avertis, mais ils ont continué à courir sans se retourner. Après l'avertissement, j'ai tiré à droite [des deux hommes] avec l'arme automatique en visant le sol et en espérant que cela les arrêterait. J'ai à nouveau crié : « Pas un geste ! » alors que les intéressés étaient au coin de l'autre maison, puis j'ai visé et tiré sur eux au moment où ils escaladaient la clôture. J'ai visé leurs pieds. Je me trouvais en contrebas (...) [S]'ils avaient sauté par-dessus la deuxième clôture, ils se seraient enfuis et je n'avais aucun autre moyen de les arrêter. La pente était un peu raide à cet endroit, [je] me tenais en contrebas (...) La deuxième clôture se trouvait plus haut, c'est pour cette raison que j'ai visé à côté [des deux hommes] lorsque j'ai tiré la première fois, pensant qu'ainsi aucun habitant des maisons voisines ne serait blessé, et la deuxième fois j'ai visé les appelés, mais tiré sur leurs pieds. L'article 45 du règlement nous autorise à utiliser les armes à feu pour arrêter des membres des forces militaires qui ont commis une infraction passible de poursuites à la diligence du procureur et qui ne se rendent pas après avoir reçu un avertissement. Toutefois, conformément au paragraphe 3 de [cette disposition], nous devons protéger la vie des personnes contre lesquelles [nous utilisons les armes à feu] – c'est pour cette raison que j'ai tiré sur les pieds [des victimes] – afin d'éviter des blessures mortelles. La dernière fois que j'ai tiré sur les pieds des appelés, je me tenais à une distance de vingt mètres d'eux et ils se trouvaient exactement au coin sud-est du jardin voisin. Après les tirs, les deux hommes sont tombés (...) Tous deux étaient couchés sur le ventre et donnaient signe de vie (...) Ils gémissaient (...) puis le sergent S. est arrivé, je l'ai appelé (...) et lui ai remis mon fusil automatique (...) »

27. D'après les déclarations des trois militaires qui se trouvaient sous les ordres du commandant G., M. Anguelov et M. Petkov étaient couchés sur le sol devant la clôture, les jambes pointant dans la direction de la maison d'où ils étaient venus. L'un était couché sur le dos et l'autre sur le ventre.

28. Un voisin, M. Z., qui habitait en face de la grand-mère de M. Anguelov, témoigna également. Vers 13 heures-13 h 30, il avait vu une jeep militaire s'arrêter devant la maison de M^{me} Tonkova. Puis il avait entendu quelqu'un crier : « Ne courez pas, je tire à balles réelles. » Il

avait ensuite entendu des coups de feu. Il avait regardé dans le jardin voisin et aperçu M. Anguelov, qu'il connaissait, et un autre homme sauter par-dessus la clôture grillagée séparant le jardin de M^{me} Tonkova de celui d'un autre voisin. Il n'avait pas vu l'homme qui avait crié, étant donné qu'il se tenait derrière la maison de M^{me} Tonkova. Il avait ensuite vu M. Anguelov et M. Petkov tomber à terre et apparaître l'homme qui leur avait tiré dessus, tenant un fusil automatique. M. Z. déclara en outre :

«Les autres hommes en uniforme se sont alors mis à faire des reproches à [l'homme qui avait tiré sur M. Anguelov et M. Petkov], lui disant qu'il n'aurait pas dû ouvrir le feu, et qu'il n'aurait pas dû les accompagner. Parmi les hommes qui étaient arrivés dans la jeep, seul l'officier supérieur a tiré (...) Je le connais de vue, il a de la famille à Lesura.»

29. Le sergent S. indiqua que lorsqu'ils étaient arrivés à la maison, il était resté près du véhicule et avait entendu le sergent N. crier du côté est de la maison : «Pas un geste, police!» Il avait également entendu le commandant G. crier plusieurs fois : «Pas un geste, police!» du côté ouest de la maison. Puis le commandant G. avait ouvert le feu avec son fusil automatique, tout en continuant à crier. Le sergent S. était alors entré dans le jardin. Il avait vu le commandant G. sauter par-dessus la clôture grillagée et l'avait entendu crier. Il l'avait rejoint, avait pris son fusil automatique et vu M. Anguelov et M. Petkov couchés à terre, près de la clôture. Ils étaient toujours vivants. A ce moment-là, le sergent K. était sorti de la maison. Le commandant G. était allé chercher la jeep et avait signalé l'incident par radio. A leur retour, le sergent N. était revenu de la rue voisine et les avait aidés à transporter les blessés dans le véhicule.

30. Le chef de l'unité de la police militaire de Vratsa et d'autres officiers furent informés de l'incident vers 13 h 30.

31. Dans son témoignage, le sergent K. précisa qu'il était entré dans la maison et était en train de parler à la grand-mère de M. Anguelov et à une autre femme lorsqu'il avait entendu le commandant G. sommer M. Anguelov et M. Petkov de s'arrêter. Dans la maison, il avait remarqué qu'une vitre avait été cassée dans la pièce surplombant le jardin. Il était sur le point de sortir lorsqu'il avait entendu des tirs provenant de derrière la maison. En se rendant dans le jardin, il avait rencontré le commandant G. qui lui avait dit que les fugitifs avaient été blessés. Le sergent K. avait alors grimpé par-dessus la clôture grillagée pour s'approcher des blessés, qui étaient toujours en vie et gémissaient. Il s'était retrouvé avec le fusil automatique dans les mains, mais ne se souvenait pas comment il l'avait reçu. Il avait ouvert le magasin de l'arme, où il n'avait vu aucune cartouche. Il ne restait plus qu'une cartouche dans le barillet.

32. Immédiatement après la fusillade, un certain nombre de personnes du voisinage se rassemblèrent. Les sergents K. et S. emmenèrent les blessés à l'hôpital de Vratsa, alors que le commandant G. et le sergent N. restèrent sur place.

33. M. Anguelov et M. Petkov décédèrent sur le trajet vers Vratsa. On constata leur mort à leur arrivée.

34. La grand-mère de M. Anguelov, M^{me} Tonkova, donna la version suivante des événements. Son petit-fils et M. Petkov se trouvaient dans sa maison lorsqu'ils remarquèrent une jeep qui s'approchait. M^{me} Tonkova était sortie et avait vu quatre hommes en uniforme. Ils étaient tous entrés dans le jardin, l'un d'entre eux avait contourné la maison et commencé à tirer avec un fusil automatique pendant un très long moment. Les trois autres hommes étaient également armés mais n'avaient pas tiré. Elle s'était rendue dans la cour, et avait supplié l'homme qui tirait de s'arrêter. Celui-ci s'était toutefois dirigé vers l'arrière de la maison. Après quoi elle avait entendu des coups de feu dans le jardin de derrière. Elle avait suivi l'homme et avait alors vu son petit-fils et M. Petkov, blessés par balles, allongés dans le jardin du voisin.

35. D'après un autre voisin, M. M.M., les trois policiers avaient tiré. Deux d'entre eux avaient tiré en l'air et le troisième – qui se trouvait sur le côté ouest de la maison (le commandant G.) – visait quelqu'un. M. M.M. avait entendu de quinze à vingt coups de feu, peut-être plus. Il avait ensuite vu les policiers militaires se rendre dans le jardin voisin, où M. Anguelov et M. Petkov étaient tombés. Ce jardin appartenait à M. M.M. et à sa fille. Lorsqu'il avait vu son petit-fils – un jeune garçon – qui se tenait là, M. M.M. avait demandé au commandant G. l'autorisation de s'approcher pour emmener l'enfant. Le commandant G. avait pointé son fusil sur lui de façon brutale et l'avait insulté en criant: «Maudits Tsiganes!» («*мамка ви циганска*»).

B. L'enquête sur les décès

36. Le 19 juillet 1996, tous les militaires impliqués dans l'incident firent des rapports séparés sur celui-ci à l'unité de la police militaire de Vratsa. Aucun d'entre eux ne fut soumis à un alcootest.

37. Une enquête pénale sur les décès fut ouverte le même jour et un magistrat instructeur militaire inspecta les lieux entre 16 heures et 16 h 30. Dans son rapport, il les décrivit, en précisant notamment l'emplacement de la maison de M^{me} Tonkova et de la première clôture grillagée, ainsi que l'endroit où des douilles avaient été trouvées et des taches de sang relevées. Il indiqua que la première clôture grillagée était endommagée et qu'elle avait été arrachée à un endroit.

38. Un croquis fut annexé au rapport. Il représentait le jardin de la maison de M^{me} Tonkova et le jardin voisin où M. Anguelov et M. Petkov étaient tombés. Les endroits où les douilles avaient été trouvées y étaient marqués. Le croquis et le rapport ne faisaient état que de quelques mesures relevées dans les jardins. La pente et les autres caractéristiques du terrain et des environs ne furent pas décrites.

39. Neuf douilles furent récupérées. L'une fut trouvée dans la rue, devant la maison de M^{me} Tonkova (apparemment non loin de l'endroit où la jeep s'était arrêtée). Quatre furent découvertes dans la cour de M^{me} Tonkova, derrière la maison, près de la première clôture grillagée séparant son jardin de celui du voisin. Trois autres douilles furent trouvées dans le jardin du voisin (M. M.M.), près des taches de sang. La distance exacte entre ces douilles et les taches de sang ne fut pas indiquée. Une neuvième cartouche fut trouvée par la suite et remise à la police militaire par l'oncle de M. Anguelov. L'endroit où elle fut découverte ne fut pas consigné.

40. Les taches de sang se trouvaient à un mètre les unes des autres. Sur le croquis, elles figuraient à un peu plus de neuf mètres de la première clôture grillagée. La distance entre les taches de sang et la deuxième clôture que M. Anguelov et M. Petkov avaient apparemment tenté d'escalader au moment des tirs n'était pas indiquée. Le magistrat instructeur recueillit des échantillons de sang.

41. Le 21 juillet 1996, un médecin légiste procéda à une autopsie.

Selon le rapport d'autopsie n° 139/96, M. Petkov était décédé d'« une blessure à la poitrine », les tirs l'ayant atteint « de face ». La blessure était décrite comme suit :

« On relève une plaie de forme ovale de 2,5 cm sur 1 cm à la poitrine, à 144 cm des pieds, avec des tissus manquants, et des bords déchiquetés et compressés dans la zone de l'épaule gauche. On constate une plaie de forme ovale de 3 cm dans le dos, à gauche de la ligne infrascapulaire, à une distance de 123 cm des pieds, avec des tissus manquants, des bords déchiquetés et déchirés vers l'extérieur. »

42. Quant à M. Anguelov, le décès était dû, selon le rapport, à « une blessure par balle, qui [avait] endommagé une artère » et la balle avait été tirée « dans le dos ». Il était en outre précisé :

« On relève une blessure ronde d'environ 0,8 cm de diamètre sur la gauche des fesses, à 90 cm des pieds (...) avec des tissus manquants, et des parois et bords déchiquetés (...) On constate, au tiers inférieur [de l'abdomen], à une distance de 95 cm des pieds, légèrement à gauche du nombril, une plaie ovale de 2,1 cm avec des bords déchirés et déchiquetés et des parois ouvertes vers l'extérieur et des tissus manquants sur le bord. »

43. Le rapport conclut que les blessures avaient été causées par des balles tirées d'une certaine distance avec un fusil automatique.

44. Les 22, 23 et 24 juillet 1996, les quatre membres de la police militaire, deux voisins (M.M. et K.), le secrétaire de mairie et l'oncle de M. Anguelov furent interrogés par le magistrat instructeur. La mère de M. Petkov fut également entendue ultérieurement.

45. Le 1^{er} août 1996, un expert en balistique de la direction régionale des affaires intérieures de Vratsa examina le fusil automatique du commandant G., une cartouche trouvée dans ce fusil et les neuf douilles

découvertes sur les lieux. D'après son rapport, le fusil automatique était en état de fonctionnement, les neuf cartouches recueillies avaient été tirées avec cette arme et la dernière cartouche, qui se trouvait dans le fusil, était prête à l'emploi.

46. D'après le rapport d'un médecin légiste daté du 29 août 1996, M. Petkov avait un taux d'alcool de 0,55 gramme par litre de sang et M. Anguelov un taux de 0,75 gramme par litre (en droit bulgare, le fait de conduire avec une alcoolémie supérieure à 0,5 gramme par litre constitue une infraction administrative).

47. Le 20 septembre 1996, un expert de la direction régionale des affaires intérieures de Vratsa pratiqua un examen médico-légal des taches de sang relevées sur les lieux; il conclut que les groupes sanguins étaient les mêmes que ceux des victimes.

48. Les 20 janvier et 13 février 1997, un autre voisin (M. T.M.) et M^{me} Hristova (l'une des requérantes) furent interrogés. Le 26 mars 1997, la grand-mère de M. Anguelov et un voisin, Z., furent entendus à leur tour.

49. Le 7 janvier 1997, les familles de M. Anguelov et M. Petkov eurent accès au dossier de l'enquête. Ils sollicitèrent l'audition de trois autres témoins: T.M., M^{me} Tonkova et Z.H. Leur demande fut accueillie. Les témoins furent entendus par le magistrat instructeur les 20 janvier et 26 mars 1997. Les requérants ne demandèrent pas que d'autres éléments de preuve fussent rassemblés.

50. Le 31 mars 1997, le magistrat instructeur clôtura l'enquête préliminaire et établit le rapport final. Il nota que M. Anguelov et M. Petkov s'étaient évadés alors qu'ils purgeaient une peine privative de liberté, et avaient donc commis une infraction. Le commandant G. avait fait tout ce qui était en son pouvoir pour épargner leur vie. Il leur avait en effet ordonné de s'arrêter et de se rendre, et avait tiré des coups de feu en signe d'avertissement. Il avait visé les intéressés seulement après avoir constaté qu'ils continuaient de courir et risquaient de s'enfuir. Il n'avait pas cherché à atteindre les organes vitaux. Le magistrat instructeur conclut donc que le commandant G. avait agi conformément à l'article 45 du règlement de la police militaire et, étant donné que le commandant G. n'avait commis aucune infraction, recommanda au parquet régional de Pleven de clôturer l'instruction.

51. Le 8 avril 1997, le procureur militaire de Pleven, se ralliant à la recommandation du magistrat instructeur, clôtura l'enquête préliminaire sur les décès. Il conclut que le commandant G. avait agi conformément à l'article 45 du règlement de la police militaire. Il avait adressé plusieurs avertissements aux deux hommes et tiré des coups de feu en l'air. Il avait tiré sur les intéressés uniquement parce qu'ils ne s'étaient pas rendus et risquaient de s'enfuir. Il avait tenté d'éviter d'infliger des blessures mortelles. Aucune autre personne n'avait été blessée.

52. Lorsqu'il décrit la situation personnelle des victimes, notamment leur environnement familial, leur formation et leurs condamnations antérieures, le procureur, dans sa décision, précisa que les intéressés étaient tous deux issus de «familles appartenant à une minorité» – expression principalement employée pour désigner les personnes de la minorité rom.

53. Les requérants interjetèrent appel; le procureur du parquet des forces armées les débouta par une ordonnance du 11 juin 1997 au motif que M. Anguelov et M. Petkov avaient provoqué la fusillade en tentant de s'enfuir et que le commandant G. avait pris les mesures requises par la loi en pareille situation. Dès lors, l'usage des armes avait été légal puisque conforme à l'article 45 du règlement de la police militaire.

54. Le 19 novembre 1997, le procureur du service de contrôle des enquêtes du parquet des forces armées rejeta un autre recours pour des motifs similaires à ceux invoqués par les autres procureurs.

II. RAPPORTS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES SUR LES ALLÉGATIONS DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES ROMS

55. Dans ses rapports par pays de ces dernières années, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe se déclare préoccupée par la violence policière motivée par le racisme, en particulier à l'égard des Roms, dans un certain nombre de pays européens, dont la Bulgarie, la République tchèque, la France, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

56. Le rapport sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne et ses États membres en 2002, établi par le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux de l'Union européenne à la demande de la Commission européenne, fait état, entre autres, d'abus policiers contre les Roms et des groupes similaires, y compris des violences physiques et un usage excessif de la force, signalés dans nombre d'États membres de l'Union européenne, tels l'Autriche, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et le Portugal.

57. Dans son deuxième rapport sur la Bulgarie, publié en mars 2000, l'ECRI déclare notamment :

«Un problème particulièrement préoccupant est la discrimination et les mauvais traitements pratiqués par la police pour ce qui concerne les membres de la communauté rom/tsigane. (...) [L]e Human Rights Project signale dans son rapport annuel pour 1998 de nombreux (...) cas de comportements contestables de la police envers (...) des [Roms] (...). Sont citées parmi les violations les plus communes : l'utilisation d'une force physique excessive pendant la détention afin d'extorquer des renseignements; l'utilisation non justifiée d'armes à feu (...) et les menaces à la sécurité personnelle des personnes ayant porté plainte contre la police auprès des autorités compétentes. (...) Le Human Rights Project note (...) que la majorité des

plaintes déposées par cette organisation non gouvernementale au nom de Roms victimes de violences policières n'ont pas été suivies d'effets. (...) [L]es victimes semblent peu désireuses de porter plainte, notamment lorsqu'elles sont en attente d'être jugées (...). [Il existe apparemment aussi] une mauvaise volonté des autorités à reconnaître la réalité du problème que posent certains comportements contestables de la part de la police. (...)

[L']ECRI [réitère sa recommandation quant à] la création d'un organe indépendant – au niveau central et local – chargé d'enquêter sur la police et sur les pratiques d'enquête et pénitentiaires en vue de déceler les formes latentes ou patentées de discrimination raciale et de veiller à ce que toute discrimination soit sévèrement punie. (...)

L'ECRI est préoccupée par la persistance d'une discrimination répandue contre les membres de la communauté rom/tsigane en Bulgarie. (...) On signale que les collectivités locales sont parfois impliquées dans une administration illégale de la justice concernant les communautés roms/tsiganes, souvent avec la complicité silencieuse de la police locale.»

58. Dans son troisième rapport sur la Bulgarie, publié en janvier 2004, l'ECRI indique notamment :

« [Depuis le deuxième rapport de l'ECRI,] aucune modification n'a été apportée au Code pénal [afin que les dispositions du droit pénal prennent pleinement en compte les motivations racistes]. (...) L'ECRI recommande aux autorités bulgares d'insérer dans le Code pénal une disposition prévoyant expressément que, pour toute infraction ordinaire, la motivation raciste constitue une circonstance aggravante. (...)

L'ECRI est préoccupée par les allégations de cas d'utilisation excessive d'armes à feu par des membres de la police, ayant parfois entraîné la mort de Roms. (...) L'ECRI recommande vivement aux autorités bulgares de prendre toutes les mesures nécessaires pour restreindre l'utilisation des armes à feu par les forces de l'ordre aux cas qui l'exigent véritablement. En particulier, elle invite instamment les autorités bulgares à modifier la législation en ce sens et à faire en sorte que les standards internationaux soient respectés en pratique dans ce domaine.

L'ECRI est particulièrement préoccupée par les résultats d'enquêtes (...) qui indiquent que la proportion de personnes d'origine rom ayant déclaré avoir subi des violences physiques dans les commissariats de police est trois fois supérieure à celle des membres de la majorité bulgare (...). Jusqu'à présent, les autorités bulgares n'ont mis sur pied aucun organe indépendant compétent pour enquêter sur les mauvais traitements ou les actes de discrimination commis par des membres de la police. (...)

L'ECRI se réjouit d'apprendre qu'une Commission spécialisée des droits de l'homme a été créée au sein du Service de la police nationale en août 2000 (...). De nombreux projets visant à former les policiers aux droits de l'homme ont été lancés (...)

(...)

Le Programme-cadre pour l'intégration équitable des Roms dans la société bulgare est unanimement perçu, y compris par les représentants roms, comme un programme bien structuré, assez complet (...). Toutefois, il existe également un sentiment unanime au sein de la communauté rom et des organisations non gouvernementales (...) selon lequel, mis à part les quelques initiatives mentionnées dans le présent rapport, le programme reste lettre morte. (...) Pour certains, la volonté politique de l'Etat de

mettre en œuvre un tel programme fait défaut. (...) L'ECRI est très inquiète d'apprendre que, quatre ans après l'adoption du programme-cadre, sa mise en œuvre en est restée à ses débuts. (...)

59. Des organisations non gouvernementales, telles que le Human Rights Project et Amnesty International, ont signalé ces dernières années de nombreux incidents de violences raciales alléguées envers des Roms en Bulgarie, y compris par des représentants de la loi.

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Règlement non publié sur la police militaire, adopté par le ministère de la Défense le 21 décembre 1994

60. L'article 45 du règlement, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, était ainsi libellé :

« 1) Les membres de la police militaire peuvent faire usage d'armes à feu (...) dans les circonstances suivantes :

(...)

2) pour arrêter une personne servant dans l'armée, qui a commis ou est sur le point de commettre une infraction passible de poursuites à la diligence du procureur et qui ne se rend pas après avoir reçu une sommation (...)

2) Le recours à la force doit être annoncé par une sommation et par un tir de semonce (...)

3) Lorsqu'ils utilisent des armes à feu, les membres de la police militaire ont l'obligation, dans la mesure du possible, de protéger la vie de la personne contre laquelle ils emploient la force et de secourir les blessés (...)

(...)

5) En cas d'utilisation d'armes à feu, un rapport décrivant les circonstances ayant entraîné pareil usage est établi; [le rapport] est transmis aux supérieurs du militaire concerné.»

61. En décembre 2000, l'article 45 du règlement a été remplacé par le décret n° 7 du 6 décembre 2000 sur l'usage de la force et des armes à feu par la police militaire (publié au Journal officiel n° 102/2000 et modifié en 2001). Selon l'article 21 du décret, les armes à feu peuvent être utilisées notamment en vue de l'arrestation de toute personne qui a commis une infraction de la catégorie des infractions passibles de poursuites à la diligence du procureur. La plupart des infractions prévues par le code pénal relèvent de cette catégorie, y compris, par exemple, les vols de simple police. En vertu des articles 2, 4 § 1, et 21 du décret, la nature de l'infraction commise par la personne contre laquelle la force et les armes à feu sont utilisées et la personnalité du délinquant sont des facteurs à prendre en considération.

B. Autres éléments pertinents du droit et de la pratique sur l'usage de la force au cours d'une arrestation

62. L'article 12 du code pénal régit le degré de force pouvant être utilisé dans les situations de légitime défense. Il requiert essentiellement que tout acte accompli en état de légitime défense ou pour la défense d'autrui soit proportionné à la nature et à l'intensité de l'attaque et raisonnable compte tenu des circonstances. Cette disposition ne prévoit pas les cas où un policier ou une autre personne ont recours à la force pour procéder à une arrestation sans qu'il y ait eu agression de l'agent procédant à l'arrestation ou d'une tierce personne. Avant 1997, aucune autre disposition ne régissait cette question. Il apparaît toutefois que les tribunaux ont appliqué l'article 12 dans certaines affaires concernant le recours à la force pour procéder à une arrestation.

63. Pour combler cette lacune, la Cour suprême, dans sa décision interprétative n° 12 rendue en 1973, a déclaré, sans autre précision, que le fait de causer un dommage à l'occasion d'une arrestation ne devait pas entraîner des poursuites si la force utilisée n'était pas supérieure à celle qui était nécessaire (12-1973-PPVS).

64. Dans sa décision n° 15 du 17 mars 1995, tout en constatant que le recours à la force afin de procéder à une arrestation n'était pas réglementé par la loi, ce qui était source de difficultés pour les tribunaux, la Cour suprême a estimé que les principes à appliquer étaient ceux qui avaient été dégagés par la doctrine. En particulier, le fait de causer un dommage ne se justifierait que s'il y avait des raisons plausibles de soupçonner que la personne devant être arrêtée avait commis une infraction, s'il n'existait aucun autre moyen de procéder à l'arrestation et si le dommage causé était proportionné à la gravité de l'infraction. La Cour suprême a également déclaré :

« (...) [Causer un dommage à l'auteur d'une infraction afin de procéder à son arrestation] doit être un acte de dernière extrémité. Si l'auteur de l'infraction ne tente pas de fuir ou (...) tente de fuir, mais dans un endroit connu, il ne se justifie pas de lui causer un dommage (...)

Le dommage causé doit être proportionné à la gravité (...) de l'infraction. Si le délinquant a commis une infraction constituant un danger insignifiant pour le public, sa vie et sa santé ne sauraient être mises en danger. Il pourrait en revanche se justifier de mettre la vie ou la santé d'une personne en péril lorsque celle-ci se cache après avoir perpétré une infraction grave (par exemple un meurtre, un viol ou un vol qualifié).

Les moyens utilisés pour procéder à l'arrestation (et le dommage causé) doivent être raisonnables au vu des circonstances. Il s'agit là de la principale condition de la légalité (...)

Lorsque le dommage causé dépasse ce qui était nécessaire (...), c'est-à-dire lorsqu'il ne correspond pas à la gravité de l'infraction et aux circonstances ayant entouré l'arrestation, (...) son auteur est passible de poursuites (...)

65. En 1997, le Parlement a décidé de combler la lacune législative en ajoutant un nouvel article 12 a) au code pénal. Cette disposition énonce que le fait de causer un dommage à l'auteur d'une infraction lors de son arrestation n'est pas punissable lorsqu'il n'existait aucun autre moyen de procéder à l'arrestation et que la force utilisée était nécessaire et légale. La force employée n'est pas considérée comme « nécessaire » lorsqu'elle n'est manifestement pas proportionnée à la nature de l'infraction commise par la personne qu'il y a lieu d'arrêter ou est en soi excessive et inutile. Peu de jugements interprétant l'article 12 a) ont été signalés.

C. Le code de procédure pénale

66. L'article 192 énonce que l'action publique ne peut être déclenchée que par un procureur ou un magistrat instructeur, qui agissent à la suite d'une plainte ou de leur propre initiative. D'après l'article 237 § 6, tel que libellé avant le 1^{er} janvier 2000, la victime pouvait interjeter appel d'une décision de classement sans suite devant un procureur de rang supérieur. La victime ne disposait d'aucun autre moyen de contester un refus d'engager des poursuites.

67. Lorsque les tribunaux militaires ont compétence pour connaître d'une affaire, par exemple lorsqu'elle concerne un membre de la police militaire, la conduite de l'enquête et des poursuites relève de la responsabilité des magistrats instructeurs et des procureurs militaires, dont les décisions sont susceptibles d'appel devant le procureur général.

68. L'article 63 autorise les victimes d'une infraction à se constituer partie civile et, en cette qualité, à réclamer des dommages-intérêts, examiner le dossier et faire des copies des documents pertinents, apporter des éléments de preuve, soulever des exceptions, présenter des demandes et interjeter appel des décisions des autorités d'instruction et de poursuite.

D. La loi sur la protection contre la discrimination

69. La loi sur la protection contre la discrimination, adoptée en septembre 2003, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Il s'agit d'une législation exhaustive qui vise à instaurer un mécanisme offrant une protection effective contre la discrimination illégale. Elle s'applique principalement dans les domaines des relations de travail, de l'administration publique et des prestations de service.

70. L'article 9 prévoit un renversement de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination. D'après cette disposition, lorsque le demandeur prouve des faits permettant de conclure à l'existence d'un traitement discriminatoire, il incombe au défendeur d'établir qu'il n'y a

pas eu violation du droit à l'égalité de traitement. La loi prévoit également la création d'une commission pour la protection contre la discrimination, qui est notamment compétente pour examiner les plaintes présentées par des particuliers.

IV. DISPOSITIONS PERTINENTES DU DROIT INTERNATIONAL ET ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

A. Les principes des Nations unies sur le recours à la force

71. Les Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois ont été adoptés le 7 septembre 1990 par le huitième Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

72. Le principe 9 énonce :

«Les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf en cas de légitime défense ou pour défendre des tiers contre une menace imminente de mort ou de blessure grave, ou pour prévenir une infraction particulièrement grave mettant sérieusement en danger des vies humaines, ou pour procéder à l'arrestation d'une personne présentant un tel risque et résistant à leur autorité, ou l'empêcher de s'échapper, et seulement lorsque des mesures moins extrêmes sont insuffisantes pour atteindre ces objectifs. Quoi qu'il en soit, ils ne recourront intentionnellement à l'usage meurtrier d'armes à feu que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines.»

73. Selon d'autres dispositions des principes, l'action des responsables de l'application des lois «sera proportionnelle à la gravité de l'infraction et à l'objectif légitime à atteindre» (principe 5). En outre, «les gouvernements feront en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale» (principe 7). La réglementation nationale régissant l'usage des armes à feu doit «assurer que les armes à feu ne sont utilisées que dans des circonstances appropriées et de manière à minimiser le risque de dommages inutiles».

74. Le principe 23 dispose que les victimes ou leur famille doivent avoir accès à une procédure indépendante, «en particulier à une procédure judiciaire». En outre, le principe 24 énonce :

«Les pouvoirs publics et les autorités de police doivent faire en sorte que les supérieurs hiérarchiques soient tenus pour responsables si, sachant ou étant censés savoir que des agents chargés de l'application des lois placés sous leurs ordres ont ou ont eu recours à l'emploi illicite de la force ou des armes à feu, ils n'ont pas pris toutes les mesures en leur pouvoir pour empêcher, faire cesser ou signaler cet abus.»

75. Les Principes des Nations unies relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions, adoptés le 24 mai 1989 par le

Conseil économique et social dans sa résolution 1989/65, disposent notamment qu'une enquête approfondie et impartiale sera promptement ouverte dans tous les cas où l'on soupçonnera des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et que l'enquête aura notamment pour objet de déterminer « toute pratique pouvant avoir entraîné le décès, ainsi que tout ensemble de faits se répétant systématiquement ».

Le principe 11 prévoit :

« Lorsque les procédures d'enquête établies seront inadéquates, soit que les compétences techniques ou l'impartialité nécessaires fassent défaut, soit que la question soit trop importante, soit encore que l'on se trouve en présence d'un manifestement d'abus systématiques, lorsque la famille de la victime se plaint de ces insuffisances ou pour toute autre raison sérieuse, les pouvoirs publics feront poursuivre l'enquête par une commission d'enquête indépendante ou par un organe similaire. Les membres de cette commission seront choisis pour leur impartialité, leur compétence et leur indépendance personnelle. Ils seront, en particulier, indépendants à l'égard de toute institution ou personne qui peut faire l'objet de l'enquête. La commission aura tout pouvoir pour obtenir tout renseignement nécessaire à l'enquête et elle mènera l'enquête en application des présents Principes. »

Le principe 17 dispose :

« Un rapport écrit sera établi dans un délai raisonnable sur les méthodes et les conclusions de l'enquête. Il sera rendu public immédiatement et comportera une description de l'enquête et des procédures et méthodes utilisées pour apprécier les éléments de preuve, ainsi que des conclusions et recommandations fondées sur des constatations et sur la loi applicable (...) »

B. Instruments internationaux et éléments de droit comparé sur la violence raciste

76. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ratifiée par la Bulgarie en 1966 et en vigueur depuis 1969, a été publiée au Journal officiel bulgare en 1992. Le passage pertinent de l'article 4 est ainsi libellé :

« Les Etats parties (...) s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination [raciale] ou tous actes de discrimination et, à cette fin, (...) »

a) à déclarer délictueux punissables par la loi (...) tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique (...) »

77. Dans son opinion du 16 mars 1993, formulée dans le cadre de la communication n° 4/91, L.K. c. Pays-Bas, qui concernait des menaces de violence raciale proférées par des particuliers contre M. L.K. et le peu de cas fait de la plainte de la victime par les autorités, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a déclaré notamment que l'Etat

avait le devoir d'enquêter rapidement et diligemment dans les situations d'incitation à la discrimination et à la violence raciales.

78. Le passage pertinent de l'article 6 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, en vigueur en Bulgarie depuis 1999, énonce :

«Les Parties s'engagent à prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.»

79. Dans sa décision du 21 novembre 2002, le Comité des Nations unies contre la torture («le CAT»), saisi de la requête n° 161/2000 présentée par Hajrizi Dzemajl et consorts contre la Yougoslavie, a estimé que les motifs des habitants non roms de Danilovgrad, au Monténégro, qui avaient détruit un quartier rom au cours d'une émeute le 14 avril 1995 en présence de policiers, «étaient en grande partie raciaux». Cette circonstance aggravait dans cette affaire la violation de l'article 16 § 1 de la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Dans son appréciation des éléments de preuve, le CAT a constaté qu'il n'avait obtenu aucune explication écrite de l'Etat partie concerné et a décidé de se fonder sur «les mémoires détaillés des requérants».

80. La directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail énoncent respectivement à l'article 8 et à l'article 10 :

«1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

2. Le paragraphe 1 ne fait pas obstacle à l'adoption par les Etats membres de règles de la preuve plus favorables aux plaignants.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux procédures pénales.

(...)

5. Les Etats membres peuvent ne pas appliquer le paragraphe 1 aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente.»

81. En 2002, la Commission européenne a publié une Proposition de décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, dont l'article 8 inclut, parmi les mesures à mettre en œuvre

par les Etats membres dans ce domaine, les actions à prendre pour faire en sorte que la motivation raciste soit considérée comme une circonstance aggravante en droit pénal.

82. En avril 2005, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes a fait paraître une étude comparative de la violence raciste et des réponses qui y sont apportées dans quinze Etats membres de l'Union européenne. Il relève notamment que dans la plupart des ordres juridiques étudiés, traditionnellement, le droit pénal ne mentionne pas expressément la « violence raciste », l'accent n'étant pas mis sur la motivation qui se terre derrière les actes de violence. Toutefois, cette tradition évolue peu à peu, les législations commençant à reconnaître que les crimes peuvent avoir une « motivation raciste ». En particulier, la motivation raciste est de plus en plus souvent considérée comme une circonstance aggravante aux fins du prononcé de la peine en vertu de la législation de quelques Etats membres. La législation pertinente dans les pays suivants prévoit cette possibilité : Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni et Suède. En particulier, l'article 132-76 du code pénal français qui a été introduit en février 2003 donne dans son second paragraphe une définition « objective » du racisme en tant que circonstance aggravante entraînant un alourdissement de la peine :

« Dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

La circonstance aggravante définie au premier alinéa est constituée lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

83. Dans sa lettre demandant le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre et dans ses observations écrites, le Gouvernement prie la Grande Chambre de réexaminer les questions soulevées sous l'angle de l'article 14 de la Convention. A l'audience devant la Cour, les représentants du Gouvernement ont déclaré accepter les constats formulés par la chambre sur le terrain des articles 2 et 13.

84. Les requérants invitent la Cour à examiner uniquement les questions se posant au regard de l'article 14 de la Convention, les

conclusions rendues par la chambre sous l'angle des articles 2 et 13 n'étant pas contestées.

85. La Cour rappelle qu'une fois la demande de renvoi acceptée par le collège, c'est l'ensemble de «l'affaire» qui est renvoyé devant la Grande Chambre, laquelle se prononcera par un nouvel arrêt. «L'affaire» renvoyée devant la Grande Chambre englobe nécessairement tous les aspects de la requête que la chambre a examinés précédemment dans son arrêt, pas uniquement la «question» grave qui a motivé le renvoi (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, §§ 139-141, CEDH 2001-VII).

86. Nonobstant le souhait des parties de limiter la procédure de réexamen aux questions soulevées par l'affaire sur le terrain de l'article 14 de la Convention, la Grande Chambre doit également traiter les questions tirées des articles 2 et 13.

II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 2 DE LA CONVENTION

87. Les requérants allèguent que M. Anguelov et M. Petkov ont été tués en violation de l'article 2 de la Convention. Selon eux, le décès de leurs proches est dû aux lacunes du droit et de la pratique internes qui ne réglementent pas d'une façon compatible avec la Convention l'usage des armes à feu par les agents de l'Etat. En effet, ces derniers étaient autorisés en l'espèce à user de la force meurtrière sans que cela fût absolument nécessaire. Cette circonstance entraîne à elle seule une violation de l'article 2. Les requérants se plaignent également que les autorités n'aient pas mené d'enquête effective sur les décès.

88. L'article 2 de la Convention se lit ainsi :

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

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.»

A. L'arrêt de la chambre

89. La chambre a estimé que l'article 2 de la Convention interdisait l'usage d'armes à feu pour procéder à l'arrestation de personnes qui, comme M. Anguelov et M. Petkov, n'étaient pas soupçonnées d'avoir

commis des infractions à caractère violent, n'étaient pas armées et ne représentaient aucune menace pour les militaires venus les arrêter ou pour autrui. Dans les circonstances de l'espèce, l'Etat défendeur était donc responsable des morts, infligées au mépris de l'article 2, la force meurtrière ayant été utilisée pour arrêter M. Anguelov et M. Petkov. La violation de l'article 2 se trouvait aggravée par le recours à une puissance de feu excessive et par le fait que les autorités avaient manqué à l'obligation de préparer et de contrôler d'une manière compatible avec l'article 2 de la Convention l'opération menée en vue de l'arrestation.

90. Pour la chambre, l'Etat défendeur avait aussi méconnu l'obligation, résultant pour lui de l'article 2 § 1 de la Convention, de conduire une enquête effective sur le décès de M. Anguelov et de M. Petkov. En particulier, l'enquête s'était caractérisée par un certain nombre de graves omissions et incohérences inexplicables, et la démarche adoptée était viciée du fait de l'application en droit interne d'un critère non comparable à celui de la « nécessité absolue » énoncé à l'article 2 § 2.

91. Quant à l'allégation des requérants selon laquelle l'Etat défendeur avait également manqué à son obligation de protéger par la loi le droit à la vie, la chambre a estimé qu'elle avait traité l'ensemble des aspects pertinents de l'affaire et qu'il n'y avait pas lieu d'examiner séparément ce grief.

B. Les observations des parties

92. Devant la Grande Chambre, le Gouvernement et les requérants déclarent accepter les conclusions auxquelles la chambre est parvenue sur le terrain de l'article 2 de la Convention.

C. Appréciation de la Cour

1. Sur le point de savoir si la mort a été infligée à M. Anguelov et à M. Petkov au mépris de l'article 2

a) Principes généraux

93. L'article 2, qui garantit le droit à la vie, se place parmi les articles primordiaux de la Convention et consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe. La Cour doit examiner de façon extrêmement attentive les allégations de violation de cette disposition. Dans les cas où des agents de l'Etat font usage de la force, elle doit prendre en considération non seulement les actes des agents ayant effectivement eu recours à la force mais également l'ensemble des circonstances les ayant entourés,

notamment le cadre juridique ou réglementaire en vigueur ainsi que leur préparation et le contrôle exercé sur eux (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 septembre 1995, série A n° 324, p. 46, § 150, et *Makaratzis c. Grèce* [GC], n° 50385/99, §§ 56-59, CEDH 2004-XI).

94. Comme le montre le texte de l'article 2 § 2 lui-même, le recours à la force meurtrière par les policiers peut se justifier dans certaines conditions. Tout usage de la force doit cependant être rendu «absolument nécessaire», c'est-à-dire être strictement proportionné dans les circonstances. Le droit à la vie revêtant un caractère fondamental, les circonstances dans lesquelles il peut être légitime d'infliger la mort appellent une interprétation stricte (*Andronicou et Constantinou c. Chypre*, arrêt du 9 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, pp. 2097-2098, § 171, p. 2102, § 181, p. 2104, § 186, p. 2107, § 192, et p. 2108, § 193, et *McKerr c. Royaume-Uni*, n° 28883/95, §§ 108 et suiv., CEDH 2001-III).

95. Par conséquent, et eu égard à l'article 2 § 2 b) de la Convention, le but légitime d'effectuer une arrestation régulière ne peut justifier de mettre en danger des vies humaines qu'en cas de nécessité absolue. La Cour estime qu'en principe il ne peut y avoir pareille nécessité lorsque l'on sait que la personne qui doit être arrêtée ne représente aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique de quiconque et n'est pas soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère violent, même s'il peut en résulter une impossibilité d'arrêter le fugitif (voir la démarche adoptée par la Cour dans l'arrêt *McCann et autres*, précité, pp. 45-46, §§ 146-150, et pp. 56-62, §§ 192-214, et, plus récemment, dans l'arrêt *Makaratzis*, précité, §§ 64-66; voir également *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n°s 34044/96, 35532/97 et 44801/98, §§ 87, 96 et 97, CEDH 2001-II, dans lequel la Cour a condamné l'usage des armes à feu contre des personnes non armées et non violentes qui tentaient de quitter la République démocratique allemande).

96. Outre qu'il énonce les circonstances pouvant justifier d'infliger la mort, l'article 2 implique le devoir primordial pour l'Etat d'assurer le droit à la vie en mettant en place un cadre juridique et administratif approprié définissant les circonstances limitées dans lesquelles les représentants de l'application des lois peuvent recourir à la force et faire usage d'armes à feu, compte tenu des normes internationales en la matière (voir l'arrêt *Makaratzis* précité, §§ 57-59, et les dispositions pertinentes des Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, paragraphes 71-74 ci-dessus). Conformément au principe susmentionné de stricte proportionnalité, qui est inhérent à l'article 2 (*McCann et autres*, arrêt précité, p. 46, § 149), le cadre juridique national régissant les opérations d'arrestation doit subordonner le recours aux armes à feu à une appréciation minutieuse de la situation et, surtout, à une évaluation de la

nature de l'infraction commise par le fugitif et de la menace qu'il représente.

97. De surcroît, le droit national réglementant les opérations de police doit offrir un système de garanties adéquates et effectives contre l'arbitraire et l'abus de la force, et même contre les accidents évitables (*Makaratzis*, arrêt précité, § 58). En particulier, les représentants de la loi doivent être formés pour être à même d'apprécier s'il est ou non absolument nécessaire d'utiliser les armes à feu, non seulement en suivant la lettre des règlements pertinents mais aussi en tenant dûment compte de la prééminence du respect de la vie humaine en tant que valeur fondamentale (voir les critiques formulées par la Cour relativement à la formation des militaires qui avaient pour instruction de « tirer pour tuer », *McCann et autres*, arrêt précité, pp. 61 et 62, §§ 211-214).

b) Application des principes précités en l'espèce

98. M. Anguelov et M. Petkov ont été tués par balles par un membre de la police militaire qui tentait de les arrêter après qu'ils se furent enfuis du lieu où ils étaient détenus. Il s'ensuit que l'affaire doit être examinée sous l'angle de l'article 2 § 2 b) de la Convention.

i. Le cadre juridique pertinent

99. La Cour relève avec une vive préoccupation que le règlement pertinent sur le recours aux armes à feu par la police militaire permettait effectivement d'utiliser la force meurtrière pour arrêter un membre des forces armées soupçonné d'un délit, même très mineur. Non seulement ce règlement n'était pas publié, mais il ne renfermait aucune garantie claire visant à empêcher que la mort ne fût infligée de manière arbitraire. En vertu du règlement, il était légitime de tirer sur tout fugitif qui ne se rendait pas immédiatement après une sommation et un tir de semonce (paragraphe 60 ci-dessus). Les événements ayant abouti à la fusillade mortelle pour M. Anguelov et M. Petkov et la réaction des autorités d'enquête à ces événements font clairement ressortir que le règlement sur l'usage des armes à feu était permissif et tolérait l'utilisation de la force meurtrière. La Cour reviendra sur ces questions ci-après.

100. Un tel cadre juridique est fondamentalement insuffisant et bien en deçà du niveau de protection « par la loi » du droit à la vie requis par la Convention dans les sociétés démocratiques aujourd'hui en Europe (voir les paragraphes 94-97 ci-dessus exposant les principes qui doivent inspirer le cadre juridique pertinent).

101. Certes, la Cour suprême a déclaré que l'exigence de proportionnalité est en filigrane dans le droit pénal national. Il reste que l'interprétation donnée par cette juridiction n'a pas été appliquée en l'espèce (paragraphes 50-54 et 64 ci-dessus).

102. Dès lors, la Cour estime que l'Etat défendeur a manqué de façon générale aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention de garantir le droit à la vie en mettant en place un cadre juridique et administratif approprié sur l'usage de la force et des armes à feu par la police militaire.

ii. La préparation et le contrôle de l'opération

103. La chambre a examiné séparément la manière dont l'opération d'arrestation avait été préparée. La Grande Chambre souscrit au constat de la chambre selon lequel les autorités ont failli à leur obligation de réduire au minimum le risque de perte de vies humaines étant donné que les policiers venus procéder à l'arrestation avaient reçu l'ordre d'utiliser tous les moyens nécessaires pour arrêter M. Anguelov et M. Petkov, au mépris du fait que les fugitifs n'étaient pas armés et ne représentaient aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique de quiconque. La chambre a déclaré à juste titre (paragraphe 110 de son arrêt) :

« (...) [I]l est essentiel que la préparation d'une opération d'arrestation (...) s'accompagne d'une analyse de l'ensemble des informations disponibles sur la situation, y compris, et c'est là le minimum, sur la nature de l'infraction commise par la personne devant être appréhendée et sur le danger – le cas échéant – qu'elle représente. La question de savoir si et dans quelles circonstances l'usage des armes à feu doit être envisagé lorsque la personne qui doit être arrêtée tente de s'enfuir doit être tranchée sur la base de dispositions juridiques précises et d'une formation adéquate, ainsi qu'à la lumière des informations disponibles. »

104. La Grande Chambre tient quant à elle à souligner une nouvelle fois l'absence de cadre réglementaire et juridique clair définissant les conditions dans lesquelles la police militaire peut avoir recours à une force potentiellement meurtrière (paragraphe 99-102 ci-dessus). Elle se rallie au constat de la chambre (paragraphe 112 de l'arrêt de celle-ci) selon lequel le règlement pertinent :

« (...) ne subordonn[ait] pas l'utilisation des armes à feu à une appréciation de la situation et, surtout, n'exige[ait] pas d'analyser la nature de l'infraction commise par le fugitif ni la menace qu'il représent[ait]. »

105. En fait, le règlement en vigueur a permis d'envoyer une équipe de militaires puissamment armés arrêter les deux hommes, sans discussion préalable de la menace qu'ils pouvaient représenter et sans avertissement clair sur la nécessité de réduire au minimum le risque de perte de vies humaines. En résumé, la façon dont l'opération a été préparée et contrôlée trahit un mépris déplorable pour la prééminence du droit à la vie.

iii. Les mesures prises par les militaires venus procéder à l'arrestation

106. Nul ne conteste que M. Anguelov et M. Petkov servaient dans la force de construction, une division spéciale de l'armée où les appelés

exécutaient leurs obligations militaires en tant qu'ouvriers du bâtiment sur des sites non militaires. Les intéressés avaient été condamnés à de courtes peines privatives de liberté pour des infractions à caractère non violent. Ils s'étaient évadés sans recourir à la violence, simplement en quittant leur lieu de travail, qui se trouvait en dehors du centre de détention. Bien qu'ils eussent été précédemment condamnés pour vol et se fussent absentés sans autorisation à plusieurs reprises, ils n'avaient pas d'antécédent d'acte de violence (paragraphe 13-15 ci-dessus). Aucun d'eux n'était armé et ne représentait une menace pour les militaires venus les arrêter ou pour des tiers, ce que les militaires ne devaient pas ignorer compte tenu des renseignements dont ils disposaient. Quoi qu'il en soit, lorsqu'ils ont rencontré les deux hommes dans le village de Lesura, les militaires, ou tout au moins le commandant G., ont noté que les intéressés n'étaient pas armés et ne montraient aucun signe de comportement menaçant (paragraphe 15-26 ci-dessus).

107. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que dans les circonstances de la présente affaire l'article 2 de la Convention interdisait tout recours à une force potentiellement meurtrière, nonobstant le risque de fuite de M. Anguelov et de M. Petkov. Comme elle l'a dit ci-dessus, le recours à une force potentiellement meurtrière ne saurait passer pour «absolument nécessaire» lorsque l'on sait que la personne qui doit être appréhendée ne représente aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique d'autrui et n'est pas soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère violent.

108. De surcroît, la conduite du commandant G., le policier militaire qui a tué les deux hommes, appelle de sérieuses critiques en ce que cet officier a utilisé une force manifestement excessive :

i. d'autres solutions s'offraient, semble-t-il, pour procéder à l'arrestation: les militaires avaient une jeep, l'opération s'est déroulée dans un petit village en plein jour et le comportement de M. Anguelov et de M. Petkov était apparemment prévisible puisque, après une précédente fuite, M. Anguelov avait déjà été retrouvé à la même adresse (paragraphe 17, 18, 23 et 24 ci-dessus);

ii. le commandant G. a choisi d'utiliser son fusil automatique qu'il a mis en mode automatique alors qu'il était également armé d'un revolver (paragraphe 26 ci-dessus). Il lui était absolument impossible de viser avec un degré de précision raisonnable en mode automatique;

iii. M. Petkov a été blessé à la poitrine, fait pour lequel aucune explication plausible n'a été fournie (paragraphe 41 et 50-54 ci-dessus). En l'absence de pareille explication, on ne saurait exclure que M. Petkov se soit retourné pour se rendre à la dernière minute, mais qu'il ait tout de même été visé.

iv. Conclusion de la Cour

109. La Cour estime que l'Etat défendeur a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention en ce que le cadre juridique pertinent sur l'usage de la force était fondamentalement critiquable et que M. Anguelov et M. Petkov ont été tués dans des circonstances où l'utilisation d'armes à feu pour procéder à leur arrestation était incompatible avec l'article 2 de la Convention. En outre, une force manifestement excessive a été employée. Il y a donc eu violation de l'article 2 de la Convention en ce qui concerne le décès de M. Anguelov et de M. Petkov.

2. *Sur le point de savoir si l'enquête conduite sur le décès de M. Anguelov et de M. Petkov a été effective, comme l'exige l'article 2 de la Convention*

a) Principes généraux

110. L'obligation de protéger le droit à la vie qu'impose l'article 2 de la Convention, combinée avec le devoir général incombant à l'Etat en vertu de l'article 1 de «reconn[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la (...) Convention», requiert, par implication, que soit menée une forme d'enquête officielle et effective lorsque le recours à la force a entraîné mort d'homme (*Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, § 86, CEDH 1999-IV). Il s'agit essentiellement, au travers d'une telle enquête, d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les affaires où des agents ou organes de l'Etat sont impliqués, de garantir que ceux-ci aient à rendre des comptes au sujet des décès survenus sous leur responsabilité (*Anguelova c. Bulgarie*, n° 38361/97, § 137, CEDH 2002-IV).

111. Les autorités doivent agir d'office, dès que l'affaire est portée à leur attention. Elles ne sauraient laisser aux proches du défunt l'initiative de déposer une plainte formelle ou une demande tendant à l'exploitation de certaines pistes d'enquête ou procédures d'investigation (voir, *mutatis mutandis*, *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 63, CEDH 2000-VII).

112. Pour qu'une enquête sur une allégation d'homicide illégal commis par des agents de l'Etat soit effective, il faut que les personnes qui en sont chargées soient indépendantes et impartiales, en droit et en fait (*Güleç c. Turquie*, arrêt du 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, p. 1733, §§ 81-82, *Oğur c. Turquie* [GC], n° 21594/93, §§ 91-92, CEDH 1999-III, et *Ergi c. Turquie*, arrêt du 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV, pp. 1778-1779, §§ 83-84).

113. L'enquête doit également être effective en ce sens qu'elle doit permettre de déterminer si le recours à la force était justifié ou non dans

les circonstances et d'identifier et de sanctionner les responsables (*Oğur*, arrêt précité, § 88). Les autorités doivent avoir pris les mesures raisonnables dont elles disposaient pour assurer l'obtention des preuves relatives aux faits en question, y compris, entre autres, les dépositions des témoins oculaires et des expertises médico-légales. Les conclusions de l'enquête doivent se fonder sur une analyse approfondie, objective et impartiale de l'ensemble des éléments pertinents et doivent appliquer un critère comparable à celui de la « nécessité absolue » énoncé à l'article 2 § 2 de la Convention. Toute carence de l'enquête affaiblissant sa capacité à établir les circonstances de l'affaire ou les responsabilités risque de faire conclure qu'elle ne répond pas à la norme requise d'effectivité (*Kelly et autres c. Royaume-Uni*, n° 30054/96, §§ 96-97, 4 mai 2001, et *Anguelova*, arrêt précité, §§ 139 et 144).

b) Application des principes précités en l'espèce

114. La Grande Chambre ne voit aucune raison de s'écarter des constats de la chambre. Comme celle-ci, elle observe que la légalité de la conduite des militaires a été appréciée à la lumière du règlement pertinent dans le cadre de l'enquête sur le décès de M. Anguelov et de M. Petkov. La circonstance que l'enquête ait établi la légitimité du recours à la force en l'espèce confirme simplement les défauts fondamentaux de ce règlement et son manque de considération pour le droit à la vie. Les enquêteurs s'étant tenus strictement à la lettre du règlement, ils n'ont pas examiné certains points pertinents tels que le fait que l'on savait que les victimes n'étaient pas armées et ne représentaient aucun danger pour quiconque, et encore moins l'opportunité de la décision d'envoyer une équipe de militaires puissamment armés à la poursuite de deux hommes dont la seule infraction était de s'être absentes sans autorisation. En résumé, l'ensemble des circonstances matérielles n'a pas été soumis à un contrôle rigoureux (paragraphe 50-54 ci-dessus).

115. Indépendamment du cadre juridique excessivement étroit dans lequel l'enquête a été conduite, il y a lieu d'observer qu'un certain nombre de mesures d'instruction indispensables et évidentes n'ont pas été prises. En particulier, le croquis sur lequel les autorités se sont appuyées n'indiquait pas les caractéristiques du terrain. Les enquêteurs n'ont pas relevé toutes les mesures qui auraient pu être utiles. Aucune reconstitution des événements n'a eu lieu. Sans les informations qui auraient ainsi pu être obtenues, il était impossible de vérifier les récits des événements livrés par les militaires venus procéder à l'arrestation (paragraphe 36-54 ci-dessus).

116. En outre, le magistrat instructeur et les procureurs n'ont pas tenu compte d'éléments extrêmement importants, par exemple que M. Petkov avait été atteint à la poitrine, que des douilles avaient été retrouvées dans

le jardin de M. M.M., à quelques mètres à peine de l'endroit où M. Anguelov et M. Petkov étaient tombés, et que le commandant G. avait employé une force manifestement excessive en tirant en mode automatique. Les autorités ont ignoré ces faits significatifs et, sans solliciter la moindre explication valable, se sont contentées d'accepter les déclarations du commandant G. et de clôturer l'enquête. Le magistrat instructeur et les procureurs ont donc par là même mis le commandant G. à l'abri de poursuites.

117. La Grande Chambre souscrit à l'avis de la chambre selon lequel une telle conduite de la part des autorités – qui a déjà été constatée par la Cour dans des affaires antérieures dirigées contre la Bulgarie (*Velikova c. Bulgarie*, n° 41488/98, CEDH 2000-VI, et *Anguelova*, arrêt précité) – est particulièrement préoccupante, car elle jette gravement le doute sur l'objectivité et l'impartialité des magistrats instructeurs et procureurs impliqués.

118. La Cour rappelle à cet égard qu'une réponse rapide et effective des autorités lorsqu'elles enquêtent sur l'utilisation de la force meurtrière est essentielle pour préserver la confiance du public dans le respect du principe de la légalité et pour éviter toute apparence de complicité ou de tolérance relativement à des actes illégaux (*McKerr*, arrêt précité, §§ 111-115).

119. Partant, en l'espèce, il y a eu violation par l'Etat défendeur de l'obligation résultant pour lui de l'article 2 § 1 de la Convention de conduire une enquête effective sur les décès.

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

120. L'article 13 de la Convention énonce :

«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.»

121. Eu égard à sa conclusion sur le terrain de l'article 2 de la Convention, la chambre a estimé que l'article 13 ne donnait lieu à aucune question distincte.

122. Devant la Grande Chambre, le Gouvernement ne formule aucune observation sur les questions se posant sous l'angle de l'article 13 de la Convention. Les requérants déclarent accepter le constat de la chambre.

123. Compte tenu des motifs à l'origine de son constat de violation de l'article 2 relativement aux aspects procéduraux, la Grande Chambre estime, à l'instar de la chambre, qu'aucune question distincte ne se pose au regard de l'article 13 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 2

124. Les requérants allèguent la violation de l'article 14 de la Convention car, selon eux, des préjugés et des attitudes hostiles envers les personnes d'origine rom ont joué un rôle dans les événements qui ont conduit au décès de M. Anguelov et de M. Petkov. Ils soutiennent en outre que les autorités ont manqué à leur obligation de rechercher dans le cadre d'une enquête si les homicides étaient motivés par le racisme. Le Gouvernement combat ces allégations.

125. L'article 14 de la Convention se lit ainsi :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

A. L'arrêt de la chambre

126. La chambre a relevé que les articles 2 et 14 de la Convention combinés astreignaient les autorités internes à conduire une enquête effective lorsqu'il y avait eu mort d'homme, quelle que soit la race ou l'origine ethnique de la victime. Elle a également estimé que les autorités avaient de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer si un incident impliquant le recours à la force par des représentants de la loi revêtait un caractère raciste.

127. En l'espèce, en dépit de la déclaration de M. M.M. selon laquelle des injures racistes avaient été proférées ainsi que d'autres éléments de preuve qui auraient dû rendre les autorités attentives à la nécessité d'enquêter sur l'existence éventuelle d'un mobile raciste, aucune investigation de la sorte n'avait été menée. Pour la chambre, les autorités avaient dès lors manqué à l'obligation qui leur incombait en vertu de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

128. Considérant que les difficultés particulières qu'il y avait à prouver l'existence d'une discrimination appelaient l'adoption d'une démarche spécifique en matière de preuve, la chambre a estimé que dans les cas où, au cours de leur enquête, les autorités n'avaient pas exploité les pistes qui s'imposaient manifestement à elles concernant des actes de violence commis par des agents de l'État ni tenu compte d'éléments indiquant qu'il y avait peut-être eu discrimination, elle pouvait, lors de l'examen des griefs formulés au titre de l'article 14 de la Convention, tirer des conclusions négatives ou déplacer la charge de la preuve pour la faire peser sur le gouvernement défendeur.

129. Au vu des circonstances de l'espèce, la chambre a jugé que la conduite des autorités chargées de l'enquête – lesquelles avaient

omis de mentionner certains éléments troublants tels que la force excessive utilisée par le commandant G. et le témoignage selon lequel il avait proféré des injures racistes – justifiait de renverser la charge de la preuve. Il incombait donc au Gouvernement de convaincre la Cour, à l'aide d'éléments de preuve supplémentaires ou d'une explication emportant l'adhésion, que les événements dénoncés n'étaient pas inspirés par une attitude discriminatoire d'agents de l'Etat.

130. N'ayant obtenu aucune explication convaincante de la part du Gouvernement et relevant qu'il ne s'agissait pas de la première affaire dans laquelle la Cour constatait que des représentants de la loi avaient soumis des Roms à des violences ayant entraîné la mort, la chambre a également conclu à la violation de l'aspect matériel de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

B. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

131. Le Gouvernement marque son désaccord avec le constat de violation de l'article 14 formulé par la chambre, déclarant que celle-ci s'est uniquement appuyée sur des éléments généraux relatifs à des événements qui ne se situaient pas dans le cadre du litige et sur deux faits fortuits – le témoignage de M. M.M. au sujet de la remarque insultante que le commandant G. lui aurait adressée à lui, et non aux victimes, et la circonstance que les événements se fussent déroulés dans un quartier rom. De l'avis du Gouvernement, ces éléments ne sauraient justifier, à l'aune d'un critère de preuve admissible – quel qu'il soit –, une conclusion selon laquelle l'usage d'armes à feu était motivé par des préjugés raciaux.

132. Le Gouvernement souligne que la Cour a toujours exigé une «preuve au-delà de tout doute raisonnable». Le renversement de la charge de la preuve est possible lorsque les événements en cause sont, dans leur totalité ou pour une large part, connus exclusivement des autorités, comme dans le cas de décès survenant au cours d'une détention. Or tel n'était pas le cas en l'espèce.

133. L'incident en question n'ayant comporté aucun élément à caractère raciste, toute enquête complémentaire des autorités internes n'aurait servi de rien. Le Gouvernement reconnaît que la violence raciale doit être punie plus sévèrement que les actes de violence dépourvus de connotation raciale. Toutefois, on ne saurait exiger des Etats qu'ils recherchent s'il y a eu des attitudes racistes en l'absence d'éléments suffisants étayant les allégations de racisme.

Le Gouvernement estime que si l'on devait suivre la démarche adoptée par la chambre, la responsabilité des Etats contractants se trouverait systématiquement engagée dans toutes les affaires où une allégation de discrimination, même infondée, serait formulée.

134. Le Gouvernement soutient en outre que la démarche de la chambre manque de clarté et de prévisibilité. En particulier, il est contradictoire, à son avis, de déclarer – comme la chambre l'a fait – que la Cour ne peut pas examiner l'intention et l'état d'esprit dans le contexte de l'article 2 de la Convention, puis émettre un constat de violation matérielle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 au motif que le décès de M. Anguelov et de M. Petkov résulte d'un acte raciste.

135. Dans ses observations écrites et orales, le Gouvernement a présenté un exposé détaillé de la législation, des programmes sociaux et d'autres mesures adoptées ces dernières années en Bulgarie pour lutter contre la discrimination et l'intolérance et favoriser l'intégration des Roms dans la société.

2. *Les requérants*

136. Dans leurs observations écrites, les requérants soutiennent que jusqu'à présent la Convention n'a pas réussi à assurer une protection effective contre la discrimination fondée sur la race et ils invitent la Grande Chambre à adopter une interprétation novatrice de l'article 14. Ils approuvent la chambre qui estime que les Etats contractants ont l'obligation de rechercher si un acte de violence a été inspiré par le racisme et que la Cour peut renverser la charge de la preuve pour la faire peser sur le gouvernement défendeur. Toujours dans leurs observations écrites, ils émettent toutefois l'avis que dans les affaires concernant une discrimination il ne faut pas adopter le critère de la preuve «au-delà de tout doute raisonnable» et que dans les affaires comme celle dont il s'agit ici la charge de la preuve doit toujours incomber au gouvernement défendeur dès lors qu'un commencement de preuve de discrimination a été établi. A l'audience, les représentants des requérants ont invité la Cour à suivre la démarche de la chambre.

137. Quant aux faits de l'espèce, les requérants allèguent qu'il y a eu une violation matérielle de l'article 14, étant donné qu'ils ont établi un commencement de preuve de discrimination et que le Gouvernement n'a soumis aucun élément en sens contraire. En particulier, les militaires qui avaient tenté d'arrêter M. Anguelov et M. Petkov connaissaient leur origine ethnique. Le commandant G. a proféré des insultes racistes à un passant parce qu'il était Rom. En outre, il y a lieu de tirer de fortes présomptions du fait que le commandant G. a utilisé une puissance de

feu largement disproportionnée dans une zone habitée, le quartier rom du village. Ces circonstances doivent être appréciées à la lumière de la discrimination persistante dont les représentants de la loi témoignent à l'encontre des Roms en Bulgarie. En outre, les autorités bulgares auraient dû rechercher dans le cadre d'une enquête si l'homicide de M. Anguelov et de M. Petkov était motivé par des préjugés raciaux mais elles ne l'ont pas fait.

3. *Les parties intervenantes*

a) **Le Centre européen des droits des Roms**

138. Le Centre souligne que depuis quelques années divers organes internationaux et organisations non gouvernementales rapportent de nombreux incidents de mauvais traitements et de meurtres de Roms commis par des représentants de la loi et par des particuliers d'origine ethnique bulgare. Il est largement reconnu que la violence raciale dirigée contre les Roms est un grave problème en Bulgarie. En outre, la communauté rom est en grande partie victime d'exclusion sociale, car elle connaît une forte pauvreté ainsi qu'un taux élevé d'analphabétisme et est très sévèrement frappée par le chômage.

139. Les autorités n'ont pris aucune mesure, malgré l'ampleur de la violence raciale et les appels réitérés de divers organismes internationaux, tels que le Comité des Nations unies contre la torture, pour qu'«un système efficace, fiable et indépendant de dépôt de plaintes» soit mis en place et que les violences policières fassent l'objet d'enquêtes adéquates. Le droit pénal bulgare ne traite pas la motivation raciste comme une circonstance aggravante dans les cas d'infraction avec violence. En 1999, les autorités bulgares ont reconnu qu'une modification du droit pénal était nécessaire mais n'y ont jamais procédé. Par ailleurs, l'article 162 du code pénal, qui réprime les agressions racistes, prévoit des peines plus légères que celles envisagées par les dispositions concernant les voies de fait ordinaires. En conséquence, l'article 162 n'a jamais été appliqué, les accusations ayant été portées – si tant est qu'elles l'aient été – en vertu des dispositions générales relatives aux voies de fait ou au meurtre, et le caractère raciste des agressions est demeuré dans l'ombre. Il règne un climat d'impunité, comme l'a noté la Cour dans *Velikova et Anguelova*.

b) **Interights**

140. Interights critique l'adoption par la Cour du critère de la preuve «au-delà de tout doute raisonnable» en ce qu'il érige des obstacles insurmontables lorsqu'il s'agit d'établir l'existence d'une discrimination. Selon Interights, les ordres juridiques nationaux assurant le plus haut

niveau de protection judiciaire contre la discrimination sont généralement ceux de *common law*, qui appliquent le critère «de la plus forte probabilité» dans ce type d'affaires. Si les juges civils jouent un rôle dans l'établissement des faits et sont donc, du moins en théorie, en mesure de parvenir à un degré plus élevé de conviction, un examen des réactions des tribunaux à la discrimination donne à penser que l'approche suivie en *common law* se prête à une plus forte protection judiciaire contre la discrimination. Pour Interights, la Cour adopte dans la pratique un critère intermédiaire, étant donné qu'elle n'exige pas le même niveau de preuve qu'en matière pénale, mais son approche manque de clarté et de prévisibilité.

141. Interights indique en outre qu'il se dégage de la pratique internationale que dans les affaires de discrimination il y a lieu de renverser la charge de la preuve et de la faire supporter au défendeur, dès lors que le demandeur fournit un commencement de preuve. C'est là la démarche retenue dans plusieurs directives de l'Union européenne, par la Cour de justice des Communautés européennes, par le Comité des droits de l'homme des Nations unies, et par les juridictions nationales d'un certain nombre d'Etats européens de même qu'aux Etats-Unis, au Canada et dans d'autres pays.

142. Interights cite également des exemples types d'éléments que les juridictions nationales ont acceptés comme étant propres à constituer un commencement de preuve d'une discrimination: un «climat général» défavorable, la circonstance que la discrimination soit «de notoriété publique», des faits de tous les jours, des faits notoires, des données à caractère général, et les preuves indirectes. Il est également courant de s'appuyer sur des présomptions.

c) **Open Society Justice Initiative (OSJI)**

143. OSJI a présenté des observations sur l'obligation incombant aux Etats, en droit international et en droit comparé, d'enquêter sur les actes de discrimination et de violence raciales. A son avis, le principe largement reconnu selon lequel il est impossible d'assurer une protection effective des droits matériels sans garanties procédurales adéquates vaut aussi pour les affaires de discrimination. Une obligation procédurale découle donc implicitement de l'article 14 de la Convention. En outre, selon la pratique européenne et internationale prédominante, une motivation raciste constitue une circonstance aggravante en droit pénal et, dès lors, est sujette à enquête. Par conséquent, les Etats ont l'obligation d'enquêter sur les actes de violence raciale. C'est une obligation à remplir d'office, qui s'impose dès lors qu'il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'un acte raciste a été commis.

C. Appréciation de la Cour

1. *L'Etat défendeur est-il responsable en cas d'homicide commis en raison de la race ou de l'origine ethnique des victimes?*

144. La Cour a établi ci-dessus que des agents de l'Etat défendeur ont illégalement tué M. Anguelov et M. Petkov, au mépris de l'article 2 de la Convention. Les requérants allèguent en outre une violation distincte de l'article 14 en ce que des préjugés raciaux ont joué un rôle dans les homicides dont il s'agit.

145. La discrimination consiste à traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). La violence raciale constitue une atteinte particulière à la dignité humaine et, compte tenu de ses conséquences dangereuses, elle exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités. C'est pourquoi celles-ci doivent recourir à tous les moyens dont elles disposent pour combattre le racisme et la violence raciste, en renforçant ainsi la conception que la démocratie a de la société, y percevant la diversité non pas comme une menace mais comme une richesse. La Cour reviendra sur cette question plus loin.

146. Saisie du grief des requérants, tel qu'il a été formulé par eux, alléguant une violation de l'article 14, la Cour a pour tâche d'établir si le racisme a constitué ou non un facteur de déclenchement de la fusillade ayant causé le décès de M. Anguelov et de M. Petkov et a entraîné de ce fait une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

147. La Cour précise à cet égard que, pour l'appréciation des éléments de preuve, elle retient le critère de la preuve «au-delà de tout doute raisonnable». Elle n'a toutefois jamais eu pour dessein d'emprunter la démarche des ordres juridiques nationaux qui appliquent ce critère. Il ne lui incombe pas de statuer sur la culpabilité en vertu du droit pénal ou sur la responsabilité civile, mais sur la responsabilité des Etats contractants au regard de la Convention. La spécificité de la tâche que lui attribue l'article 19 de la Convention – assurer le respect par les Hautes Parties contractantes de leur engagement consistant à reconnaître les droits fondamentaux consacrés par cet instrument – conditionne sa façon d'aborder les questions de preuve. Dans le cadre de la procédure devant la Cour, il n'existe aucun obstacle procédural à la recevabilité d'éléments de preuve ni de formules prédéfinies applicables à leur appréciation. La Cour adopte les conclusions qui, à son avis, se trouvent étayées par une évaluation indépendante de l'ensemble des éléments de preuve, y compris les déductions qu'elle peut tirer des faits et des observations des parties. Conformément à sa jurisprudence constante, la preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées,

suffisamment graves, précis et concordants. En outre, le degré de conviction nécessaire pour parvenir à une conclusion particulière et, à cet égard, la répartition de la charge de la preuve sont intrinsèquement liés à la spécificité des faits, à la nature de l'allégation formulée et au droit conventionnel en jeu. La Cour est également attentive à la gravité d'un constat selon lequel un Etat contractant a violé des droits fondamentaux (voir, parmi d'autres, *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, pp. 64-65, § 161, *Ribitsch c. Autriche*, arrêt du 4 décembre 1995, série A n° 336, p. 24, § 32, *Akdivar et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1211, § 68, *Tanli c. Turquie*, n° 26129/95, § 111, CEDH 2001-III, et *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n° 48787/99, § 26, CEDH 2004-VII).

148. Les requérants invoquent plusieurs faits distincts qui, selon eux, fournissent des indices suffisants d'un acte raciste.

149. Tout d'abord, ils estiment révélateur que le commandant G. ait déclenché des tirs automatiques dans une zone habitée, au mépris de la sécurité publique. Etant donné qu'il n'y avait aucune explication rationnelle à cette conduite, les requérants sont d'avis que les sentiments de haine raciale nourris par le commandant G. constituent la seule explication plausible et que ce militaire n'aurait pas agi ainsi dans un quartier non habité par des Roms.

150. La Cour note toutefois que l'utilisation des armes à feu dans les circonstances de l'espèce n'était malheureusement pas interdite par le règlement interne pertinent, lacune flagrante qu'elle a déjà condamnée (paragraphe 99 ci-dessus). Les agents de la police militaire portaient leurs fusils automatiques «conformément au règlement» et avaient reçu l'ordre de recourir à tous les moyens nécessaires pour procéder à l'arrestation (paragraphes 19 et 60 ci-dessus). On ne saurait donc exclure que la conduite du commandant G. s'explique par le strict et simple respect du règlement et que ce militaire aurait agi comme il l'a fait dans toute situation analogue, quelle que fût l'origine ethnique des fugitifs. Si le règlement pertinent était fondamentalement critiquable et ne répondait nullement aux exigences de la Convention en matière de protection du droit à la vie, rien n'indique que le commandant G. n'aurait pas utilisé son arme dans un quartier non habité par des Roms.

151. Il est vrai, comme la Cour l'a constaté ci-dessus, que la conduite adoptée par le commandant G. au cours de l'opération d'arrestation appelle de vives critiques en ce que ce militaire a usé d'une force manifestement excessive (paragraphe 108 ci-dessus). Néanmoins, on ne saurait, d'un autre côté, exclure que la réaction de l'intéressé soit due au caractère inadéquat du cadre juridique régissant l'usage des armes à feu et à la circonstance qu'il était formé pour agir dans ce cadre (paragraphes 60 et 99-105 ci-dessus).

152. Les requérants déclarent également que l'attitude des militaires a été fortement influencée par le fait qu'ils connaissaient l'origine rom des victimes. Cependant, on ne peut se livrer à des spéculations quant au point de savoir si l'origine rom de M. Anguelov et de M. Petkov a eu ou non une incidence sur la manière dont les militaires les ont perçus. D'ailleurs, des éléments indiquent que certains militaires connaissaient personnellement les victimes ou l'une d'elles (paragraphe 18 ci-dessus).

153. Les requérants invoquent le témoignage de M. M.M., voisin de l'une des victimes, selon lequel le commandant G. lui avait crié «Maudits Tsiganes» immédiatement après les tirs. Si cette déposition signalant que des injures racistes avaient été proférées à l'occasion d'un acte violent aurait dû en l'espèce amener les autorités à vérifier les dires de M. M.M., ceux-ci ne constituent pas en soi une base suffisante pour conclure que l'Etat défendeur est responsable d'un meurtre raciste.

154. Enfin, les requérants s'appuient sur des informations relatives à de nombreux incidents impliquant le recours à la force contre des Roms par des représentants de la loi en Bulgarie qui n'ont pas débouché sur la condamnation des responsables.

155. Certes, plusieurs organisations, y compris des organes intergouvernementaux, se déclarent préoccupées par la survenance de tels incidents (paragraphe 55-59 ci-dessus). La Cour ne saurait toutefois perdre de vue que son seul souci est d'établir si en l'espèce l'homicide de M. Anguelov et de M. Petkov a été motivé par le racisme.

156. Dans son arrêt, la chambre a décidé de renverser la charge de la preuve pour la faire peser sur le Gouvernement en raison du manquement des autorités à mener une enquête effective sur le mobile prétendument raciste des homicides. Le Gouvernement n'ayant pas réussi à la convaincre que les événements dénoncés n'étaient pas inspirés par le racisme, la chambre a conclu à une violation matérielle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

157. La Grande Chambre rappelle que, dans certaines circonstances, lorsque les événements en cause, dans leur totalité ou pour une large part, sont connus exclusivement des autorités, comme dans le cas de décès de personnes soumises à leur contrôle pendant une garde à vue, on peut considérer que la charge de la preuve pèse sur les autorités, qui doivent fournir une explication satisfaisante et convaincante notamment quant aux causes du décès de la personne détenue (*Salman c. Turquie* [GC], n° 21986/93, § 100, CEDH 2000-VII). La Grande Chambre n'exclut pas la possibilité d'inviter, dans certains cas où est dénoncée une discrimination, le gouvernement défendeur à réfuter un grief défendable de discrimination et, s'il ne le fait pas, de conclure à la violation de l'article 14 de la Convention. Toutefois, lorsqu'il est allégué – comme en l'espèce – qu'un acte de violence était motivé par des préjugés raciaux, une telle démarche reviendrait à exiger du gouvernement défendeur

qu'il prouve que la personne concernée n'a pas adopté une attitude subjective particulière. Si dans les ordres juridiques de nombreux pays la preuve de l'effet discriminatoire d'une politique ou d'une décision dispense de prouver l'intention s'agissant d'une discrimination qui se serait produite dans les domaines de l'emploi ou de la prestation de services, cette démarche est difficile à transposer dans une affaire où un acte de violence aurait été motivé par des considérations raciales. S'écartant de l'approche de la chambre, la Grande Chambre estime que le manquement allégué des autorités à mener une enquête effective sur le mobile prétendument raciste des homicides ne doit pas faire peser la charge de la preuve sur le Gouvernement, en ce qui concerne la violation matérielle alléguée de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2. Le respect par les autorités de leur obligation procédurale est une question distincte, à laquelle la Cour reviendra plus loin.

158. En résumé, après avoir apprécié l'ensemble des éléments pertinents, la Cour ne tient pas pour établi que des attitudes racistes aient joué un rôle dans le décès de M. Anguelov et de M. Petkov.

159. Elle conclut donc à la non-violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 sous son aspect matériel.

2. Aspect procédural: sur le point de savoir si l'Etat défendeur a satisfait à son obligation d'enquêter sur l'hypothèse d'un mobile raciste

a) Principes généraux

160. La Grande Chambre souscrit en l'espèce à l'analyse de la chambre selon laquelle un Etat contractant a l'obligation procédurale d'enquêter sur l'existence éventuelle d'un mobile raciste en cas d'acte de violence. La chambre a déclaré en particulier (§§ 156-159):

« (...) [L]es Etats ont une obligation générale, en vertu de l'article 2 de la Convention, de conduire une enquête effective en cas d'homicide.

Cette obligation doit être acquittée sans discrimination, comme l'exige l'article 14 de la Convention (...) [L]orsque l'on soupçonne que des attitudes racistes sont à l'origine d'un acte de violence, il importe particulièrement que l'enquête officielle soit menée avec diligence et impartialité, eu égard à la nécessité de réaffirmer en permanence la condamnation, par la société, du racisme et de la haine ethnique et de préserver la confiance des minorités dans la capacité des autorités à les protéger de la menace de violences racistes. Le respect par l'Etat des obligations positives qui lui incombent en vertu de l'article 2 de la Convention exige que l'ordre juridique interne montre sa capacité à faire appliquer la loi pénale contre les auteurs d'un meurtre, indépendamment de la race ou de l'origine ethnique de la victime (*Menson et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 47916/99, CEDH 2003-V).

(...) [L]orsqu'elles enquêtent sur des incidents violents et, en particulier, sur des décès survenus alors que les victimes se trouvaient entre les mains d'agents de l'Etat, les autorités de l'Etat ont de surcroît l'obligation de prendre toutes les mesures

raisonnables pour découvrir s'il existait une motivation raciste et pour établir si des sentiments de haine ou des préjugés fondés sur l'origine ethnique ont joué un rôle dans les événements. A défaut et si la violence et les brutalités à motivation raciste étaient traitées sur un pied d'égalité avec les affaires sans connotation raciste, cela équivaldrait à fermer les yeux sur la nature spécifique d'actes particulièrement destructeurs des droits fondamentaux. L'absence de distinction dans la façon dont des situations qui sont essentiellement différentes sont gérées peut constituer un traitement injustifié inconciliable avec l'article 14 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 44, CEDH 2000-IV). Pour maintenir la confiance du public dans le mécanisme d'application des lois, il s'agit pour les Etats contractants, dans le cadre d'enquêtes relatives à des incidents impliquant le recours à la force, de veiller à ce qu'une distinction soit établie tant dans le système juridique que dans la pratique entre les affaires où il y a eu recours à une force excessive et celles concernant des meurtres racistes.

Certes, il est souvent extrêmement difficile dans la pratique de prouver une motivation raciste. L'obligation de l'Etat défendeur d'enquêter sur d'éventuelles connotations racistes dans un acte de violence est une obligation de moyens et non de résultat absolu (voir, *mutatis mutandis*, *Shanaghan c. Royaume-Uni*, n° 37715/97, § 90, CEDH 2001-III, exposant le même critère quant à l'obligation générale d'enquêter). Les autorités doivent prendre les mesures raisonnables, vu les circonstances, pour recueillir et conserver les éléments de preuve, étudier l'ensemble des moyens concrets de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre des faits douteux révélateurs d'un acte de violence motivé par des considérations de race.»

161. La Grande Chambre ajoute que le devoir qu'ont les autorités de rechercher s'il existe un lien entre des attitudes racistes et un acte de violence constitue un aspect des obligations procédurales découlant pour elles de l'article 2 de la Convention, mais ce devoir peut également passer pour faire implicitement partie de la responsabilité qui incombe aux autorités, en vertu de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2, d'assurer sans discrimination la jouissance du droit à la vie. Compte tenu de l'interaction des deux dispositions, on peut considérer ou bien que des questions comme celles de l'espèce appellent un examen sur le terrain de l'une des deux dispositions seulement, et qu'aucun problème distinct ne se pose au regard de l'autre, ou bien qu'elles exigent un examen sous l'angle des deux articles. Ce problème doit être tranché dans chaque cas, selon les faits et la nature des allégations formulées.

b) Application des principes précités en l'espèce

162. La Cour a déjà constaté que les autorités bulgares avaient enfreint l'article 2 de la Convention en ce qu'elles n'avaient pas mené une enquête sérieuse sur le décès de M. Anguelov et de M. Petkov (paragraphes 114-119 ci-dessus). Elle estime devoir examiner séparément en l'espèce le grief selon lequel les autorités n'ont de surcroît pas recherché s'il existait un lien de causalité entre des attitudes racistes alléguées et l'homicide des deux hommes.

163. Les autorités qui ont enquêté sur le décès de M. Anguelov et de M. Petkov disposaient de la déclaration de M. M.M., voisin des victimes, qui avait indiqué que le commandant G. avait crié «Maudits Tsiganes» tout en pointant une arme sur lui immédiatement après les tirs (paragraphe 35 ci-dessus). Cette déclaration, considérée à la lumière des nombreux rapports publiés sur les préjugés et les attitudes hostiles dont les Roms sont l'objet en Bulgarie, appelait une vérification.

164. La Grande Chambre estime – à l'instar de la chambre – que tout élément indiquant que des représentants de la loi ont proféré des injures racistes dans le cadre d'une opération impliquant le recours à la force contre des personnes d'une minorité ethnique ou autre revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de déterminer si on est ou non en présence d'actes de violence illégaux inspirés par des sentiments de haine. Lorsque de tels éléments apparaissent au cours de l'enquête, il faut les vérifier et – s'ils sont confirmés – procéder à un examen approfondi de l'ensemble des faits afin de mettre au jour un mobile raciste éventuel.

165. En outre, la circonstance que le commandant G. a utilisé une force manifestement excessive contre deux hommes non armés et non violents appelait elle aussi des investigations approfondies.

166. En résumé, le magistrat instructeur et les procureurs qui sont intervenus dans l'affaire disposaient d'informations plausibles suffisantes pour les rendre attentifs à la nécessité de procéder à une première vérification et, selon les résultats, à rechercher si les événements ayant abouti au décès des deux hommes avaient ou non une connotation raciste.

167. Or les autorités n'ont rien fait pour vérifier la déclaration de M. M.M. Elles n'ont interrogé aucun témoin à ce sujet. Le commandant G. n'a pas été invité à expliquer pourquoi il avait jugé nécessaire de recourir à une telle force. Rien n'a été entrepris pour vérifier ses antécédents et rechercher, par exemple, si par le passé il avait déjà été impliqué dans des incidents analogues ou accusé d'avoir manifesté de l'hostilité envers les Roms. Ces défauts se trouvent exacerbés par la conduite du magistrat instructeur et des procureurs, lesquels, comme la Cour l'a constaté ci-dessus, n'ont pas tenu compte d'éléments pertinents et ont prononcé la clôture de l'enquête, mettant par là même le commandant G. à l'abri de poursuites (paragraphe 36-54 et 115-117 ci-dessus).

168. En conséquence, la Cour estime que les autorités ont manqué à l'obligation qui leur incombait en vertu de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 de prendre toutes les mesures possibles pour rechercher si un comportement discriminatoire avait pu ou non jouer un rôle dans les événements. Il s'ensuit qu'il y a eu une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 sous son aspect procédural.

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

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

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

A. Dommage

170. Devant la Grande Chambre, les requérants présentent les mêmes demandes que devant la chambre pour dommage matériel et moral. Le Gouvernement ne formule aucune observation.

171. Le passage pertinent de l'arrêt de la chambre se lit ainsi (§§ 177-184):

«M^{lle} Natchova, la fille de M. Anguelov, et M^{me} Hristova, la compagne de ce dernier et la mère de M^{lle} Natchova, demandent conjointement 25 000 euros (EUR) pour le décès de M. Anguelov et les violations de la Convention qui en résultent. Cette somme comprend 20 000 EUR pour préjudice moral et 5 000 EUR pour dommage matériel.

M^{me} Rangelova et M. Rangelov sollicitent conjointement les mêmes sommes pour le décès de leur fils, M. Kiril Petkov, et pour toutes les violations de la Convention constatées en l'espèce.

En ce qui concerne le préjudice moral, la Cour accorde en totalité les montants réclamés.

Pour ce qui est du dommage matériel, les requérants sollicitent une indemnité pour la perte de revenus résultée des décès. Ils ne sont pas en mesure de fournir des preuves documentaires, mais déclarent que chacun des défunts subvenait aux besoins de sa famille et aurait continué à le faire s'il n'avait pas trouvé la mort. Ils invitent la Cour à octroyer 5 000 EUR pour chacun des défunts.

Le Gouvernement trouve excessives les sommes demandées, eu égard au niveau de vie en Bulgarie.

La Cour observe que le Gouvernement ne conteste pas la déclaration des requérants selon laquelle ils ont subi un dommage matériel en ce que M. Anguelov et M. Petkov les auraient aidés financièrement s'ils étaient encore en vie. La Cour ne voit aucune raison de conclure différemment.

Pour ce qui concerne le montant, dans certaines affaires, comme en l'espèce, un calcul précis des sommes nécessaires à une réparation intégrale (*restitutio in integrum*) des pertes matérielles subies par les requérants peut se heurter au caractère intrinsèquement aléatoire du dommage découlant de la violation. Une indemnité peut être octroyée malgré le nombre élevé d'impondérables qui peuvent compliquer l'appréciation de pertes futures. Ce qu'il faut déterminer en pareil cas, c'est le niveau de la satisfaction équitable à allouer, la Cour jouissant en la matière d'un pouvoir d'appréciation dont elle use en fonction de ce qu'elle estime équitable (*Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, § 120, CEDH 2001-V).

En l'espèce, eu égard aux arguments des parties et à l'ensemble des facteurs pertinents, y compris l'âge des victimes et des requérants et leurs liens de proche parenté, la Cour estime approprié d'allouer 5 000 EUR conjointement à M^{lle} Natchova et M^{me} Hristova pour la perte de revenus résultée du décès de M. Anguelov, et 2 000 EUR conjointement à M^{me} Rangelova et M. Rangelov pour la perte de revenus résultée du décès de M. Petkov.»

172. La Grande Chambre souscrit à l'analyse de la chambre. Elle estime que les demandes des requérants concernent le dommage matériel et moral dû aux violations des articles 2 et 14 de la Convention constatées en l'espèce et qu'il n'y a pas lieu de réduire les indemnités accordées au motif que la Grande Chambre, contrairement à la chambre, n'a conclu qu'à une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 sous son aspect procédural. Par conséquent, elle alloue pour préjudice matériel et moral 25 000 EUR à M^{lle} Natchova et M^{me} Hristova conjointement et 22 000 EUR à M^{me} Rangelova et M. Rangelov conjointement.

B. Frais et dépens

173. La chambre a accordé en entier le montant sollicité par les requérants pour frais et dépens et a octroyé conjointement aux intéressés 3 740 EUR de ce chef.

174. Dans le cadre de la procédure devant la Grande Chambre, les requérants réitèrent leurs demandes initiales et réclament des montants supplémentaires pour les frais et dépens se rapportant à celle-ci. Ils sollicitent en particulier 7 931 livres sterling (environ 11 630 EUR) au titre des honoraires facturés par Lord Lester *QC*, pour le travail effectué sur l'affaire ainsi que pour les dépenses liées à sa participation à l'audience, et 1 920 EUR pour quarante-huit heures de travail juridique accomplies par M. Grozev dans le cadre de la procédure écrite devant la Grande Chambre. Les requérants ont soumis des copies des conventions d'honoraires et des récapitulatifs des heures de travail que les avocats ont consacrées à leur affaire. Ils précisent qu'ils ne sollicitent pas le remboursement des honoraires ou des dépenses liées à la participation de M. Grozev à l'audience, ces montants étant couverts par la somme (1 906,50 EUR) qui lui a été versée par le Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire. En résumé, les requérants réclament 5 660 EUR pour le travail accompli par M. Grozev sur l'affaire et une somme équivalant à 11 630 EUR pour la participation de Lord Lester à l'audience devant la Grande Chambre. Ils demandent que les indemnités éventuelles pour frais et dépens soient versées directement à leurs avocats. Le Gouvernement ne formule aucune observation.

175. La Cour estime que les frais et dépens revendiqués se trouvent établis dans leur réalité et leur nécessité, et se rapportent aux violations

constatées (*Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 33202/96, § 27, 28 mai 2002). Pour ce qui est des montants, elle estime que les demandes relatives à l'audience sont excessives. Eu égard à l'ensemble des facteurs pertinents, elle alloue conjointement à l'ensemble des requérants 11 000 EUR pour frais et dépens (5 500 EUR pour M. Grozev et 5 500 EUR pour Lord Lester), à verser sur les comptes en banque des avocats des intéressés.

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 quant au décès de M. Anguelov et de M. Petkov;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention en ce que les autorités ont manqué à conduire une enquête effective sur le décès de M. Anguelov et de M. Petkov;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 13 de la Convention;
4. *Dit*, par onze voix contre six, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 quant à l'allégation selon laquelle les événements ayant conduit au décès de M. Anguelov et de M. Petkov ont constitué un acte de violence raciale;
5. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 en ce que les autorités n'ont pas recherché si les événements ayant abouti au décès de M. Anguelov et de M. Petkov avaient pu avoir un mobile raciste;
6. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes suivantes, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt:
 - i. conjointement à M^{lle} Natchova et à M^{me} Hristova 25 000 EUR (vingt-cinq mille euros) pour préjudice matériel et moral, à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement,

- ii. conjointement à M^{me} Ranguelova et à M. Ranguelov 22 000 EUR (vingt-deux mille euros) pour préjudice matériel et moral, à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement,
 - iii. conjointement à l'ensemble des requérants 11 000 EUR (onze mille euros) pour frais et dépens, payables comme suit : 5 500 EUR, à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, sur le compte en banque dont M. Grozev est titulaire en Bulgarie, et 5 500 EUR sur le compte en banque dont Lord Lester est titulaire au Royaume-Uni;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
7. *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 6 juillet 2005.

Luzius WILDHABER
Président

Lawrence EARLY
Greffier adjoint

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

- opinion concordante de Sir Nicolas Bratza ;
- opinion partiellement dissidente commune à M. Casadevall, M. Hedigan, M^{me} Mularoni, M^{me} Fura-Sandström, M^{me} Gyulumyan et M. Spielmann.

L.W.
T.L.E.

OPINION CONCORDANTE DE Sir Nicolas BRATZA,
JUGE

(Traduction)

Je souscris pleinement aux conclusions formulées par la majorité de la Cour et aux motifs qui l’y amènent en ce qui concerne les différents aspects de l’affaire, sauf pour ce qui est d’un passage du raisonnement relatif au grief tiré de l’article 14 de la Convention combiné avec l’article 2 sous son volet matériel.

Au paragraphe 157 de l’arrêt, il est dit que l’on ne saurait exclure dans certains cas la possibilité d’inviter le gouvernement défendeur à réfuter un grief défendable de discrimination et, s’il ne le fait pas, de conclure à la violation de l’article 14. Toutefois, l’arrêt précise ensuite que lorsqu’il est allégué – comme en l’espèce – qu’un acte de violence était motivé par des préjugés raciaux, une telle démarche reviendrait à exiger du gouvernement défendeur qu’il prouve que la personne concernée n’a pas adopté une attitude subjective particulière. Ce passage semble indiquer qu’en raison des difficultés auxquelles un Gouvernement se trouverait confronté en matière de preuve, il n’y aurait guère de situations, voire aucune, où la charge de la preuve pourrait être renversée et un gouvernement défendeur invité à prouver qu’un homicide n’était pas motivé par des considérations raciales.

Si c’est ainsi qu’il faut interpréter ce passage, il m’est difficile de l’approuver. Je puis parfaitement envisager des cas où, relativement à un homicide commis par un agent de l’Etat, les éléments fournis à la Cour soient de nature à exiger du gouvernement défendeur qu’il établisse que l’homicide n’était pas inspiré par des considérations raciales. On peut prendre l’exemple d’une affaire où les preuves montreraient que les tentatives d’arrêter des personnes appartenant à un groupe ethnique particulier ont invariablement ou systématiquement abouti au décès de celles-ci, alors que l’arrestation de personnes d’une autre origine ethnique aurait rarement, voire n’aurait jamais entraîné mort d’homme. On peut également envisager des affaires où les éléments de preuve indiqueraient que dans le cadre de la préparation d’une opération d’arrestation, ce n’est que lorsque des personnes d’une certaine origine ethnique étaient impliquées que les agents chargés de l’arrestation ont été munis d’armes à feu ou autorisés à en faire usage. En pareils cas, il incomberait au Gouvernement, me semble-t-il, de convaincre la Cour que l’apparente différence de traitement était fondée sur des raisons objectivement justifiées et que l’origine ethnique d’une victime particulière n’a pas constitué un élément matériel de l’homicide.

Or, en l'espèce, aucun élément de la sorte n'a été fourni à la Cour et, pour les raisons exposées dans l'arrêt, j'estime que les preuves dont la Cour a disposé n'étaient pas de nature à justifier le renversement de la charge de la preuve pour la faire supporter au gouvernement défendeur ou pour juger établi selon le critère de preuve requis que l'homicide de M. Anguelov et de M. Petkov, outre qu'il était totalement injustifié, était également inspiré par des considérations raciales.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE COMMUNE
À M. CASADEVALL, M. HEDIGAN, M^{me} MULARONI,
M^{me} FURA-SANDSTRÖM, M^{me} GYULUMYAN
ET M. SPIELMANN, JUGES

1. Nous avons voté contre le point 4 du dispositif pour les raisons que nous exposons ci-après.

2. Nous ne pouvons souscrire à la nouvelle approche de la Cour qui consiste à lier une éventuelle violation de l'article 14 de la Convention aux aspects matériel et procédural de l'article 2. Une approche globale de la violation de l'article 14 combiné avec l'article 2 eût été préférable, car elle aurait mieux rendu compte de la particularité de cette disposition qui n'a pas d'existence indépendante puisqu'elle vaut uniquement pour les droits et libertés garantis par la Convention. L'article 14 n'ayant pas d'existence indépendante, il est selon nous artificiel et inutile de distinguer entre les aspects matériel et procédural, cela d'autant plus que la Cour a conclu en l'espèce à une double violation, sous ce double aspect, de l'article 2. A quoi il s'ajoute qu'au stade actuel il est difficile de mesurer l'influence que cette nouvelle approche aura sur l'application et l'interprétation du Protocole n° 12 à la Convention, qui vient d'entrer en vigueur à l'égard des Etats qui l'ont ratifié.

3. En distinguant entre les aspects matériel et procédural, la majorité arrive à un constat de violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2 limité au fait que les autorités n'ont pas recherché si les événements ayant abouti au décès de M. Anguelov et de M. Petkov auraient pu avoir un mobile raciste.

4. Nous souscrivons à ce constat. Toutefois, dépassant ce constat limité audit aspect procédural, nous sommes d'avis que les autres éléments factuels, évalués globalement, sont constitutifs d'une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

5. Parmi ces éléments, il y a lieu de relever les tirs dans une zone habitée – le quartier rom du village – au mépris de la sécurité publique, la connaissance par les militaires de l'origine rom des victimes qui, de surcroît, n'étaient ni armées ni qualifiées de dangereuses, les rapports publiés sur les préjugés et attitudes hostiles dont les Roms sont l'objet en Bulgarie, la circonstance que la présente cause n'est pas la première affaire dirigée contre la Bulgarie où la Cour a conclu que des représentants de la loi avaient fait subir à des Roms des violences ayant entraîné la mort, le témoignage de M. M.M. selon lequel le commandant G. a crié immédiatement après la fusillade l'injure à connotation raciste «Maudits Tsiganes» et, enfin, la passivité des autorités et les graves lacunes procédurales qui ont empêché d'établir la vérité.

6. Les lacunes procédurales constituent certes un élément à pondération spécifique qui pèse lourd dans la balance. En effet, ce manquement est au cœur de la question de la répartition de la charge de la preuve, étant donné qu'il incombe aux autorités nationales de contribuer de manière effective à l'élucidation de tous les faits pertinents, une défaillance au niveau procédural se répercutant inéluctablement sur la conclusion qu'il y a lieu de tirer quant au fond du problème.

7. Mais en limitant le constat de violation à l'aspect procédural, la majorité de la Cour n'a pas suffisamment tenu compte des présomptions non réfutées, suffisamment graves, précises et concordantes qui se dégagent de l'ensemble des données factuelles de l'espèce et qui nous amènent à la conclusion qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 2.

MALINOVSKIY v. RUSSIA
(Application no. 41302/02)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 7 JULY 2005¹

1. English original. Extracts. On the same date the Court delivered a similar judgment in *Shpakovskiy v. Russia*, no. 41307/02.

SUMMARY¹**Failure to enforce final judgment ordering authorities to provide the applicant with a State flat under a social tenancy agreement****Article 1 of Protocol no. 1**

Enforcement proceedings – Possessions – Peaceful enjoyment of possessions – Interference – Failure to enforce final judgment ordering authorities to provide the applicant with a State flat under a social tenancy agreement

*
* *

The applicant was disabled following his involvement in the emergency operations at the site of the Chernobyl nuclear plant disaster in 1986. In December 2001 a court found that he was entitled to a free State flat, of an adequate standard, under a social tenancy scheme. Enforcement proceedings were initiated, but subsequently discontinued on account of the lack of available flats. In March 2004 he went on hunger strike to protest against the poor social protection for Chernobyl victims. The mayor launched a public appeal on behalf of the protesters and raised enough money to provide all of them with housing. The applicant was assigned a flat in July 2004.

Held

Article 1 of Protocol No. 1: The Court noted that the judgment in issue had not required the authorities to give the applicant ownership of a particular flat, but rather had obliged them to issue him with an occupancy voucher and to conclude with him a “social tenancy agreement” in respect of any flat satisfying the court-defined criteria. Under the terms of such an agreement, as established in the Housing Code and the applicable regulations, the applicant would have had a right to possess and make use of the flat and to privatise it. The Court was therefore satisfied that his claim to a “social tenancy agreement” on the strength of a final and enforceable judgment had been sufficiently established to constitute a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. The fact that it had been impossible for him to obtain the execution of the judgment for a substantial period of time had constituted an interference with his right to the peaceful enjoyment of his possessions, for which the Government had not advanced any plausible justification. Accordingly, there had been a violation of Article 1 of protocol No.1.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court made an award in respect of non-pecuniary damage.

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

Case-law cited by the Court

Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland, judgment of 29 November 1991, Series A no. 222

Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-B

Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332

J.L.S. v. Spain (dec.), no. 41917/98, ECHR 1999-V

Kovalenok v. Latvia (dec.), no. 54264/00, 15 February 2001

Aunola v. Finland (dec.), no. 30517/96, 15 March 2001

S.A. Dangeville v. France, no. 36677/97, ECHR 2002-III

Burdov v. Russia, no. 59498/00, ECHR 2002-III

H.F. v. Slovakia (dec.), no. 54797/00, 9 December 2003

In the case of Malinovskiy v. Russia,

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

Mr C.L. ROZAKIS, *President*,

Mrs S. BOTOUCHAROVA,

Mr A. KOVLER,

Mrs E. STEINER,

Mr K. HAJIYEV,

Mr D. SPIELMANN,

Mr S.E. JEBENS, *judges*,

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

Having deliberated in private on 16 June 2005,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 41302/02) against the Russian Federation lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Russian national, Mr Igor Mikhailovich Malinovskiy (“the applicant”), on 20 October 2002.

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

3. On 13 May 2003 the Court decided to communicate the application to the Government. Under the provisions of Article 29 § 3 of the Convention, it decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility.

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

4. The applicant was born in 1962 and lives in Staryy Oskol, Belgorod region.

5. In 1986 the applicant was engaged in emergency operations at the site of the Chernobyl nuclear plant disaster. The applicant’s entitlement to certain State benefits is linked to the category of disability assigned to him due to the deterioration of his health as a result of these events.

6. In 1999 the applicant applied for free accommodation from the State. His housing conditions were recognised as sub-standard and he was placed on a waiting list.

7. In 2001 the applicant brought proceedings against the Belgorod Regional Administration to challenge its failure to make accommodation available to him within three months after placing him on a waiting list.

8. On 10 December 2001 the Starooskolskiy City Court of the Belgorod region ruled in the applicant's favour. It referred to the Law on social protection of citizens exposed to radiation as a result of the Chernobyl nuclear power station explosion, noted that the applicant's accommodation was sub-standard and ordered the Belgorod Regional Administration to provide the applicant with a flat "in accordance with the applicable standard conditions and in accordance with the order of precedence on the waiting list". This judgment was not appealed against, and enforcement proceedings were instituted on 6 February 2002.

9. On 28 June 2002 the bailiffs' service informed the applicant about the lack of progress in the enforcement proceedings due to the insufficient number of flats allocated to the waiting list. It advised the applicant to ask the Starooskolskiy City Court for replacement of the in-kind award under the judgment of 10 December 2001 with the equivalent sum of money.

10. On 9 October 2002 the bailiffs' service informed the applicant that it had sought instructions from the Starooskolskiy City Court concerning the enforcement of the judgment of 10 December 2001. In particular, it asked to set a time-limit within which the authorities were to provide a flat to the applicant.

11. On 2 December 2002 the Oktyabrskiy District Court of Belgorod examined the applicant's complaint regarding the failure of the bailiffs' service to enforce the judgment of 10 December 2001. It found no fault on the part of the service because the judgment had not set a time-limit for enforcement.

12. On 31 July 2003 the Presidium of the Belgorod Regional Court conducted a supervisory review of the judgment of 10 December 2001. It held that the statutory time-limit of three months was applicable and not amenable to further extensions. It removed the condition that the flat was to be provided in accordance with the order of precedence on the waiting list and upheld the remainder of the judgment.

13. In March 2004 the applicant was still waiting for accommodation.

14. According to the applicant, on 5 March 2004 a group of five people, including the applicant, went on hunger strike to protest against the poor social protection of Chernobyl victims. The mayor of Staryy Oskol launched a public appeal for donations in support of the protestors and collected the amount necessary to provide them all with housing. The applicant submitted a statement signed by the four other protesters in support of his version of events.

15. According to the Government, on 2 July 2004 the mayor of Staryy Oskol decided, pursuant to the judgment of 10 December 2001, to provide the applicant with a flat measuring 86.39 sq.m valued at 834,960 roubles.

16. On 8 July 2004 the applicant received from the mayor an occupancy voucher in respect of the flat assigned to him. He found the flat satisfactory.

17. No decision appears to have been taken as to the pending enforcement proceedings.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

...

C. Implementation of the right to a “social tenancy”

20. The Russian Soviet Federative Socialist Republic (RSFSR) Housing Code (Law of 24 June 1983, effective until 1 March 2005) provided that Russian citizens were entitled to possess flats owned by the State or municipal authorities or other public bodies, under the terms of a tenancy agreement (section 10). Certain “protected” categories of individuals (disabled persons, war veterans, Chernobyl victims, police officers, judges, etc.) had a right to priority treatment in the allocation of flats.

21. A decision on granting a flat was to be implemented by way of issuing the citizen with an occupancy voucher (*ордер на жилое помещение*) from the local municipal authority (section 47). The voucher served as the legal basis for taking possession of the flat designated therein and for the signing of a tenancy agreement between the landlord, the tenant and the housing maintenance authority (section 51, and also Articles 672 and 674 of the Civil Code).

22. Members of the tenant’s family (including the spouse, children, parents, disabled dependants and other persons) had the same rights and obligations under the tenancy agreement as the tenant (section 53 of the Housing Code). The tenant had the right to accommodate other persons in the flat (section 54). In the event of the tenant’s death, an adult member of the tenant’s family succeeded him or her as a party to the tenancy agreement (section 88).

23. Flats were granted for permanent use (section 10). The tenant could terminate the tenancy agreement at any moment, with the consent of his or her family members (section 89). The landlord could terminate the agreement on the grounds provided for by law and on the basis of a court decision (sections 89-90). If the agreement was terminated because the flat was no longer fit for habitation, the tenant and family were to receive a substitute flat with full amenities (section 91). Tenants or members of their family could be evicted without provision of substitute accommodation only if they “systematically destroyed or damaged the

flat”, “used it for purposes other than residence” or “systematically breached the [generally accepted rules of conduct], making life with others impossible” (section 98).

24. The tenant had the right to exchange the flat for another State or municipal flat, including across regions (section 67). An exchange involved reciprocal transfer of rights and obligations under the respective tenancy agreements and became final from the moment of issuing new occupancy vouchers (section 71). “Speculative” or sham exchanges were prohibited (section 73(2)).

...

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION AND ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

27. The applicant complained that the prolonged non-enforcement of the judgment of 10 December 2001, as amended on 31 July 2003, violated his “right to a court” under Article 6 § 1 of the Convention and his right to the peaceful enjoyment of his possessions as guaranteed in Article 1 of Protocol No. 1. The relevant part of Article 6 § 1 provides:

“In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...”

Article 1 of Protocol No. 1 reads as follows:

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

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

...

B. Merits

...

2. *Article 1 of Protocol No. 1*

41. The Government submitted that the flat to which the applicant laid claim could not be viewed as his “possession” for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 because the judgment of 10 December 2001 required the provision of a flat not in the applicant’s ownership but

under a social tenancy agreement, funded by the State budget. The applicant made no comments on this aspect.

42. The Court reiterates firstly that the right to any social benefit is not included as such among the rights and freedoms guaranteed by the Convention (see, for example, *Aunola v. Finland* (dec.), no. 30517/96, 15 March 2001). It further points out that a right to live in a particular property of which one is not the owner does not as such constitute a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol 1 (see *H.F. v. Slovakia* (dec.), no. 54797/00, 9 December 2003; *Kovalenok v. Latvia* (dec.), no. 54264/00, 15 February 2001; and *J.L.S. v. Spain* (dec.), no. 41917/98, ECHR 1999-V).

43. However, pecuniary assets, such as debts, by virtue of which the applicant can claim to have at least a “legitimate expectation” of obtaining effective enjoyment of a particular pecuniary asset (see *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*, judgment of 29 November 1991, Series A no. 222, p. 23, § 51; *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332, p. 21, § 31; and, *mutatis mutandis*, *S.A. Dangeville v. France*, no. 36677/97, §§ 44-48, ECHR 2002-III) may also fall within the notion of “possessions” contained in Article 1 of Protocol No. 1. In particular, the Court has consistently held that a “claim” – even concerning a particular social benefit – can constitute a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 if it is sufficiently established to be enforceable (see *Burdov v. Russia*, [no. 49498/00], § 40, [ECHR 2002-III,] and *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-B, p. 84, § 59).

44. Turning to the facts of the present case, the Court notes that, by virtue of the judgment of 10 December 2001, the town council was to put at the applicant’s disposal a flat with certain characteristics. The judgment did not require the authorities to give him ownership of a particular flat, but rather obliged them to issue him with an occupancy voucher in respect of any flat satisfying the court-defined criteria. On the basis of the voucher, a “social tenancy agreement” would have been signed between the competent authority and the applicant, acting as the principal tenant on behalf of himself and the members of his family (see paragraph 21 above). Under the terms of a “social tenancy agreement”, as established in the RSFSR Housing Code and the applicable regulations, the applicant would have had a right to possess and make use of the flat and to privatise it in accordance with the Privatisation of State Housing Act.

45. Accordingly, from the time of the judgment of 10 December 2001 as amended on 31 July 2003, the applicant had an established “legitimate expectation” of acquiring a pecuniary asset. The judgment was final as no ordinary appeal lay against it, and enforcement proceedings were instituted.

46. The Court is therefore satisfied that the applicant's claim to a "social tenancy agreement" was sufficiently established to constitute a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1.

47. The Court finds that the fact that it was impossible for the applicant to obtain the execution of the judgment of 10 December 2001 as amended by the judgment of 31 July 2003 for a substantial period of time constituted an interference with his right to the peaceful enjoyment of his possessions, for which the Government have not advanced any plausible justification ...

48. Accordingly, there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

49. 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

50. The applicant claimed 50,000 euros (EUR) as compensation for non-pecuniary damage.

51. The Government submitted that the applicant's claim was excessive, arguing that if the Court decided to make an award it should not exceed the amount awarded in *Burdov* (cited above).

52. The Court considers that the applicant must certainly have suffered distress and frustration as a result of the State authorities' failure to enforce a judgment in his favour. However, the amount claimed appears excessive. The Court takes into account the award it made in *Burdov* (cited above, § 47), the nature of the award whose non-enforcement was at stake in the present case, namely a benefit linked to the applicant's disability as a Chernobyl victim, the length of the enforcement proceedings and other relevant aspects. Making its assessment on an equitable basis, it awards the applicant EUR 3,000 in respect of non-pecuniary damage, plus any tax that may be chargeable on that amount.

...

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Declares* the application admissible;

...

3. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;

4. *Holds*

(a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 3,000 (three thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, to 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;

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

5. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 7 July 2005, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Santiago QUESADA
Deputy Registrar

Christos ROZAKIS
President

MALINOVSKI c. RUSSIE
(Requête n° 41302/02)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 7 JUILLET 2005¹

1. Traduction; original anglais. Extraits. A la même date, la Cour a rendu un arrêt similaire dans l'affaire *Chpakovski c. Russie*, n° 41307/02.

SOMMAIRE¹**Non-exécution d'un jugement définitif ordonnant aux autorités de fournir au requérant un appartement d'Etat dans le cadre d'un bail social****Article 1 du Protocole n° 1**

Procédure d'exécution – Biens – Respect des biens – Ingérence – Non-exécution d'un jugement définitif ordonnant aux autorités de fournir au requérant un appartement d'Etat dans le cadre d'un bail social

*
* *

Le requérant devint invalide après avoir participé en 1986 aux opérations de secours sur le site de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl. En décembre 2001, un tribunal jugea qu'il avait droit à bénéficier gratuitement d'un appartement d'Etat correspondant aux normes adéquates dans le cadre d'un bail social. Une procédure d'exécution fut engagée puis suspendue faute d'appartements disponibles. En mars 2004, le requérant entama une grève de la faim pour protester contre la mauvaise protection sociale accordée aux victimes de Tchernobyl. Le maire lança un appel public à donations au profit des grévistes et récolta une somme suffisante pour leur fournir à tous des logements. Le requérant se vit attribuer un appartement en juillet 2004.

Article 1 du Protocole n° 1 : la Cour note que le jugement en cause n'obligeait pas les autorités à conférer au requérant la propriété d'un appartement particulier, mais exigeait qu'elles lui délivrent un justificatif d'occupation et concluent avec lui un «bail social» pour tout appartement correspondant aux critères définis par le tribunal. Aux termes d'un tel bail, ainsi que défini dans le code de l'habitation et la réglementation applicable, le requérant devait jouir du droit de posséder et d'utiliser l'appartement et de le privatiser. Dès lors, la Cour est convaincue que la créance du requérant – à savoir son droit à un «bail social» reposant sur un jugement définitif et exécutoire – était suffisamment établie pour constituer un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. L'impossibilité où le requérant s'est trouvé d'obtenir l'exécution de ce jugement, et ce pendant un délai assez long, a constitué une ingérence dans le droit de l'intéressé au respect de ses biens. Par ailleurs, le Gouvernement n'a fourni aucune justification plausible à cette ingérence. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue une somme pour dommage moral.

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

Jurisprudence citée par la Cour

Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande, arrêt du 29 novembre 1991, série A n° 222

Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B

Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332

J.L.S. c. Espagne (déc.), n° 41917/98, CEDH 1999-V

Kovalenok c. Lettonie (déc.), n° 54264/00, 15 février 2001

Aunola c. Finlande (déc.), n° 30517/96, 15 mars 2001

S.A. Dangeville c. France, n° 36677/97, CEDH 2002-III

Bourdov c. Russie, n° 59498/00, CEDH 2002-III

H.F. c. Slovaquie (déc.), n° 54797/00, 9 décembre 2003

En l'affaire Malinovski c. Russie,

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{me} S. BOTOCHAROVA,

M. A. KOVLER,

M^{me} E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 juin 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 41302/02) dirigée contre la Fédération de Russie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Igor Mikhaïlovitch Malinovski («le requérant»), a saisi la Cour le 20 octobre 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

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

3. Le 13 mai 2003, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme l'article 29 § 3 de la Convention le permet, elle a décidé de statuer en même temps sur la recevabilité et sur le fond de la requête.

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

4. Le requérant est né en 1962 et réside à Stary Oskol, dans la région de Belgorod.

5. En 1986, il participa à des opérations de secours sur le site de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl. Il a droit à certaines prestations de l'Etat qui sont fonction du degré d'invalidité qui lui a été attribué en raison de la dégradation de sa santé survenue à la suite de ces événements.

6. En 1999, le requérant demanda à l'Etat de lui fournir un logement gratuit. Les autorités reconnurent que ses conditions de logement étaient inférieures à la norme et l'inscrivirent sur une liste d'attente.

7. En 2001, le requérant engagea une procédure contre l'administration régionale de Belgorod au motif que celle-ci n'avait pas mis de logement à sa disposition dans les trois mois qui avaient suivi son inscription sur la liste d'attente.

8. Le 10 décembre 2001, le tribunal municipal de Stary Oskol (région de Belgorod) rendit une décision donnant gain de cause au requérant. S'appuyant sur la loi relative à la protection sociale des citoyens irradiés à la suite de l'explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl, il nota que le logement du requérant était inférieur aux normes et ordonna à l'administration régionale de Belgorod de fournir à l'intéressé un appartement « conforme aux normes en vigueur, en respectant l'ordre de la liste d'attente ». Ce jugement ne fut pas attaqué en appel et une procédure d'exécution fut lancée le 6 février 2002.

9. Le 28 juin 2002, le service des huissiers de justice informa le requérant que la procédure d'exécution n'avait fait aucun progrès parce que le nombre d'appartements disponibles pour les personnes inscrites sur la liste d'attente était insuffisant. Il conseilla au requérant de demander au tribunal municipal de Stary Oskol de remplacer la prestation en nature accordée dans le jugement du 10 décembre 2001 par l'équivalent en argent.

10. Le 9 octobre 2002, le service des huissiers de justice informa le requérant qu'il avait sollicité des instructions auprès du tribunal municipal de Stary Oskol au sujet de l'exécution du jugement du 10 décembre 2001. Il avait notamment demandé que soit fixée une date limite avant laquelle les autorités devaient fournir un appartement au requérant.

11. Le 2 décembre 2002, le tribunal du district Oktyabrski de Belgorod examina la plainte déposée par le requérant au sujet de la non-exécution du jugement du 10 décembre 2001. Il considéra que le service des huissiers de justice n'avait commis aucune faute puisque le jugement ne fixait pas de délai pour procéder à l'exécution.

12. Le 31 juillet 2003, le présidium du tribunal régional de Belgorod effectua la révision du jugement du 10 décembre 2001. Il jugea que le délai légal de trois mois était applicable et ne pouvait faire l'objet d'autres prolongations. Il supprima la condition selon laquelle l'appartement devait être attribué en respectant l'ordre de la liste d'attente et confirma le jugement pour le surplus.

13. En mars 2004, le requérant était toujours en attente d'un logement.

14. D'après le requérant, un groupe de cinq personnes, dont il faisait partie, entama le 5 mars 2004 une grève de la faim pour protester contre la mauvaise protection sociale accordée aux victimes de Tchernobyl. Le maire de Stary Oskol lança un appel public à donations en faveur des grévistes et rassembla la somme nécessaire pour leur fournir à tous des

logements. Le requérant soumit une déclaration signée par les quatre autres grévistes à l'appui de sa version des faits.

15. Selon le Gouvernement, le maire de Stary Oskol décida le 2 juillet 2004, conformément au jugement du 10 décembre 2001, de fournir au requérant un appartement d'une surface de 86,39 m² et d'une valeur de 834 960 roubles.

16. Le 8 juillet 2004, le requérant se vit remettre par le maire un justificatif d'occupation pour l'appartement qui lui avait été attribué. L'intéressé trouva l'appartement à sa convenance.

17. Aucune décision ne paraît avoir été prise quant à la procédure d'exécution pendante.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

(...)

C. Mise en œuvre du droit à un « bail social »

20. Le code de l'habitation de la République fédérative socialiste soviétique de Russie (RFSSR) (loi du 24 juin 1983 en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2005) disposait que les citoyens russes étaient habilités à jouir de la possession d'appartements appartenant à l'Etat, aux autorités municipales ou à d'autres organismes publics dans des conditions fixées par un bail (article 10). Certaines catégories d'individus « protégés » (handicapés, vétérans de guerre, victimes de Tchernobyl, policiers, juges, etc.) avaient droit à un traitement prioritaire pour ce qui est de l'attribution des logements.

21. Toute décision d'attribution d'un logement devait être mise en œuvre en remettant au citoyen un justificatif d'occupation (*ордер на жилое помещение*) émis par la commune (article 47). Ce justificatif constituait la base légale habilitant à prendre possession de l'appartement qui y était mentionné et à signer le bail conclu entre le propriétaire, le locataire et l'autorité chargée de l'entretien des logements (article 51 et articles 672 et 674 du code civil).

22. Les membres de la famille du locataire (épouse, enfants, parents, personnes à charge handicapées et autres) avaient en vertu du bail les mêmes droits et obligations que le locataire (article 53 du code de l'habitation). Le locataire avait le droit d'héberger d'autres personnes dans l'appartement (article 54). En cas de décès du locataire, un adulte de sa famille lui succédait en tant que partie au bail (article 88).

23. Les appartements étaient octroyés pour un usage permanent (article 10). Le locataire pouvait résilier le bail à tout moment avec l'accord des membres de sa famille (article 89). Le propriétaire pouvait

mettre fin au bail pour les motifs prévus par la loi et sur la base d'une décision de justice (articles 89 et 90). Si le contrat était résilié parce que le logement n'était plus en état d'être habité, le locataire et sa famille devaient se voir fournir à la place un appartement équipé de tout le confort (article 91). Les locataires ou les membres de leur famille ne pouvaient être expulsés sans bénéficier d'un logement de remplacement que s'ils avaient «systématiquement détruit ou endommagé l'appartement», «utilisé l'appartement à des fins autres que d'habitation» ou «systématiquement enfreint les [règles de conduite admises par tous] et rendu impossible la cohabitation avec autrui» (article 98).

24. Le locataire avait le droit d'échanger l'appartement qu'il occupait contre un autre appartement appartenant à l'État ou à la municipalité; les échanges pouvaient aussi se faire entre régions (article 67). Un échange supposait le transfert réciproque des droits et obligations prévus par les baux respectifs et devenait définitif au moment où étaient émis les nouveaux justificatifs d'occupation (article 71). Les échanges «spéculatifs» ou fictifs étaient interdits (article 73 § 2).

(...)

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

27. Le requérant se plaint que la non-exécution prolongée du jugement du 10 décembre 2001, tel qu'amendé le 31 juillet 2003, a violé son «droit à un tribunal» garanti par l'article 6 § 1 de la Convention ainsi que son droit au respect de ses biens protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. L'article 6 § 1 dispose, en ses passages pertinents :

«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 (...).»

L'article 1 du Protocole n° 1 est 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.»

(...)

B. Sur le fond

(...)

2. Article 1 du Protocole n° 1

41. Le Gouvernement soutient que l'appartement réclamé par le requérant ne saurait passer pour un de ses «biens» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 étant donné que le jugement du 10 décembre 2001 exigeait que soit fourni à l'intéressé un logement sans lui en conférer la propriété mais pour qu'il l'occupe au titre d'un bail social, financé sur le budget de l'Etat. Le requérant n'a pas formulé d'observations à ce sujet.

42. La Cour rappelle tout d'abord que le droit à une prestation sociale ne fait pas en tant que tel partie des droits et libertés garantis par la Convention (voir, par exemple, *Aunola c. Finlande* (déc.), n° 30517/96, 15 mars 2001). Elle précise de plus que le droit d'habiter dans une résidence déterminée, dont on n'est pas propriétaire, ne constitue pas en soi un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (*H.F. c. Slovaquie* (déc.), n° 54797/00, 9 décembre 2003, *Kovalenok c. Lettonie* (déc.), n° 54264/00, 15 février 2001, et *J.L.S. c. Espagne* (déc.), n° 41917/98, CEDH 1999-V).

43. Toutefois, les 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 certain droit de nature patrimoniale (*Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, arrêt du 29 novembre 1991, série A n° 222, p. 23, § 51, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 21, § 31, et, *mutatis mutandis*, *S.A. Dangeville c. France*, n° 36677/97, §§ 44-48, CEDH 2002-III) peuvent aussi relever de la notion de «biens» contenue à l'article 1 du Protocole n° 1. En particulier, la Cour a constamment dit qu'une «créance» – concernant même le bénéfice d'une prestation sociale particulière – peut constituer un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 si elle est suffisamment établie pour être exigible (*Bourdov c. Russie*, [n° 59498/00], § 40, [CEDH 2002-III,] et *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B, p. 84, § 59).

44. Pour en venir aux faits de la cause, la Cour note qu'en vertu du jugement du 10 décembre 2001 le conseil municipal devait mettre à la disposition du requérant un appartement doté de certaines caractéristiques. Le jugement n'obligeait pas les autorités à lui conférer la propriété d'un appartement particulier, mais exigeait qu'elles lui délivrent un justificatif d'occupation pour un appartement, quel qu'il soit, correspondant aux critères définis par le tribunal. Sur la base de ce justificatif, un «bail social» devait être signé entre l'autorité compétente et le requérant, agissant comme locataire principal au nom de sa famille

et de lui-même (paragraphe 21 ci-dessus). Aux termes du « bail social », tel que défini dans le code de l'habitation de la RFSSR et la réglementation applicable, le requérant devait jouir du droit de posséder et d'utiliser l'appartement et de le privatiser conformément à la loi sur la privatisation des logements d'Etat.

45. Par conséquent, à compter du jugement du 10 décembre 2001 tel qu'amendé le 31 juillet 2003, le requérant avait une « espérance légitime » d'acquérir une valeur patrimoniale. Le jugement était définitif puisqu'insusceptible d'appel et une procédure d'exécution fut engagée.

46. Dès lors, la Cour est convaincue que la créance du requérant – à savoir son droit à un « bail social » – était suffisamment établie pour constituer un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

47. La Cour juge que l'impossibilité où le requérant s'est trouvé d'obtenir l'exécution du jugement du 10 décembre 2001 tel qu'amendé par la décision du 31 juillet 2003, et ce pendant un délai assez long, a constitué une ingérence dans le droit de l'intéressé au respect de ses biens. Par ailleurs, le Gouvernement n'a fourni aucune justification plausible à cette ingérence (...)

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

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

49. 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

50. Le requérant sollicite 50 000 euros (EUR) à titre de réparation du dommage moral.

51. Le Gouvernement trouve ces prétentions exagérées et soutient que, au cas où la Cour déciderait d'allouer une somme, celle-ci ne devrait pas dépasser le montant octroyé dans l'affaire *Bourdov* (précitée).

52. La Cour considère que le requérant a forcément dû éprouver détresse et frustration en raison de la non-exécution par l'Etat du jugement rendu en sa faveur. La somme réclamée paraît cependant excessive. La Cour prend en compte le montant alloué par elle dans l'affaire *Bourdov* (précitée, § 47), la nature de la prestation dont la non-exécution est en jeu en l'espèce, à savoir une prestation liée à l'invalidité reconnue au requérant en tant que victime de la catastrophe de Tchernobyl, la durée de la procédure d'exécution et autres éléments

pertinents. Statuant en équité, elle alloue au requérant 3 000 EUR pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

(...)

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

1. *Déclare* la requête recevable ;

(...)

3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

4. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 3 000 EUR (trois mille euros) pour dommage moral, à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 7 juillet 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président

OKYAY AND OTHERS v. TURKEY
(Application no. 36220/97)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 12 JULY 2005¹

1. English original.

SUMMARY¹**Refusal of authorities to enforce court judgments ordering a halt to the operation of thermal power plants****Article 6 § 1**

Administrative proceedings – Enforcement proceedings – Applicability – Civil right – Genuine and serious dispute – Right to live in a healthy and balanced environment – Standing under domestic law to apply for suspension of environmentally hazardous activities – Right to compensation under domestic law for non-enforcement or circumvention of judgments – Refusal of authorities to enforce court judgments ordering a halt to the operation of thermal power plants – Government’s decision circumventing court judgments

*
* *

The applicants, who live in a city located approximately 250 kilometres from three thermal plants, requested the relevant administrative authorities to halt the operation of these plants on the ground that they constituted a threat to public health and the environment. The authorities did not reply, which amounted to a refusal of the applicants’ request. The applicants subsequently instituted proceedings in the administrative court. Expert reports, which were submitted to the court, noted high levels of toxic emissions and the absence of mandatory chimney filters. In June 1996 the court issued an injunction suspending the power plants’ operation, finding that they had been operating without the requisite permits for construction, gas emissions and discharge of waste water. As their continued operation could give rise to irreparable harm to the public, the court ruled that the administrative decision refusing to halt the plants’ operation had been unlawful. These findings were confirmed in judgments of the administrative court in December 1996 and of the Supreme Administrative Court in June 1998. Despite the administrative courts’ judgments, the Council of Ministers decided that the thermal power plants should continue to operate, as their closure would give rise to energy shortages and loss of employment.

Held

Article 6 § 1: The applicants had not suffered any economic or other loss. However, their right to live in a healthy and balanced environment was recognised by the Constitution. Hence, they could arguably claim that they were entitled under Turkish law to protection from environmental damage caused by the power plants’ hazardous activities. It followed that there existed a genuine and serious “dispute” in respect of which the applicants had obtained standing before the courts to seek the suspension of the plants’ activities. In addition, any administrative refusal to enforce the judgments in question or any circumvention

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

thereof paved the way for compensation. Accordingly, the outcome of the proceedings before the administrative courts, taken as a whole, could be considered to relate to the applicants' civil rights, and Article 6 § 1 applied. The authorities had failed to comply with the injunction suspending the plants' activities and to enforce the subsequent judgments of the administrative courts within the prescribed time-limits. The decision of the Council of Ministers to continue operating the plants had no legal basis and was unlawful. It was tantamount to circumventing the judicial decisions, a situation which adversely affected the principle of a law-based State. In conclusion, the failure of the authorities to comply with the judgments of the administrative courts had deprived Article 6 § 1 of any useful effect.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court made an award in respect of non-pecuniary damage.

Case-law cited by the Court

Hornsby v. Greece, judgment of 19 March 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-II

Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland, judgment of 26 August 1997, *Reports* 1997-IV

Athanassoglou and Others v. Switzerland [GC], no. 27644/95, ECHR 2000-IV

Ünver v. Turkey (dec.), no. 36209/97, 26 September 2000

Taşkın and Others v. Turkey, no. 46117/99, ECHR 2004-X

In the case of Okyay and Others v. Turkey,

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 R. TÜRMEŒ,

Mr K. JUNGWIERT,

Mr M. UGREKHELIDZE,

Mrs A. MULARONI, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 21 June 2005,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 36220/97) against the Republic of Turkey lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by ten Turkish nationals, Mr Ahmet Okyay, Ms Derya Durmaz, Mr Rifat Bozkurt, Mr Noyan Özkan, Mr Uğur Kalelioğlu, Ms Banu Karabulut, Mr Senih Özay, Mr Talat Oğuz, Mr Tamay Arslançeri and Mr İbrahim Arzuk (“the applicants”), on 9 December 1996.

2. The Turkish Government (“the Government”) did not designate an Agent for the purposes of the proceedings before the Court.

3. The applicants complained under Article 6 of the Convention that their right to a fair hearing had been breached on account of the administrative authorities’ failure to enforce the administrative courts’ decisions and orders to halt the operation of the Yatağan, Gökova (Kemerköy) and Yeniköy thermal power plants in the Muğla province of south-west Turkey.

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

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

6. By a decision of 17 January 2002, the Chamber declared the application admissible.

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

8. On 1 November 2004 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Second Section (Rule 52 § 1).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A. Background to the case

9. The case concerns the national authorities' failure to implement the domestic courts' order to shut down three thermal power plants which pollute the environment in the province of Muğla, in south-west Turkey.

10. The applicants are all lawyers who live and practise in İzmir, a city which is approximately 250 kilometres from the site of the power plants. Relying on Article 56 of the Constitution and section 3(a) of the Environment Act (see paragraphs 46 and 47 below), the applicants argued that it was their constitutional right to live in a healthy and balanced environment, and their duty to ensure the protection of the environment and to prevent environmental pollution.

11. The Yatağan, Yeniköy and Gökova thermal power plants have been operated for many years by the Ministry of Energy and Natural Resources and the public utility company Türkiye Elektrik Kurumu ("TEAŞ") in Muğla, in the Aegean region of Turkey. In the course of their operation, the poor-quality coal used by the plants to produce energy has caused pollution and harmed the region's biological diversity.

B. The proceedings before the administrative and judicial authorities to halt the plants' operation

1. Application to the administrative authorities

12. By petitions of 16 April 1993, 28 April 1993 and 11 February 1994, the applicants called on the Ministries of Health, of the Environment and of Energy and Natural Resources, TEAŞ and the Muğla provincial governor to take action to halt the operation of the Gökova, Yatağan and Yeniköy thermal power plants. They claimed that these three power plants had failed to obtain the requisite licences and that their operation constituted a danger to public health and to the environment.

13. The above-mentioned administrative authorities did not reply to the applicants' request, which, under section 10(2) of the Administrative Procedure Act (Law no. 2577), amounted to a refusal.

2. *The proceedings before the Aydın Administrative Court*

14. On 16 July 1993, 18 July 1993 and 18 May 1994 the applicants brought three separate actions in the Aydın Administrative Court concerning the Gökova, Yatağan and Yeniköy power plants respectively, against the Ministries of Health, of Energy and Natural Resources and of the Environment, TEAŞ and the Muğla provincial governor's office. They requested that the administrative decision refusing to halt the power plants' operation be set aside. The applicants further asked the court to order an interim measure to suspend the activities of these power plants on the ground that they were causing irreparable harm to nature and to public health. As to their legal capacity to bring the proceedings in question, the applicants relied on Article 56 of the Constitution and sections 3 and 30 of the Environment Act (see paragraphs 46, 47 and 50 below).

15. The Aydın Administrative Court appointed a panel of experts, composed of three university professors who were experts in forestry, the environment and chemistry respectively, with a view to determining the effects of the three power plants' operation on the environment.

16. On 16 February 1996 the experts submitted their reports to the court. They concluded that the plants emitted considerable amounts of nitrogen dioxide and sulphur dioxide and were not equipped with the mandatory chimney filters. They found that the power plants constituted a danger to a zone measuring 25-30 kilometres in diameter. Accordingly, they recommended that the Gökova power plant be immediately shut down, that one unit in each of the Yeniköy and Yatağan power plants should cease to operate and that desulphurisation units should be installed in them.

17. On 20 June 1996 the Aydın Administrative Court issued an interlocutory injunction for suspension of the power plants' operation. It found that TEAŞ had been operating the plants since 1994 under the guise of "test operations", without having obtained the requisite permits for construction, gas emissions and the discharge of waste water. On the basis of the experts' findings, the court noted that the plants had already caused pollution that was harmful to human health and the environment and that their continued operation could cause irreparable harm to the public. Consequently, it ruled that the administrative authorities' decision refusing to halt the plants' operation had been unlawful.

18. On 29 August 1996 the Regional Administrative Court in Aydın, an appellate body responsible for examining decisions given by a single judge in the administrative courts, dismissed the defendant authorities' appeal against the injunction of 20 June 1996.

(a) The case of the Gökova power plant

19. The applicants alleged before the Administrative Court that the continued operation of the Gökova power plant would lead to environmental disaster. In particular, it would reduce the number of marine fish species, harm forests and agricultural areas and would have an adverse impact on tourism on account of the risk of hazardous emissions. In this connection, they claimed that the authorities had failed to prepare an environmental impact report and to obtain the necessary operating permits.

20. In its submissions to the Administrative Court, the Ministry of Energy and Natural Resources disputed the applicants' legal capacity to bring the action in question, alleging that they did not have a legal interest to bring such an action as required by section 5(2) of the Administrative Procedure Act (see paragraph 55 below). It further claimed, *inter alia*, that there was no requirement to obtain an environmental impact report and that the authorities had already applied for the requisite permits. It also noted that the authorities were taking the necessary steps to install a new flue gas desulphurisation system.

21. In addition to those submissions from the Ministry of Energy and Natural Resources, the Ministries of Health and of the Environment, TEAŞ and the Muğla provincial governor's office claimed that the case ought to be dismissed because the necessary equipment would be installed in the plant to prevent pollution.

22. On 30 December 1996 the Aydın Administrative Court set aside the defendant authorities' decision to refuse to halt the operation of the Gökova power plant. In its decision, the court first dismissed the objection concerning the applicants' alleged lack of a legal interest to bring an action to halt the plant's operation. Referring to section 2 of the Administrative Procedure Act, the court noted that there was no requirement to claim a violation of a personal interest in cases concerning the protection of the environment or the historical and cultural heritage, or which were closely related to issues of public interest (see paragraph 53 below). It further found that the thermal power plant was being operated as a "test operation" and did not have the requisite permits. In this connection, the court found, *inter alia*:

"... Furthermore, in order to determine whether the thermal power plant caused damage to the environment, a survey of the area was conducted by three experts, namely Professor M. Doğan Kantarcı, Professor Ayşen Müzzinoğlu and Professor İlker Kayadeniz. The [aforementioned experts'] report, on which this judgment is based, noted that the Kemerköy (Gökova) thermal power plant consisted of three units, each capable of generating 210 megawatts of electricity. The plant uses poor-quality lignite coal to generate energy. It has no equipment for filtering sulphur dioxide and nitrogen oxide gases discharged through its chimneys ... Each of the three units of the Kemerköy

thermal power plant uses 1.4 million tonnes of coal. It is not possible to decrease air pollution by reducing the capacity of a thermal power plant which uses poor-quality coal. It appears that 110.5 million tonnes of coal are stocked on the thermal power plant's premises. Given that the annual amount of coal to be used by the three units is around 4.2 million tonnes, the thermal power plant would need to operate for twenty-six years to use up all the coal. If even one unit of the Kemerköy power plant were to operate, this would have a detrimental effect on the environment. The gas emitted from the chimneys disperses over an area measuring approximately 2,350 kilometres in diameter ... Should three units of the Kemerköy and two units of the Yeniköy thermal power plants be operated, the Datça and Beğçe zones of the Reşadiye peninsula would be adversely affected by sulphur dioxide. The delivery of coal to the power plant by ship would also cause marine pollution. [It follows] that the operation of the Kemerköy power plant has a harmful effect not only on the areas in the vicinity but also on distant areas. [Accordingly], in order to remove the sulphur dioxide from the gas discharged through the chimneys, desulphurisation units must be installed. This would remove 95% of the sulphur dioxide.

Our country's electrical energy needs can never be disregarded. However, the electricity plants in operation, or to be constructed, must meet the requirements of the above-mentioned regulations, so that the public interest is respected. The public interest cannot be said to have been respected if irreparable harm is caused to the environment merely in order to generate electricity.

It appears that the requisite measures were not taken prior to the plant's construction and the start of operations. Despite the possibility of minimising the adverse environmental effects of the power plants, which represent a long-term State investment, it is obvious that the necessary steps were not taken or that little was done from the planning stage to the point of commencing operations.

The financial cost of installing a flue gas desulphurisation system must not be a deterrent. Discussion of the financial cost of the benefit that would accrue to the population from the measures to be taken by the administration is incompatible with the aim of a social State ..."

23. Given that the thermal power plant had caused environmental pollution, that no preventive measure had been taken and that the requisite permits for construction, operation, gas emission and the discharge of waste water had not been obtained, the court concluded that the refusal of the applicants' request to halt the plant's operation had been unlawful.

(b) The case of the Yeniköy power plant

24. The applicants contended before the Administrative Court that the operation of the Yeniköy power plant without the requisite permits and installations would lead to environmental disaster. They therefore asked the court to set aside the administrative authorities' decision to refuse to halt the plant's operation.

25. The Ministry of Energy and Natural Resources claimed that the power plant had received the requisite construction permit and that TEAŞ was taking the necessary steps to install flue gas desulphurisation

equipment. However, it denied that the power plant was polluting the environment and claimed that closure of the plant would give rise to energy shortages in the Aegean region.

26. The Ministry of Health submitted that the plaintiffs did not have a legal interest to bring such an action as required by section 5(2) of the Administrative Procedure Act (see paragraph 55 below). It contended, *inter alia*, that the relevant authorities were taking the necessary steps to prevent the plant from polluting the environment.

27. The Ministry of the Environment maintained that it did not have authority to issue an operating permit for power plants but was nonetheless required to submit its opinion on such permits. It noted that it had already sent an opinion to the Ministry of Health and to TEAŞ. In its view, no environmental impact report was required in respect of the power plant, since it had been constructed prior to the enactment of the Environment Act.

28. For its part, TEAŞ asserted that the plaintiffs did not have a legal interest in the action and that the case should therefore be dismissed. It alleged, *inter alia*, that the power plant had received the requisite permits from the authorities and that it had been equipped with electronic chimney filters. The company further claimed that there was no alternative energy supply, and that the power plant's closure would result in energy shortages in the region.

29. On 30 December 1996 the Aydın Administrative Court delivered a judgment similar to that in the case of the Gökova thermal power plant, and set aside the administrative authorities' decision to refuse to close the Yeniköy thermal power plant. Relying on the experts' report, the court noted that the Yeniköy plant did not have the necessary operating permits and that it had already polluted the environment. It therefore found that the administrative authorities' decision had been unlawful.

(c) The case of the Yatağan power plant

30. The applicants argued before the Administrative Court that the Yatağan power plant had been in operation since 1982 and that the damage it caused to the environment had been observed since 1985. They contended that the defendant authorities had failed to obtain the requisite permits for the power plant's operation. They therefore asked the court to set aside the administrative authorities' decision to refuse to close the plant.

31. As they had done in the cases of the Gökova and Yeniköy plants, the defendant administrative authorities challenged the applicants' legal interest to bring an action in the Administrative Court for the purpose of shutting down the Yatağan plant. They denied that the plant polluted the

environment and claimed that the necessary permits would be obtained and that flue gas desulphurisation equipment would be installed. The administrative authorities also pointed out that there would be a significant energy shortage in the region if the plant's operation were to be halted. They asked the court to dismiss the action.

32. On 30 December 1996 the Aydın Administrative Court dismissed the defendants' objection concerning the applicants' alleged lack of legal interest and set aside the administrative decision to continue the plant's operation without obtaining the requisite permits. Referring to the experts' report, the court reasoned that the plant was polluting the environment and therefore concluded that the administrative decision to refuse to halt the plant's operation had been unlawful.

3. The proceedings before the Supreme Administrative Court

33. By decisions of 3 and 6 June 1998, the Supreme Administrative Court upheld the above-mentioned three judgments of the Aydın Administrative Court.

34. On 26 April 1999 the Supreme Administrative Court rejected the defendant authorities' requests for rectification.

C. Enforcement of the administrative courts' judgments

35. By virtue of section 28 of the Administrative Procedure Act and of Article 138 § 4 of the Constitution, the administrative authorities are obliged to comply with court decisions and to enforce them within thirty days following service of the decision (see paragraphs 57 and 58 below).

36. By a decision of 3 September 1996, the Council of Ministers, composed of the Prime Minister and other cabinet ministers, decided that the three thermal power plants should continue to operate, despite the administrative courts' judgments. The Council of Ministers reasoned that closure of the plants would give rise to energy shortages and loss of employment and would thus affect the region's income from tourism. Taking the view that the necessary measures were being taken by the authorities with a view to preventing the plants from polluting the environment, the Council of Ministers decided that the plants' operation should not be halted.

37. In letters of 6 and 14 September 1996, the applicants asked the defendant administrative authorities to enforce the judgments of the Aydın Administrative Court.

38. On 11 November 1996 the applicants filed criminal complaints with the offices of the Ankara Chief Public Prosecutor and of the public prosecutors in the jurisdictions in which the

plants were situated. They asked the prosecutors to institute criminal proceedings against the members of the Council of Ministers and other relevant administrative authorities for failure to execute the court decisions.

39. In a letter of 20 November 1996, the Ministry of Energy and Natural Resources informed the applicants that the operation of the three thermal power plants would not be halted. It was noted that the power plants were responsible for 7% of the country's total electricity production and that their contribution to the economy was estimated at around five hundred billion Turkish liras. The Ministry further argued that 4,079 people would lose their jobs and the region's tourist sector would be adversely affected if these plants were to cease to operate. It was further claimed that contracts had already been signed for the installation of new flue gas desulphurisation systems and that the necessary measures were therefore being taken to protect the environment and public health.

40. On 27 November 1996 the Ankara Chief Public Prosecutor issued a decision not to prosecute the Prime Minister and other ministers, having regard to Article 100 of the Constitution which stipulated that the prosecution of these authorities would require a parliamentary investigation.

41. On 25 December 1996 the Yatağan Chief Public Prosecutor issued a decision not to prosecute the director of the Yatağan thermal power plant, given that the Aydın Administrative Court's judgment had not been served on him, and that TEAŞ's directors were not responsible for taking action to comply with the court's judgment.

42. On 12 March 1997 the Milas Chief Public Prosecutor issued a decision not to prosecute the directors of the Yeniköy and Gökova thermal power plants. The Chief Public Prosecutor stated that the directors of the power plants were merely implementing the Council of Ministers' decision of 3 September 1996 and that there were no grounds for considering that they were deliberately refusing to comply with the administrative courts' judgments.

D. Subsequent developments

43. The applicants submitted a copy of nine judgments given by the Yatağan Magistrates' Court in civil matters (*sulh hukuk mahkemesi*). In these cases, brought against TEAŞ, the plaintiffs, who were farmers living in the vicinity of the Yatağan thermal power plant, alleged that the quality and quantity of their olive and tobacco production had been adversely affected by the poisonous gas and ash emitted by the power plant and that they had therefore suffered pecuniary damage (Files

nos. 1998/80, 1998/81, 1999/68, 2000/225, 2000/226, 2000/499, 2001/72, 2001/73, 2001/76; and decisions nos. 1998/108, 1998/113, 1999/339, 2000/164, 2000/183, 2001/59, 2001/75, 2001/78, 2001/79).

44. The Yatağan Magistrates' Court acceded to the plaintiffs' claims and awarded each of them compensation. Relying on expert reports on the plaintiffs' land, the court found that the hazardous gas emitted by the power plant had caused considerable damage to cultivation in the region, in that olive trees and tobacco plants suffered from incomplete leaf growth and were unable to produce a sufficient yield.

45. The Court of Cassation upheld all nine judgments of the Yatağan Magistrates' Court.

II. RELEVANT LAW

A. Domestic law on environmental protection

1. *The Constitution*

46. Article 56 of the Constitution provides:

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

2. *The Environment Act*

47. Section 3 of the Environment Act (Law no. 2872), published in the Official Gazette on 11 August 1983, reads:

“The general principles governing environmental protection and the prevention of environmental pollution shall be as follows:

(a) Protecting the environment and preventing environmental pollution are the duty of individuals and legal entities as well as of all citizens, and they are required to comply with the measures to be taken and the principles laid down in reference to these matters. ...”

48. Section 10 provides:

“Establishments and concerns which propose to carry out activities which might cause environmental problems shall draw up an environmental impact report. This report shall concern, *inter alia*, the measures proposed to reduce the detrimental effects of waste materials and the necessary precautions to this end.

The types of project for which such a report shall be required, its content and the principles governing its approval by the relevant authorities shall be determined by regulations.”

49. Section 28 reads:

“Whether or not negligence has occurred, a person who pollutes and harms the environment shall be responsible for the damage resulting from that pollution or the deterioration of the environment.

This liability is without prejudice to any liability which may arise under general provisions.”

50. Section 30 provides:

“Individuals and legal entities that suffer damage from or have information regarding an activity which pollutes or harms the environment may request that the activity be stopped by applying to the administrative authorities.”

B. Relevant international texts on the right to a healthy environment

51. In June 1992 the United Nations Conference on Environment and Development, meeting in Rio de Janeiro (Brazil), adopted a declaration (“the Rio Declaration on Environment and Development”, A/CONF.151/26 (vol. I)) intended to advance the concept of States’ rights and responsibilities with regard to the environment. “Principle 10” of this Declaration provides:

“Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”

52. On 27 June 2003 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted Recommendation 1614 (2003) on environment and human rights. The relevant part of this recommendation states:

“9. The Assembly recommends that the Governments of member States:

i. ensure appropriate protection of the life, health, family and private life, physical integrity and private property of persons in accordance with Articles 2, 3 and 8 of the European Convention on Human Rights and by Article 1 of its Additional Protocol, by also taking particular account of the need for environmental protection;

ii. recognise a human right to a healthy, viable and decent environment which includes the objective obligation for States to protect the environment, in national laws, preferably at constitutional level;

iii. safeguard the individual procedural rights to access to information, public participation in decision making and access to justice in environmental matters set out in the Aarhus Convention;

...”

C. Filing of an administrative court action

53. Section 2 of the Administrative Procedure Act (Law no. 2577) provides that anyone whose personal interests have been violated as a result of an unlawful administrative act can bring an action for annulment of that act. An administrative court suit can also be brought on account of a violation of a personal right by an administrative act or action.

54. In its judgment of 2 February 1990 (File no. 1989/430, decision no. 1990/18), the Supreme Administrative Court distinguished a personal interest from a personal right:

“... the violation of an interest does not have the same meaning as the violation of a right. It indicates a relation which is serious and reasonable. The interest violated does not necessarily need to be of an economic or pecuniary nature. ...”

55. Section 5(2) of Law no. 2577 reads:

“The filing of an action by a common petition by more than one person requires a common right or interest on the part of the plaintiffs and similarity in respect of the facts and legal reasons.”

56. Section 10(2) of Law no. 2577 provides:

“[If the administrative authorities] do not respond [to a petition] within sixty days [after its receipt], the request shall be considered to have been rejected.”

D. Enforcement of court decisions by the authorities

57. Article 138 § 4 of the 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.”

58. The relevant parts of section 28 of Law no. 2577 read:

“(1) The authorities shall be obliged to adopt a decision without delay or to take action in accordance with the decisions on the merits or a request for a stay of execution issued by the Supreme Administrative Court, the ordinary or regional administrative courts or the courts dealing with tax disputes. Under no circumstances may the time taken to act exceed thirty days following service of the decision on the authorities.

...

(3) Where the authorities do not adopt a decision or do not act in accordance with a decision by the Supreme Administrative Court, the ordinary or regional administrative courts or the tax courts, a claim for compensation for pecuniary or non-pecuniary damage may be brought before the Supreme Administrative Court and the relevant courts against the authorities.

(4) In the event of deliberate failure on the part of civil servants to enforce judicial decisions within the thirty days [following the decision], compensation proceedings may

be brought both against the authorities and against the civil servant who refuses to enforce the decision in question.”

59. Section 52(4) of Law no. 2577 provides:

“The setting aside of a judgment gives rise *ipso facto* to a stay of execution of the decision.”

THE LAW

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

60. The applicants alleged that their right to a fair hearing had been breached on account of the national authorities’ failure to implement the administrative courts’ judgments. They relied on Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which reads:

“In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair ... hearing ... by [a] ... tribunal ...”

A. Applicability of Article 6 § 1

61. The Government argued that Article 6 § 1 was not applicable in the present case. Referring to the Court’s considerations in *Balmer-Schafroth and Others v. Switzerland* (judgment of 26 August 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV, p. 1359, § 40) and *Athanassoglou and Others v. Switzerland* ([GC], no. 27644/95, § 55, ECHR 2000-IV), as well as *Ünver v. Turkey* ((dec.), no. 36209/97, 26 September 2000), they submitted that there was no connection between the impugned power plants’ conditions of operation and the alleged infringement of the applicants’ civil rights. In particular, the applicants had failed to show that the power plants’ operation exposed them personally to a danger which was serious, specific and imminent. On the contrary, the applicants admitted that they had not been personally affected but that they were concerned about their country’s environmental problems and wished to live in a healthy environment. Nor had they claimed at any stage of the proceedings that they had suffered any economic or other loss. Accordingly, the result of the proceedings in issue was not directly decisive for any of their civil rights.

62. The Government further noted that under Turkish law only those whose “rights” had been violated could claim to be victims, whereas in the instant case the applicants merely alleged a violation of their “interests” before the domestic courts. With reference to the Supreme Administrative Court’s jurisprudence on the subject, the Government pointed out that the concept of “victim” entailed a violation of a right (see paragraph 54 above) and not that of an interest. Accordingly, although the applicants

were entitled to bring an action to set aside an administrative act violating their interests, this did not in itself qualify them as victims (see paragraph 53 above). Thus, in the absence of a right at stake, the applicants' complaints did not concern "civil rights and obligations" within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

63. The applicants disputed the Government's submissions and argued that they had been concerned for the protection of the environment in the Aegean region of Turkey, where they lived. They also contended that the Government's failure to implement the domestic courts' decisions had caused them emotional suffering and contravened the principle of the rule of law.

64. The Court reiterates that, for Article 6 § 1 in its "civil" limb to be applicable, there must be a dispute ("*contestation*" in the French text) over a "civil right" which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law. The dispute must be genuine and serious; it may relate not only to the actual existence of a right but also to its scope and the manner of its exercise. The outcome of the proceedings must be directly decisive for the right in question; tenuous connections or remote consequences are not sufficient to bring Article 6 § 1 into play (see, among other authorities, *Taşkın and Others v. Turkey*, no. 46117/99, § 130, ECHR 2004-X; *Balmer-Schafroth and Others*, cited above, p. 1357, § 32; and *Athanassoglou and Others*, cited above, § 43).

65. The Court notes that it is clear from the applications lodged by the applicants with the administrative authorities and the proceedings before the domestic courts that the applicants challenged the operation of the three thermal power plants on account of the damage they had caused to the environment and the risks they posed for the life and health of the Aegean region's population, to which they belonged. While the applicants did not claim to have suffered any economic or other loss, they relied on their constitutional right to live in a healthy and balanced environment (see paragraph 14 above). Such a right is recognised in Turkish law, as is clear from the provisions of Article 56 of the Constitution (see paragraph 46 above) and has been acknowledged by the decisions of the administrative courts. Having regard to the foregoing, the Court is satisfied that the applicants could arguably claim that they were entitled under Turkish law to protection against damage to the environment caused by the power plants' hazardous activities. It follows that there existed a genuine and serious "dispute".

66. It therefore remains to be determined whether the right in issue was a "civil right". In this connection, the Court notes that the environmental pollution caused by the Gökova, Yeniköy and Yatağan thermal power plants through the emission of hazardous gas and ash, and the risk involved for public health, were established by the Aydın Administrative Court on the basis of an expert report. It appears from

the findings of the Administrative Court that the hazardous gas emitted by the power plants might extend over an area measuring 2,350 kilometres in diameter (see paragraph 22 above). That distance covers the area in which the applicants live and brings into play their right to the protection of their physical integrity, despite the fact that the risk which they run is not as serious, specific and imminent as that run by those living in the immediate vicinity of the plants.

67. Be that as it may, it is to be noted that the applicants, as individuals entitled to live in a healthy and balanced environment and duty bound to protect the environment and prevent environmental pollution (see paragraphs 46 and 47 above), had standing under Turkish law to ask the administrative courts to issue injunctions for the suspension of the power plants' environmentally hazardous activities, and to set aside the administrative authorities' decision to continue to operate them (see paragraphs 22 and 53 above). In addition, the judgments delivered by the administrative courts were favourable to the applicants and any administrative decision to refuse to enforce these judgments or to circumvent them paved the way for compensation (see paragraphs 57 and 58 above and *Taşkın and Others*, cited above, § 133). Accordingly, the outcome of the proceedings before the administrative courts, taken as a whole, may be considered to relate to the applicants' civil rights.

68. That being so, the Court notes that the concept of a "civil right" under Article 6 § 1 cannot be construed as limiting an enforceable right in domestic law within the meaning of Article 53 of the Convention. It is in this respect that the present case differs from the authorities relied on by the Government, notably *Balmer-Schafroth and Others* and *Athanassoglou and Others*, cited above, where the applicants had been unable to secure a ruling by a tribunal on their objections to the extension of the operating permits of nuclear power plants, and *Ünver*, cited above, where the right relied on by the applicant was a procedural right under administrative law and was not related to the defence of any specific right which he may have had under domestic law.

69. In sum, Article 6 of the Convention is applicable in the instant case.

B. Compliance with Article 6 § 1

70. The Government asserted that the administrative authorities had obtained all the necessary licences for the power plants subsequent to the decisions by the administrative courts and, accordingly, had not failed to enforce the decisions in question.

71. The applicants challenged the Government's assertions and contended that the non-enforcement of the administrative courts' decisions was incompatible with the rule of law and contravened the

requirements of Article 6 § 1 of the Convention. They also noted that the power plants still posed a threat to the environment and public health, as demonstrated by the recent judgments given by the administrative courts (see paragraphs 43-45 above).

72. The Court reiterates that the execution of a judgment given by a court is to be regarded as an integral part of the “trial” for the purposes of Article 6 of the Convention (see *Hornsby v. Greece*, judgment of 19 March 1997, *Reports* 1997-II, pp. 511-12, § 40). The right of access to a court guaranteed under that Article would be rendered illusory if a Contracting State’s legal system allowed a final binding judicial decision or an interlocutory order made pending the outcome of a final decision to remain inoperative to the detriment of one party. This principle is of even greater importance in the context of administrative proceedings concerning a dispute whose outcome is decisive for a litigant’s civil rights (*ibid.*).

73. The Court notes that the administrative authorities failed to comply with the Aydın Administrative Court’s interlocutory order of 20 June 1996 suspending the activities of the three thermal power plants (see paragraph 17 above). Furthermore, the decisions of the Supreme Administrative Court upholding the Aydın Administrative Court’s judgments of 30 December 1996 were not enforced within the prescribed time-limits. On the contrary, by a decision of 3 September 1996, the Council of Ministers decided that the three thermal power plants should continue to operate despite the administrative courts’ judgments. This latter decision had no legal basis and was obviously unlawful under domestic law (see paragraph 57 above). It was tantamount to circumventing the judicial decisions. In the Court’s opinion, such a situation adversely affects the principle of a law-based State, founded on the rule of law and the principle of legal certainty (see *Taskın and Others*, cited above, § 136).

74. In the light of the foregoing, the Court considers that the national authorities failed to comply in practice and within a reasonable time with the judgments rendered by the Aydın Administrative Court on 30 December 1996 and subsequently upheld by the Supreme Administrative Court on 3 and 6 June 1998, thus depriving Article 6 § 1 of any useful effect.

75. There has therefore been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

76. 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.”

77. The applicants did not claim compensation for either pecuniary damage or for costs and expenses. However, they claimed compensation for non-pecuniary damage in respect of the emotional suffering and distress caused by the non-enforcement of the administrative courts' decisions. They left the sum to be awarded to the discretion of the Court.

78. The Government did not comment on the applicants' claims.

79. The Court considers that the applicants must have suffered distress on account of the authorities' failure to comply with the administrative courts' judgments. The applicants, who had already been involved in complex proceedings to obtain favourable decisions from the administrative courts, were compelled to pursue further proceedings in order to ensure that the authorities would comply with those decisions, in violation of the fundamental principles of a State governed by the rule of law (see *Taskın and Others*, cited above, § 144). While it is difficult to assess damage of this sort, the distress suffered by the applicants cannot be compensated by the mere finding of a violation. Accordingly, making its assessment on an equitable basis, the Court awards each applicant the sum of 1,000 euros.

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. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;

2. *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 sum of EUR 1,000 (one thousand euros) in respect of non-pecuniary damage, to be converted into the national currency of the respondent State on the date of settlement, plus any tax that may be chargeable;

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

Done in English, and notified in writing on 12 July 2005, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

OKYAY ET AUTRES c. TURQUIE
(*Requête n° 36220/97*)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 12 JUILLET 2005¹

1. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Refus des autorités d'exécuter des décisions judiciaires ordonnant l'arrêt de l'exploitation de centrales thermiques****Article 6 § 1**

Procédure administrative – Procédure d'exécution – Applicabilité – Droit de caractère civil – Contestation réelle et sérieuse – Droit de vivre dans un environnement sain et équilibré – Qualité en droit interne pour demander la suspension d'activités dangereuses pour l'environnement – Droit d'être indemnisé au regard du droit interne lorsque des décisions judiciaires sont ignorées ou restent inexécutées – Refus des autorités d'exécuter des décisions judiciaires ordonnant l'arrêt de l'exploitation de centrales thermiques – Décision du Gouvernement ignorant des décisions judiciaires

*
* *
* *

Les requérants, qui vivent dans une ville située à 250 kilomètres environ de trois centrales thermiques, demandèrent aux autorités administratives compétentes de stopper l'exploitation de ces centrales, soutenant qu'elles constituaient un danger pour la santé publique et pour l'environnement. Les autorités ne répondirent pas, ce qui équivalait à refuser la demande des requérants. Ceux-ci saisirent alors le tribunal administratif. Des experts, dont les rapports furent soumis au tribunal, constatèrent l'existence d'importantes émissions de fumées toxiques et l'absence de filtres à cheminée obligatoires. En juin 1996, le tribunal administratif prit une injonction suspendant l'activité des centrales, estimant qu'elles fonctionnaient sans les autorisations requises en matière de construction, d'émissions de gaz et d'évacuation des eaux usées. Le fonctionnement des centrales pouvant donner lieu à des dommages irréversibles pour le public, le tribunal déclara illégale la décision administrative refusant l'arrêt de leur exploitation. Ces conclusions furent confirmées par des décisions du tribunal administratif en décembre 1996 et des arrêts du Conseil d'Etat en juin 1998. Malgré les décisions des juridictions administratives, le Conseil des ministres décida que les centrales thermiques devaient continuer à fonctionner car leur fermeture donnerait lieu à des pénuries d'énergie et à des pertes d'emplois.

Article 6 § 1: les requérants n'ont subi aucune perte économique ou autre. Cependant, leur droit de vivre dans un environnement sain et équilibré est reconnu par la Constitution. Dès lors, ils peuvent prétendre, de manière défendable, avoir le droit en droit turc d'être protégés contre les dommages causés à l'environnement par les activités à risque des centrales. Il s'ensuit qu'il existe en l'espèce une «contestation» réelle et sérieuse dans le cadre de laquelle les requérants avaient qualité pour demander en justice la suspension des activités

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

des centrales. Par conséquent, l'issue de la procédure devant les juridictions administratives, dans son ensemble, peut passer pour porter sur les droits de caractère civil des requérants, et l'article 6 § 1 trouve donc à s'appliquer. Or les autorités administratives n'ont pas respecté l'injonction qui suspendait les activités des centrales ni n'ont exécuté dans les délais prescrits les décisions ultérieures des juridictions administratives. La décision du Conseil des ministres tendant à la continuation du fonctionnement des centrales n'avait pas de base légale, était illégale et revenait à ignorer les décisions judiciaires, ce qui a porté atteinte à l'état de droit. En conclusion, le fait que les autorités nationales ne se soient pas conformées réellement et dans un délai raisonnable aux décisions des juridictions administratives a privé l'article 6 § 1 de tout effet utile.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour octroie une indemnité pour dommage moral.

Jurisprudence citée par la Cour

Hornsby c. Grèce, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II

Balmer-Schafroth et autres c. Suisse, arrêt du 26 août 1997, *Recueil* 1997-IV

Athanassoglou et autres c. Suisse [GC], n° 27644/95, CEDH 2000-IV

Ünver c. Turquie (déc.), n° 36209/97, 26 septembre 2000

Taşkın et autres c. Turquie, n° 46117/99, CEDH 2004-X

En l'affaire Okyay et autres c. Turquie,

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,

R. TÜRMEŒ,

K. JUNGWIERT,

M. UGREKHELIDZE,

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

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 juin 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 36220/97) dirigée contre la République de Turquie et dont dix ressortissants de cet Etat, M. Ahmet Okyay, M^{me} Derya Durmaz, M. Rifat Bozkurt, M. Noyan Özkan, M. Uğur Kalelioğlu, M^{me} Banu Karabulut, M. Senih Özay, M. Talat Oğuz, M. Tamay Arslançeri et M. İbrahim Arzuk («les requérants»), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission») le 9 décembre 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le gouvernement turc («le Gouvernement») n'a pas désigné d'agent pour le représenter devant la Cour aux fins de la présente requête.

3. Les requérants alléguaient sous l'angle de l'article 6 de la Convention la violation de leur droit à un procès équitable du fait de l'inexécution par les autorités administratives des décisions et ordonnances des juridictions administratives tendant à la suspension de l'activité des centrales thermiques de Yatağan, Gökova (Kemerköy) et Yeniköy situées dans le département de Muğla (sud-ouest de la Turquie).

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

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

6. Par une décision du 17 janvier 2002, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond (article 59 § 1 du règlement).

8. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). L'affaire a été confiée à la deuxième section ainsi constituée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Contexte de l'affaire

9. L'affaire concerne l'inexécution par les autorités nationales des décisions des juridictions internes ordonnant la fermeture de trois centrales thermiques causant une pollution environnementale dans le département de Muğla (sud-ouest de la Turquie).

10. Les requérants, tous avocats, vivent et travaillent à Izmir, ville située à 250 kilomètres environ des centrales. Invoquant l'article 56 de la Constitution et l'article 3 a) de la loi sur l'environnement (paragraphes 46 et 47 ci-dessous), ils soutiennent avoir le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré et l'obligation de garantir la protection de l'environnement et de prévenir toute pollution environnementale.

11. Les centrales thermiques de Yatağan, Yeniköy et Gökova sont exploitées depuis de nombreuses années par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et par la société publique Türkiye Elektrik Kurumu («TEAŞ») à Muğla, sur la côte égéenne de la Turquie. Au cours de leur exploitation, le charbon de qualité médiocre utilisé par les centrales pour produire de l'énergie finit par causer une pollution et compromettre la diversité biologique de la région.

B. La procédure devant les autorités administratives et judiciaires en vue de stopper l'exploitation des centrales

1. Demande présentée aux autorités administratives

12. Par des demandes datées des 16 avril 1993, 28 avril 1993 et 11 février 1994, les requérants invitèrent les ministères de la Santé, de l'Environnement, et de l'Énergie et des Ressources naturelles, ainsi que TEAŞ et le préfet de la région de Muğla à prendre des mesures en vue de stopper l'exploitation des centrales thermiques de Gökova, de Yatağan et de Yeniköy. Ils alléguèrent que ces trois centrales n'avaient pas obtenu les autorisations requises et que leur exploitation constituait un danger pour la santé publique et pour l'environnement.

13. Les autorités administratives susmentionnées ne répondirent pas à la demande des requérants, ce qui, en vertu de l'article 10 § 2 de la loi sur la procédure administrative (loi n° 2577), équivalait à un refus.

2. *La procédure devant le tribunal administratif d'Aydın*

14. Les 16 juillet 1993, 18 juillet 1993 et 18 mai 1994, les requérants engagèrent trois actions séparées devant le tribunal administratif d'Aydın concernant respectivement les centrales de Gökova, de Yatağan et de Yeniköy, à l'encontre des ministères de la Santé, de l'Énergie et des Ressources naturelles, et de l'Environnement, de TEAŞ et de la préfecture de Muğla. Ils sollicitaient l'annulation de la décision administrative refusant de stopper l'exploitation des centrales. Les requérants demandèrent également au tribunal d'ordonner la suspension provisoire des activités de ces centrales au motif qu'elles causaient des dommages irréversibles à la nature et à la santé publique. Quant à leur qualité pour engager la procédure en question, les requérants invoquèrent l'article 56 de la Constitution et les articles 3 et 30 de la loi sur l'environnement (paragraphe 46, 47 et 50 ci-dessous).

15. Le tribunal administratif d'Aydın nomma une commission d'experts, composée de trois professeurs d'université, experts en sylviculture, en environnement et en chimie respectivement, en vue de déterminer les effets sur l'environnement de l'exploitation des trois centrales.

16. Le 16 février 1996, les experts soumièrent leurs rapports au tribunal. Ils conclurent que les centrales émettaient des quantités considérables de dioxyde d'azote et de dioxyde de soufre et n'étaient pas équipées des filtres à cheminée obligatoires. Ils estimèrent que les centrales constituaient un danger dans une zone mesurant de 25 à 30 kilomètres de diamètre. En conséquence, ils recommandèrent la fermeture de la centrale de Gökova, la cessation de l'exploitation d'une unité dans chacune des centrales de Yeniköy et de Yatağan et l'installation d'unités de désulfuration dans ces centrales.

17. Le 20 juin 1996, le tribunal administratif d'Aydın prit une injonction provisoire suspendant l'activité des centrales. Il estima que TEAŞ exploitait les centrales depuis 1994 «à titre expérimental», sans avoir obtenu les autorisations requises en matière de construction, d'émissions de gaz et d'évacuation des eaux usées. Sur la base des expertises, le tribunal releva que les centrales avaient déjà causé une pollution préjudiciable à la santé humaine et à l'environnement, et que le maintien de l'exploitation pouvait donner lieu à des dommages irréversibles pour le public. En conséquence, il déclara illégale la décision administrative refusant l'arrêt de l'exploitation des centrales.

18. Le 29 août 1996, le tribunal administratif régional d'Aydın, un organe d'appel chargé d'examiner les décisions rendues par un juge unique au sein des tribunaux administratifs, rejeta le recours des autorités défenderesses contre l'injonction provisoire du 20 juin 1996.

a) Cas de la centrale de Gökova

19. Les requérants alléguèrent devant le tribunal administratif que le maintien de l'exploitation de la centrale de Gökova entraînerait un désastre écologique. Ils affirmèrent en particulier que cela diminuerait le nombre d'espèces de poissons marins, causerait des dommages aux zones forestières et agricoles, et aurait des conséquences néfastes sur le tourisme en raison du risque d'émissions dangereuses. A cet égard, les intéressés soutinrent que les autorités avaient omis de préparer une étude d'impact sur l'environnement et n'avaient pas obtenu les autorisations d'exploitation nécessaires.

20. Dans ses conclusions au tribunal administratif, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles contesta la qualité pour agir des requérants, soutenant qu'ils n'avaient pas d'intérêt juridique à engager une telle action, en violation de l'article 5 § 2 de la loi sur la procédure administrative (paragraphe 55 ci-dessous). Le ministère affirma également, entre autres, que l'élaboration d'une étude d'impact sur l'environnement n'était pas obligatoire et que les autorités avaient déjà présenté des demandes pour obtenir les autorisations requises. Il observa également que les autorités étaient en train de prendre les mesures nécessaires pour installer un nouveau système de désulfuration des gaz de combustion.

21. Outre ces observations du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, les ministères de la Santé et de l'Environnement, TEAŞ et la préfecture de Muğla soutinrent qu'il convenait de débouter les demandeurs, étant donné que les équipements nécessaires seraient installés dans la centrale en vue de prévenir toute pollution.

22. Le 30 décembre 1996, le tribunal administratif d'Aydın annula la décision des autorités défenderesses refusant de stopper l'exploitation de la centrale de Gökova. Dans sa décision, le tribunal commença par rejeter l'exception concernant l'absence alléguée d'intérêt juridique des requérants à engager une action visant l'arrêt de l'exploitation de la centrale. Renvoyant à l'article 2 de la loi sur la procédure administrative, le tribunal releva qu'il n'y avait pas d'obligation d'alléguer la violation d'un intérêt personnel dans les affaires concernant la protection de l'environnement ou l'héritage historique et culturel, ou qui étaient étroitement liées à des questions d'intérêt public (paragraphe 53 ci-dessous). Il estima également que la centrale thermique était exploitée «à titre expérimental» et ne

bénéficiait pas des autorisations requises. A cet égard, le tribunal déclara notamment :

« (...) En outre, afin de déterminer si la centrale thermique a causé des dommages à l'environnement, une étude sur zone a été conduite par trois experts, à savoir les professeurs Doğan Kantarcı, Ayşen Müzzinoğlu et İlker Kayadeniz. Le rapport [de ces experts], sur lequel le présent jugement se fonde, a relevé que la centrale thermique de Kemerköy (Gökova) se composait de trois unités, chacune d'elles étant capable de générer 210 mégawatts d'électricité. La centrale utilise du lignite de qualité médiocre pour produire de l'énergie. Elle ne dispose d'aucun équipement pour filtrer le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote qu'elle évacue par ses cheminées (...) Chacune des trois unités de la centrale thermique de Kemerköy utilise 1,4 million de tonnes de charbon. Il n'est pas possible de diminuer la pollution atmosphérique en réduisant la capacité d'une centrale thermique qui utilise un charbon de qualité médiocre. Il apparaît que 110,5 millions de tonnes de charbon sont stockées dans les locaux de la centrale. Etant donné que la quantité annuelle de charbon utilisée par les trois unités se monte à environ 4,2 millions de tonnes, il faudrait exploiter la centrale pendant 26 ans pour utiliser tout le charbon. Même si on exploitait une seule unité de la centrale de Kemerköy, cela aurait un effet néfaste sur l'environnement. Les gaz émis par les cheminées se propagent sur une zone mesurant environ 2 350 kilomètres de diamètre (...) Si on exploitait trois unités de la centrale de Kemerköy et deux unités de la centrale de Yeniköy, les zones de Datça et Beştepe de la péninsule de Reşadiye seraient touchées par la propagation de dioxyde de soufre. La livraison de charbon par bateau à la centrale causerait également une pollution marine. [Il s'ensuit que] l'exploitation de la centrale de Kemerköy a un effet néfaste non seulement sur les zones voisines mais également sur des zones plus éloignées. [En conséquence], afin de supprimer le dioxyde de soufre des gaz émis par les cheminées, des unités de désulfuration doivent être installées. Cela permettrait d'éliminer 95 % des émissions de dioxyde de soufre.

Les besoins en énergie électrique de notre pays ne peuvent pas être ignorés. Toutefois, les centrales électriques en activité, ou en projet, doivent respecter les exigences de la réglementation susmentionnée, de sorte que l'intérêt général soit respecté. Or on ne saurait considérer que l'intérêt général est respecté si des dommages irréversibles sont causés à l'environnement simplement pour produire de l'électricité.

Il apparaît que les mesures requises n'ont pas été prises avant la construction de la centrale et le début des opérations. Malgré la possibilité de minimiser les conséquences néfastes pour l'environnement des centrales, ce qui représente un investissement à long terme de l'Etat, il est évident que les mesures nécessaires n'ont pas été prises ou que peu a été fait depuis le stade de la planification jusqu'au début de l'exploitation.

Le coût financier de l'installation d'un système de désulfuration des gaz de combustion ne doit pas être dissuasif. Un débat autour du coût financier du bénéfice que tirerait la population des mesures à prendre par l'administration est incompatible avec les objectifs d'un Etat social (...)»

23. Considérant que la centrale avait causé une pollution environnementale, qu'aucune mesure préventive n'avait été prise et que les autorisations requises pour la construction, l'exploitation, les émissions de gaz et l'évacuation des eaux usées n'avaient pas été obtenues, le tribunal conclut à l'illégalité du refus opposé à la demande des requérants tendant à l'arrêt de l'exploitation de la centrale.

b) Cas de la centrale de Yeniköy

24. Les requérants alléguèrent devant le tribunal administratif que l'exploitation de la centrale de Yeniköy sans les autorisations et installations requises conduirait à un désastre écologique. Ils demandèrent en conséquence au tribunal d'annuler la décision des autorités administratives de refuser l'arrêt de l'activité de la centrale.

25. Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles soutint que la centrale bénéficiait du permis de construire requis et que TEAŞ était en train de prendre les mesures nécessaires pour installer un équipement de désulfuration des gaz de combustion. Toutefois, le ministère nia toute pollution de l'environnement par la centrale et déclara que la fermeture de celle-ci donnerait lieu à une pénurie d'énergie sur la côte égéenne.

26. Le ministère de la Santé fit valoir que, en violation de l'article 5 § 2 de la loi sur la procédure administrative (paragraphe 55 ci-dessous), les demandeurs n'avaient pas d'intérêt juridique à introduire une telle action. Il soutint notamment que les autorités compétentes étaient en train de prendre les mesures nécessaires pour éviter que la centrale ne pollue l'environnement.

27. Le ministère de l'Environnement déclara qu'il n'avait pas le pouvoir d'émettre une autorisation d'exploitation pour les centrales mais qu'il était néanmoins invité à présenter son avis sur de telles autorisations. Il releva qu'il avait déjà envoyé un avis au ministère de la Santé et à TEAŞ. Selon lui, aucune étude d'impact sur l'environnement n'était requise quant à la centrale, puisque celle-ci avait été érigée avant l'adoption de la loi sur l'environnement.

28. Pour sa part, TEAŞ affirma que les demandeurs n'avaient pas d'intérêt juridique à engager l'action et qu'ils devaient donc être déboutés. La société alléguait notamment que les autorités avaient accordé les autorisations requises à la centrale et que celle-ci avait été équipée de filtres à cheminée électroniques. La société fit en outre valoir qu'il n'existait pas de ressources énergétiques alternatives et que la fermeture de la centrale entraînerait des pénuries d'énergie dans la région.

29. Le 30 décembre 1996, le tribunal administratif d'Aydın rendit un jugement similaire à celui adopté dans l'affaire concernant la centrale thermique de Gökova, et annula la décision des autorités administratives refusant l'arrêt de l'activité de la centrale thermique de Yeniköy. Se fondant sur le rapport des experts, le tribunal releva que la centrale de Yeniköy ne bénéficiait pas des autorisations d'exploitation requises et qu'elle avait déjà causé une pollution environnementale. Il estima donc que la décision des autorités administratives était illégale.

c) Cas de la centrale de Yatağan

30. Les requérants alléguèrent devant le tribunal administratif que la centrale de Yatağan était en activité depuis 1982 et que les dommages qu'elle causait à l'environnement étaient observés depuis 1985. Ils soutinrent que les autorités défenderesses n'avaient pas obtenu les autorisations requises pour l'exploitation de la centrale. Ils demandèrent donc au tribunal d'annuler la décision des autorités administratives refusant l'arrêt de la centrale.

31. Comme elles l'avaient fait dans les affaires concernant les centrales de Gökova et de Yeniköy, les autorités administratives défenderesses contestèrent l'intérêt juridique des requérants à engager une action devant le tribunal administratif aux fins d'obtenir la fermeture de la centrale de Yatağan. Elles nièrent toute pollution de l'environnement par la centrale et soutinrent que les autorisations nécessaires seraient obtenues et qu'un dispositif de désulfuration des gaz de combustion serait installé. Elles soulignèrent également qu'il y aurait une pénurie d'énergie notable dans la région si l'exploitation de la centrale devait être arrêtée. Elles demandèrent au tribunal de débouter les demandeurs.

32. Le 30 décembre 1996, le tribunal administratif d'Aydın rejeta l'exception des défenderesses concernant l'absence alléguée d'intérêt juridique des requérants, et annula la décision administrative tendant à la continuation de l'exploitation de la centrale en l'absence des autorisations nécessaires. Se référant au rapport des experts, le tribunal estima que la centrale causait une pollution environnementale et conclut donc à l'illégalité de la décision administrative refusant l'arrêt de l'activité de celle-ci.

3. La procédure devant le Conseil d'Etat

33. Par des arrêts des 3 et 6 juin 1998, le Conseil d'Etat confirma les trois jugements susmentionnés rendus par le tribunal administratif d'Aydın.

34. Le 26 avril 1999, la haute juridiction rejeta les demandes de rectification des autorités défenderesses.

C. Exécution des décisions des juridictions administratives

35. En vertu de l'article 28 de la loi sur la procédure administrative et de l'article 138 § 4 de la Constitution, les autorités administratives sont tenues de respecter les décisions des tribunaux et de les exécuter dans les trente jours suivant leur signification (paragraphe 57 et 58 ci-dessous).

36. Par une décision du 3 septembre 1996, le Conseil des ministres, composé du premier ministre et d'autres ministres, décida que les trois

centrales thermiques devaient continuer leur activité, malgré les décisions des juridictions administratives. Le Conseil des ministres fit valoir que la fermeture des centrales donnerait lieu à des pénuries d'énergie et à des pertes d'emplois, et affecterait donc le revenu que la région tirait du tourisme. Estimant que les autorités étaient en train de prendre les mesures nécessaires en vue de prévenir toute pollution environnementale par les centrales, le Conseil des ministres décida que l'activité de celles-ci ne devait pas être stoppée.

37. Par des lettres des 6 et 14 septembre 1996, les requérants demandèrent aux autorités administratives défenderesses d'exécuter les jugements du tribunal administratif d'Aydın.

38. Le 11 novembre 1996, les requérants déposèrent des plaintes pénales auprès du parquet général d'Ankara et des parquets compétents dans les régions où les centrales étaient situées. Ils demandèrent aux procureurs d'instituer des procédures pénales contre les membres du Conseil des ministres et d'autres autorités administratives concernées en raison de l'inexécution des décisions judiciaires.

39. Dans une lettre du 20 novembre 1996, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles informa les requérants que l'activité des trois centrales thermiques ne serait pas stoppée. Il remarqua que les centrales représentaient 7 % de la production d'électricité totale du pays et que leur contribution à l'économie était estimée à environ 500 milliards de livres turques. Le ministère fit valoir en outre que 4079 personnes perdraient leur emploi et que le secteur touristique de la région serait affecté si l'on cessait d'exploiter ces centrales. Il fut en outre allégué que des contrats avaient déjà été signés pour l'installation de systèmes de désulfuration des gaz de combustion et que les mesures nécessaires avaient donc été prises pour protéger l'environnement et la santé publique.

40. Le 27 novembre 1996, le procureur général d'Ankara émit une décision de classement quant aux poursuites à l'encontre du premier ministre et des autres ministres, eu égard à l'article 100 de la Constitution selon lequel les poursuites à l'encontre de ces autorités exigeaient une enquête parlementaire.

41. Le 25 décembre 1996, le procureur général de Yatağan émit une décision de classement quant aux poursuites à l'encontre du directeur de la centrale thermique de Yatağan, étant donné que le jugement du tribunal administratif d'Aydın n'avait pas été signifié à l'intéressé et que les administrateurs de TEAŞ n'étaient pas chargés de prendre des mesures pour faire respecter le jugement du tribunal.

42. Le 12 mars 1997, le procureur général de Milas émit une décision de classement quant aux poursuites à l'encontre des directeurs des centrales thermiques de Yeniköy et Gökova. Le procureur général estima que les directeurs des centrales n'avaient fait qu'exécuter les décisions

adoptées le 3 septembre 1996 par le Conseil des ministres, et que rien ne permettait de considérer qu'ils refusaient délibérément de respecter les décisions des juridictions administratives.

D. Développements ultérieurs

43. Les requérants soumettent les copies de neuf jugements rendus par le tribunal civil de première instance (*sulh hukuk mahkemesi*) de Yatağan. Dans ces affaires, engagées contre TEAŞ les demandeurs (des agriculteurs résidant dans le voisinage de la centrale thermique de Yatağan) alléguaient que leurs productions d'olives et de tabac étaient affectées du point de vue tant qualitatif que quantitatif par les émissions nocives de gaz et de cendres émanant de la centrale, et qu'ils avaient donc subi un dommage matériel (affaires n^{os} 1998/80, 1998/81, 1999/68, 2000/225, 2000/226, 2000/499, 2001/72, 2001/73, 2001/76; et décisions n^{os} 1998/108, 1998/113, 1999/339, 2000/164, 2000/183, 2001/59, 2001/75, 2001/78, 2001/79).

44. Le tribunal civil de première instance de Yatağan accueillit les demandes des intéressés et leur octroya une réparation à chacun. Se fondant sur les expertises concernant les terrains des demandeurs, il estima que les gaz dangereux émis par la centrale avaient causé des dommages considérables aux cultures dans la région, en ce que les oliviers et les plants de tabac ne se développaient pas correctement et n'atteignaient donc pas un rendement suffisant.

45. La Cour de cassation confirma les neuf jugements de première instance.

II. LE DROIT PERTINENT

A. Le droit interne de l'environnement

1. La Constitution

46. Aux termes de l'article 56 de la Constitution :

« Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré. L'Etat et les citoyens ont le devoir d'améliorer et de préserver l'environnement ainsi que d'en empêcher la pollution. (...) L'Etat s'acquitte de cette tâche en utilisant et en surveillant les institutions sanitaires et sociales des secteurs public et privé. (...) »

2. La loi sur l'environnement

47. L'article 3 de la loi n^o 2872 sur l'environnement, publiée au Journal officiel le 11 août 1983, se lit ainsi :

«Les principes généraux régissant la protection de l'environnement et la prévention de la pollution environnementale sont les suivants :

a) La protection de l'environnement et la prévention de la pollution environnementale incombent aux particuliers et aux personnes morales ainsi qu'à tous les citoyens, et tous sont tenus de respecter les mesures à prendre et les principes exposés en la matière. (...)»

48. L'article 10 de la même loi dispose :

«Les établissements et exploitations qui envisagent de réaliser des activités susceptibles de causer des problèmes environnementaux, préparent une étude d'impact sur l'environnement. Cette étude porte notamment sur les mesures envisagées pour réduire les conséquences dommageables des déchets et les précautions nécessaires à cette fin.

Les types de projets pour lesquels une telle étude est requise, son contenu et les principes qui régissent son approbation par les instances compétentes seront déterminés par un règlement.»

49. Aux termes de l'article 28 de la loi :

«Qu'il y ait ou non faute de sa part, la personne qui pollue et nuit à l'environnement est responsable du dommage résultant de la pollution ou de la détérioration de l'environnement.

Cette responsabilité est sans préjudice de celle qui pourrait découler des dispositions générales.»

50. L'article 30 énonce :

«Les personnes physiques et morales qui subissent des dommages en raison d'une activité polluante ou nuisible à l'environnement, ou sont informées de l'existence d'une telle activité, peuvent en demander l'arrêt aux autorités administratives.»

B. Textes internationaux pertinents concernant le droit à un environnement sain

51. En juin 1992, à Rio de Janeiro (Brésil), la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement a adopté une déclaration («Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement», A/CONF.151/26 (Vol. I)) destinée à faire progresser le concept des droits et responsabilités des Etats dans le domaine de l'environnement. Le «principe 10» de cette déclaration est ainsi libellé :

«La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un

accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré.»

52. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 27 juin 2003 la Recommandation 1614 (2003) concernant l'environnement et les droits de l'homme. Le passage pertinent de cette recommandation est ainsi libellé :

«9. L'Assemblée recommande aux gouvernements des Etats membres :

i. d'assurer une protection adéquate de la vie, de la santé, de la vie privée et familiale, de l'intégrité physique et des biens de la personne, tels que garantis par les articles 2, 3 et 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et par l'article 1^{er} de son Protocole additionnel, en tenant aussi particulièrement compte de la nécessité de protéger l'environnement ;

ii. de reconnaître un droit de l'homme à un environnement sain, viable et digne, droit qui contient l'obligation objective pour l'Etat de protéger l'environnement dans sa législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ;

iii. de garantir les droits procéduraux individuels, reconnus par la Convention d'Aarhus, à l'information environnementale, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès aux tribunaux en matière d'environnement ;

(...)»

C. L'engagement d'une action devant les juridictions administratives

53. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 2577 sur la procédure administrative, quiconque dont l'intérêt personnel a été violé du fait d'un acte administratif illégal peut engager une action en annulation de cet acte. Une procédure devant les juridictions administratives peut également être engagée en raison de la violation d'un droit personnel du fait d'un acte ou d'une action de nature administrative.

54. Dans son arrêt du 2 février 1990 (affaire n° 1989/430, décision n° 1990/18), le Conseil d'Etat établit une distinction entre l'intérêt personnel et le droit personnel :

« (...) La violation d'un intérêt n'a pas la même signification que la violation d'un droit. La première suppose un lien sérieux et raisonnable. Il n'est pas nécessaire que l'intérêt violé soit de nature économique ou financière. (...) »

55. L'article 5 § 2 de la loi n° 2577 se lit ainsi :

« L'engagement d'une action par une demande conjointe présentée par plusieurs personnes suppose un droit ou un intérêt commun de la part des demandeurs et la similarité des faits et des moyens de droit. »

56. L'article 10 § 2 de la loi n° 2577 se lit ainsi :

« [Si les autorités administratives] ne répondent pas [à une demande] dans un délai de soixante jours [après sa réception], la demande est réputée rejetée. »

D. Exécution des décisions judiciaires par les autorités

57. L'article 138 § 4 de la Constitution se lit ainsi :

«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.»

58. Les passages pertinents de l'article 28 de la loi n° 2577 se lisent ainsi :

«1. L'administration est tenue d'adopter sans tarder un acte ou d'agir en vertu des décisions relatives au fond ou à une demande de sursis à exécution rendues par le Conseil d'Etat, les tribunaux administratifs ordinaires, régionaux ou du contentieux des impôts. Ce délai ne peut en aucun cas dépasser les trente jours qui suivent la signification de la décision à l'administration.

(...)

3. Lorsque l'administration n'a pas établi un acte ou n'a pas réagi conformément à une décision du Conseil d'Etat, des tribunaux administratifs ordinaires, régionaux ou du contentieux des impôts, une action en réparation du dommage moral ou matériel peut être engagée contre l'administration devant le Conseil d'Etat et les tribunaux compétents.

4. En cas de non-exécution délibérée des décisions des tribunaux par les fonctionnaires dans les trente jours [qui suivent la décision], une action en indemnisation peut être engagée tant contre l'administration que contre le fonctionnaire qui refuse d'exécuter la décision en question.»

59. L'article 52 § 4 de la loi n° 2577 dispose :

«L'annulation d'un jugement entraîne *ipso facto* le sursis à l'exécution de la décision.»

EN DROIT

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

60. Les requérants allèguent la violation de leur droit à un procès équitable en raison de l'inexécution par les autorités nationales des décisions rendues par les juridictions administratives. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont le passage pertinent se lit ainsi :

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

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

61. Le Gouvernement soutient que l'article 6 § 1 n'est pas applicable en l'espèce. Renvoyant au raisonnement de la Cour dans les affaires

Balmer-Schafroth et autres c. Suisse (arrêt du 26 août 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, p. 1359, § 40) et *Athanassoglou et autres c. Suisse* ([GC], n° 27644/95, § 55, CEDH 2000-IV), ainsi que *Ünver c. Turquie* ((déc.), n° 36209/97, 26 septembre 2000), il affirme qu'il n'y avait aucun lien entre les conditions d'exploitation litigieuses des centrales et la violation alléguée des droits de caractère civil des requérants. En particulier, les intéressés n'ont pas démontré que l'exploitation des centrales les a personnellement exposés à un risque grave, spécifique et imminent. Au contraire, les requérants reconnaissent n'avoir pas été personnellement affectés mais se disent préoccupés par les problèmes environnementaux de leur pays et souhaitent vivre dans un environnement sain. Par ailleurs, ils n'ont prétendu à aucun stade de la procédure avoir subi une perte économique ou autre. En conséquence, l'issue de la procédure litigieuse n'était pas directement déterminante pour l'un de leurs droits de caractère civil.

62. Le Gouvernement relève en outre que, en droit turc, seuls ceux dont les «droits» ont été violés peuvent se prétendre victimes, alors qu'en l'espèce les requérants ont simplement allégué une atteinte à leurs «intérêts» devant les juridictions internes. Renvoyant à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point, le Gouvernement souligne que la notion de «victime» suppose la violation d'un droit (paragraphe 54 ci-dessus) et non pas celle d'un intérêt. Dès lors, si les requérants étaient en droit d'engager une action pour faire annuler un acte administratif portant atteinte à leurs intérêts, cet élément ne leur permet pas en soi de se prévaloir de la qualité de victime (paragraphe 53 ci-dessus). Ainsi, en l'absence de tout droit en jeu, les griefs des requérants ne portent pas sur des «droits et obligations de caractère civil» au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

63. Les requérants contestent les arguments du Gouvernement et affirment être préoccupés par la protection de l'environnement dans la région où ils vivent, à savoir la côte égéenne de la Turquie. Ils allèguent également que l'inexécution par le Gouvernement des décisions des juridictions nationales leur a causé des souffrances psychologiques et a porté atteinte au principe de la prééminence du droit.

64. La Cour rappelle que, pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique «civile» trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait «contestation» sur un «droit» de «nature civile» que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question: un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir, parmi plusieurs autres, les arrêts *Taşkın et autres c. Turquie*, n° 46117/99, § 130, CEDH 2004-X, *Balmer-Schafroth et autres*, précité, p. 1357, § 32, et *Athanassoglou et autres*, précité, § 43).

65. La Cour relève qu'il ressort clairement des demandes présentées par les requérants aux autorités administratives et de la procédure devant les juridictions nationales que les intéressés ont contesté le fonctionnement de trois centrales thermiques en raison des dommages qu'elles causent à l'environnement et des risques qu'elles posent pour la vie et la santé des habitants de la côte égéenne, dont ils font partie. Si les requérants n'ont pas prétendu avoir subi une perte économique ou autre, ils ont invoqué leur droit constitutionnel de vivre dans un environnement sain et équilibré (paragraphe 14 ci-dessus). Pareil droit est reconnu en droit turc, ainsi qu'il ressort clairement des dispositions de l'article 56 de la Constitution (paragraphe 46 ci-dessus), et a été consacré par les décisions des juridictions administratives. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que les requérants pouvaient prétendre, de manière défendable, avoir le droit en droit turc d'être protégés contre les dommages causés à l'environnement par les activités à risque des centrales. Il s'ensuit qu'il existe en l'espèce une « contestation » réelle et sérieuse.

66. Il reste dès lors à déterminer si le droit en cause était un « droit de caractère civil ». A cet égard, la Cour relève que la pollution environnementale causée par les centrales thermiques de Gökova, Yeniköy et Yatağan du fait de l'émission de gaz dangereux et de cendres, et le risque consécutif à cette pollution pour la santé publique, ont été établis par le tribunal administratif d'Aydın sur la base d'une expertise. Il ressort des constats de la juridiction administrative que les gaz dangereux émis par les centrales peuvent se répandre sur une zone mesurant 2 350 kilomètres de diamètre (paragraphe 22 ci-dessus). Cette distance comprend la région dans laquelle vivent les requérants; leur droit à la protection de leur intégrité physique est donc mis en jeu, bien que le risque qu'ils encourent ne soit pas aussi grave, spécifique et imminent que celui auquel sont exposées les personnes résidant dans le voisinage immédiat des centrales.

67. Quoi qu'il en soit, force est de constater que les requérants, en tant que particuliers ayant le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré et l'obligation de protéger l'environnement et d'en prévenir toute pollution (paragraphe 46 et 47 ci-dessus), avaient en droit turc qualité pour agir devant les juridictions administratives, et pouvaient leur demander d'émettre des injonctions suspendant les activités des centrales dangereuses pour l'environnement et d'annuler la décision des autorités administratives tendant à la continuation de leur exploitation (paragraphe 22 et 53 ci-dessus). De plus, les décisions rendues par les juridictions administratives étaient favorables aux requérants et tout acte administratif refusant d'exécuter ces décisions ou tentant de les contrecarrer ouvrait la voie de l'indemnisation (paragraphe 57 et 58 ci-dessus; *Taşkın et autres*, précité, § 133). Par conséquent, l'issue de la

procédure devant les juridictions administratives, dans son ensemble, peut être considérée comme portant sur des droits de caractère civil des requérants.

68. Cela étant, la Cour relève qu'on ne saurait interpréter la notion de «droit de caractère civil» au sens de l'article 6 § 1 comme restreignant un droit exécutoire en droit interne au sens de l'article 53 de la Convention. A cet égard, l'espèce diffère des précédents invoqués par le Gouvernement, notamment des affaires *Balmer-Schafroth et autres* et *Athanassoglou et autres*, dans lesquelles les requérants n'avaient pas pu obtenir une décision d'un tribunal sur leurs objections à la prorogation des autorisations d'exploitation de centrales nucléaires, ainsi que de l'affaire *Ünver*, dans laquelle le droit invoqué par le requérant était un droit procédural au regard du droit administratif et n'était pas lié à la défense d'un quelconque droit spécifique qui aurait pu lui être conféré par le droit interne.

69. En somme, l'article 6 de la Convention est applicable en l'espèce.

B. Observation de l'article 6 § 1

70. Le Gouvernement affirme que les autorités administratives ont obtenu toutes les autorisations nécessaires au fonctionnement des centrales à la suite des décisions des juridictions administratives et, en conséquence, n'ont pas failli à exécuter les décisions en question.

71. Les requérants contestent les affirmations du Gouvernement et allèguent que l'inexécution des décisions des juridictions administratives est incompatible avec le principe de la prééminence du droit et enfreint les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. Ils relèvent également que les centrales représentent toujours une menace pour l'environnement et la santé publique, comme le démontrent les récents jugements rendus par les tribunaux administratifs (paragraphe 43-45 ci-dessus).

72. La Cour rappelle que l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du «procès» au sens de l'article 6 de la Convention (*Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II, pp. 511-512, § 40). Le droit d'accès à un tribunal que garantit cette disposition serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire, ou une injonction provisoire prise dans l'attente d'une décision définitive, reste inopérante au détriment d'une partie. Ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif, à l'occasion d'un différend dont l'issue est déterminante pour les droits civils du justiciable (*ibidem*).

73. La Cour relève que les autorités administratives n'ont pas respecté l'injonction provisoire émise le 20 juin 1996 par le tribunal administratif

d'Aydın, qui suspendait les activités des trois centrales thermiques (paragraphe 17 ci-dessus). En outre, les décisions du Conseil d'Etat confirmant les jugements du tribunal administratif d'Aydın du 30 décembre 1996 n'ont pas été exécutées dans les délais prescrits. Au contraire, par une décision du 3 septembre 1996, le Conseil des ministres a décidé que les trois centrales devaient continuer à fonctionner malgré les décisions des tribunaux administratifs. Cette dernière décision n'avait pas de base légale et était manifestement contraire au droit interne (paragraphe 57 ci-dessus). Cela équivalait à contourner les décisions judiciaires. De l'avis de la Cour, pareille situation a porté atteinte à l'état de droit, fondé sur la prééminence du droit et la sécurité des rapports juridiques (*Taşkın et autres*, précité, § 136).

74. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les autorités nationales ont omis de se conformer réellement et dans un délai raisonnable aux décisions rendues par le tribunal administratif d'Aydın le 30 décembre 1996 et confirmées par la suite par le Conseil d'Etat les 3 et 6 juin 1998, privant ainsi l'article 6 § 1 de tout effet utile.

75. Dès lors, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

76. 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. »

77. Les requérants ne réclament d'indemnisation ni pour le dommage matériel ni pour les frais et dépens. Toutefois, ils allèguent avoir subi un dommage du fait des souffrances psychologiques et du sentiment de désarroi que leur a causés l'inexécution des décisions des tribunaux administratifs. Ils s'en remettent à la discrétion de la Cour quant à l'indemnité à accorder.

78. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire sur les prétentions des requérants.

79. La Cour estime que les intéressés doivent avoir éprouvé un sentiment de désarroi en raison du fait que les autorités ne se sont pas conformées aux décisions des juridictions administratives. Les requérants, qui avaient déjà dû engager une procédure complexe en vue d'obtenir des décisions des juridictions administratives en leur faveur, ont été obligés d'engager une autre instance pour s'assurer que les autorités se conforment à ces décisions, en violation des principes fondateurs de l'état de droit (*Taşkın et autres*, précité, § 144). S'il est difficile d'apprécier un tel dommage, le désarroi ressenti par les requérants ne saurait être

réparé par le simple constat d'une violation. En conséquence, statuant en équité, la Cour accorde à chacun des requérants la somme de 1 000 euros.

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. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chacun des requérants, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle le présent arrêt deviendra définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 1 000 EUR (mille euros) pour dommage moral, à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 12 juillet 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

MOLDOVAN AND OTHERS v. ROMANIA (No. 2)
(Applications nos. 41138/98 and 64320/01)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 12 JULY 2005¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Living conditions of Roma villagers following police involvement in the killing of members of their community and the destruction of their homes****Article 8**

Private life – Family life – Home – Living conditions of Roma villagers following police involvement in the killing of members of their community and the destruction of their homes – Direct repercussions of the acts of State agents – Police involvement in criminal acts – Failure to institute criminal proceedings – Claims for damages refused or delayed – Discriminatory remarks – Houses not rebuilt or uninhabitable – Feelings of insecurity perpetuated by authorities' general attitude

Article 3

Degrading treatment – Lengthy period spent in a severely overcrowded and unsanitary environment – Detrimental effect on health and well-being – General attitude of the authorities – Diminished human dignity, humiliation and debasement – Discriminatory remarks an aggravating factor

*
* *

In 1993 an altercation between three Roma men and a non-Roma villager led to the villager's son, who had tried to intervene, being stabbed in the chest by one of the Roma. The three Roma fled to a nearby house. A large, angry crowd gathered outside, including the local police commander and several officers, and the house was set on fire. Two of the Roma managed to escape, but were pursued by the crowd and beaten to death. The third was prevented from leaving the building and died in the fire. The applicants alleged that the police encouraged the crowd to destroy other Roma properties in the village. By the following day thirteen Roma houses had been completely destroyed, including the homes of six of the applicants and of the seventh applicant's mother. Much of their personal property was also destroyed. One applicant alleged that, when she tried to return to her home, stones had been thrown at her, another that she had been beaten by police officers who had also sprayed pepper in her face and a third that his pregnant wife had been beaten, causing their baby to be born with brain damage. The Roma residents of the village lodged criminal complaints against those they believed responsible for the attack, including several police officers. However, in 1995 all charges against the police officers were dropped. In 1997 a criminal trial in conjunction with a civil claim for damages began against twelve villagers in a county court. Various witnesses testified that police officers had instigated the incident and had allowed the three Roma men to be killed and the houses to be

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

destroyed. During the trial, all the civilian defendants stated that police officers had encouraged the crowd to set fire to the houses and said that they would cover up what had happened. The county court established that the villagers had, with the authorities' support, set out to have the village "purged of Gypsies". However, it also criticised the Roma community, stating, *inter alia*, that it had "marginalised itself, shown aggressive behaviour and deliberately denied and violated the legal norms acknowledged by society" and that "[m]ost of the Roma have no occupation and earn their living by doing odd jobs, stealing and engaging in all kinds of illicit activities".

Twelve villagers were convicted of various offences, including five of "extremely serious murder", and were sentenced to between one and seven years' imprisonment. Although the appellate court later convicted a sixth villager of "extremely serious murder" and increased the sentence of one of the defendants, the other defendants had their sentences cut and the Supreme Court reduced the charge of "extremely serious murder" to one of "serious murder" for three of the defendants. Two of the convicted villagers received a presidential pardon.

The government subsequently allocated funds for the reconstruction of the houses that had been damaged or destroyed. Eight were rebuilt, though the applicants submitted photographs showing that the houses were uninhabitable, with large gaps between the windows and the walls and incomplete roofs. Three houses, including those of two of the applicants, had not been rebuilt. According to the applicants, following the events of 1993 they had been forced to live in hen-houses, pigsties, windowless cellars or extremely cold and overcrowded conditions over a period of several years. Some were still living in those conditions. As a result, many of the applicants and members of their families had fallen seriously ill.

In 2003, following a remittal of the case by the appellate court, the regional court awarded the applicants compensation for the pecuniary damage resulting from the destruction of their houses, but rejected their claims in respect of damage to their furniture and possessions and in respect of non-pecuniary damage. It also reduced by half the maintenance allowance payable to the child of one of the deceased victims on the ground of provocation by the latter. In 2004 the court of appeal awarded six of the applicants compensation for non-pecuniary damage.

Held

(1) Article 8: The Court could not examine the complaints concerning the destruction of houses and possessions or the applicant's alleged expulsion from their village as those events had taken place before the ratification of the Convention by Romania in 1994. However, it was clear from the evidence submitted by the applicants as well as from the civil-court judgments that police officers had been involved in the burning of the Roma houses and had tried to cover up the incident. Having been hounded from their village and homes, the applicants had been obliged to live, and in some cases were still living, in cramped and unsuitable conditions and to move in with friends or family, causing severe overcrowding. Having regard to the direct repercussions of the acts of State agents on the applicants' rights, the State's responsibility was engaged with respect to the applicants' subsequent living conditions. The question of those conditions fell within the scope of the applicants' right to respect for their family and private life and for their homes. The Court therefore had to determine

whether the authorities had taken adequate steps to put a stop to the breaches of the applicants' rights.

Various factors were relevant in that connection: (i) despite the involvement of State agents, the public prosecutor's office had failed to institute criminal proceedings against them; (ii) the domestic courts had refused for many years to award damages for the destruction of the applicants' belongings and furniture; (iii) it had taken ten years for compensation to be awarded for the destroyed houses; (iv) in its judgment in the criminal proceedings, the county court made discriminatory remarks about the applicants' Roma origin; (v) the applicants' claims in respect of non-pecuniary damage were rejected at first instance; (vi) the maintenance allowance payable to a minor child was halved on the ground that the deceased victims had provoked the crimes; (vii) three houses had not been rebuilt by the authorities and those which supposedly had been remained uninhabitable; (viii) most of the applicants had not returned to their village and were scattered throughout Romania and Europe.

Those elements taken together indicated a general attitude on the part of the Romanian authorities which had perpetuated the applicants' feelings of insecurity after June 1994 and affected their rights to respect for their private and family life and their homes. That attitude, and the repeated failure of the authorities to put a stop to breaches of the applicants' rights, amounted to a serious continuing violation of Article 8.

Conclusion: violation (unanimously).

(2) Article 3: The applicants' living conditions over a period of ten years, the detrimental effect on their health and well-being, and the general attitude of the authorities must have caused them considerable mental suffering, thus diminishing their human dignity and arousing in them feelings of humiliation and debasement. The remarks concerning the applicants' honesty and way of life made by certain authorities appeared to have been purely discriminatory. As discrimination based on race could in itself amount to degrading treatment, such remarks had to be taken into account as an aggravating factor in the examination of the applicants' complaint. The applicants' living conditions and the racial discrimination to which they had been publicly subjected by the way in which their grievances were dealt with by the authorities constituted interference with their human dignity. In the special circumstances of the case, this amounted to "degrading treatment" within the meaning of Article 3.

Conclusion: violation (unanimously).

Case-law cited by the Court

East African Asians v. the United Kingdom, nos. 4403/70-4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70-4478/70, 4486/70, 4501/70 and 4526/70-4530/70, Commission's report of 14 December 1973, Decisions and Reports 78-A

Ireland v. the United Kingdom, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25

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

Rees v. the United Kingdom, judgment of 17 October 1986, Series A no. 106

Leander v. Sweden, judgment of 26 March 1987, Series A no. 116

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

López Ostra v. Spain, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C
Amuur v. France, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III
Akdivar and Others v. Turkey, judgment of 16 September 1996, *Reports* 1996-IV
Raninen v. Finland, judgment of 16 December 1997, *Reports* 1997-VIII
A. v. the United Kingdom, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VI
Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Dalban v. Romania [GC], no. 28114/95, ECHR 1999-VI
Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV
Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, ECHR 2000-XI
Moldovan and Others v. Romania (dec.), nos. 41138/98 and 64320/01, 13 March 2001
Peers v. Greece, no. 28524/95, ECHR 2001-III
Cyprus v. Turkey [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV
Z and Others v. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, ECHR 2001-V
E. and Others v. the United Kingdom, no. 33218/96, 26 November 2002
Hatton and Others v. the United Kingdom [GC], no. 36022/97, ECHR 2003-VIII
M.C. v. Bulgaria, no. 39272/98, ECHR 2003-XII
Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC], no. 48787/99, ECHR 2004-VII

In the case of Moldovan and Others v. Romania (no. 2),

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

Mr J.-P. COSTA, *President*,

Mr L. LOUCAIDES,

Mr C. BÎRSAN,

Mr K. JUNGWIERT,

Mr V. BUTKEVYCH,

Mrs W. THOMASSEN,

Mrs A. MULARONI, *judges*,

and Mrs S. DOLLÉ, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 3 June 2003 and 16 June 2005,

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

PROCEDURE

1. The case originated in two applications (nos. 41138/98 and 64320/01) against Romania lodged respectively with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) on 14 April 1997 and with the European Court of Human Rights on 9 May 2000. The applicants were twenty-five Romanian nationals of Roma origin. Eighteen of the applicants are the subject of a separate judgment (no. 1) involving a friendly settlement. The seven applicants who are the subject of the present judgment on the merits (no. 2) are as follows: the first applicant, Iulius Moldovan, was born in 1959; the second applicant, Melenuța Moldovan, was born in 1963; the third applicant, Maria Moldovan, was born in 1940; the date of birth of the fourth and fifth applicants, Otilia Rostaș and Petru (Gruia) Lăcătuș (resident at Hădăreni, no. 114), is unknown; the sixth applicant, Maria Floarea Zoltan, was born in 1964; and the seventh applicant, Petru (Dîgăla) Lăcătuș (resident at Hădăreni, no. 148), was born in 1962.

2. The applicants in both applications, with the exception of the first applicant, Mr Iulius Moldovan, were represented before the Court by the European Roma Rights Centre, an organisation based in Budapest, some of them having originally been represented by the first applicant. The Romanian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs R. Rizoiu, of the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicants alleged, in particular, that the destruction of their property during a riot on 20 September 1993, and the ensuing consequences, disclosed a breach by the respondent State of its obligations under Articles 3, 6, 8 and 14 of the Convention.

4. Application no. 41138/98 was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

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

6. On 13 March 2001 the Chamber decided to join the applications (Rule 42 § 1).

7. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Second Section (Rule 52 § 1).

8. By a decision of 3 June 2003, the Chamber declared the applications partly admissible.

9. The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 3 *in fine*), the parties replied in writing to each other's observations.

10. On 4 and 19 March 2004, after an exchange of correspondence, the Registrar suggested to the parties that they should attempt to reach a friendly settlement within the meaning of Article 38 § 1 (b) of the Convention. On 19 April 2004 and 18 May 2004 eighteen of the original applicants and the Government, respectively, submitted formal declarations accepting a friendly settlement of the case.

11. On 19 April 2004 the present applicants informed the Court that they did not wish to reach a friendly settlement.

12. On 1 November 2004 the Court changed the composition of its sections (Rule 25 § 1), but this case remained with the Chamber constituted within the former Second Section.

13. On 16 June 2005, the Court adopted the first judgment striking the case out of the list in so far as it concerned the friendly settlement between the eighteen applicants and the Government. That judgment severed the application with regard to the present applicants and adjourned the examination of the complaints introduced by them.

14. The present judgment (no. 2) examines the merits of those complaints.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

15. The applicants are Romanian nationals of Roma origin. They used to live in the village of Hădăreni (Mureș County), and are agricultural workers. After the events described below, some

applicants returned to live in Hădăreni, while others, who are homeless, live in various parts of the country. Mr Iulius Moldovan is currently living in Spain and Mrs Maria Floarea Zoltan is living in the United Kingdom.

16. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

A. The incident on 20 September 1993

17. On the evening of 20 September 1993 a row broke out in a bar in the centre of the village of Hădăreni (Mureş County). Rapa Lupian Lăcătuş and Aurel Pardalian Lăcătuş, two Roma brothers, along with another Rom, Mircea Zoltan, began to argue with a non-Rom, Cheţan Gligor. The verbal altercation developed into a physical brawl which ended with the death of Cheţan Crăciun, who had come to the aid of his father. The three Roma then fled the scene and sought refuge in a neighbour's house.

18. Soon afterwards, news of the incident spread and a large number of villagers learned of Cheţan Crăciun's death. Enraged, they gathered together to find the Roma. The angry mob arrived at the house where the three were hiding and demanded that they come out. Among the crowd were members of the local police force in Hădăreni, including the Chief of Police Ioan Moga, and Sergeant Alexandru Şuşcă, who had heard of the incident. When the brothers refused to come out, the crowd set fire to the house. As the fire engulfed the house, the brothers tried to flee but were caught by the mob who beat and kicked them with vineyard stakes and clubs. The two brothers died later that evening. Mircea Zoltan remained in the house, where he died in the fire. It appears that the police officers present did nothing to stop these attacks. The applicants alleged that, on the contrary, the police also called for and allowed the destruction of all Roma property in Hădăreni.

19. Later that evening the villagers decided to vent their anger on all the Roma living in the village and proceeded to burn the Roma homes and property in Hădăreni, including stables, cars and goods. The riots continued until the following day. In all, thirteen Roma houses belonging to the applicants were destroyed.

The individual applicants made the following allegations.

1. Iulius Moldovan

20. The applicant alleged that it was on his property that the three Roma were killed on 20 September 1993. His home and other property were set on fire and destroyed.

2. *Melenuța Moldovan*

21. The applicant alleged that her house and various personal possessions were destroyed by the fire.

3. *Maria Moldovan*

22. The applicant alleged that, on the evening of 20 September 1993, an angry mob had appeared at her door, entered the house and destroyed all her belongings. The mob had then proceeded to set fire to her home and she had watched as the flames destroyed it. The next day, when she had returned home with her husband and daughter, she had been met by an enraged mob of villagers who had prevented her from entering the house. Police officers Ioan Moga, Alexandru Șușcă and Florentin Nicu Drăghici had taken hold of her, sprayed pepper in her face and then proceeded to beat her badly. Costică Moldovan had witnessed these events. Colonel Drăghici had also fired at Costică Moldovan and his family as they tried to return home to fetch their pigs. The applicant declared that her house had been damaged and that she had lost valuables and other possessions.

4. *Otilia Rostaș*

23. The applicant alleged that on the evening of 20 September 1993 she had learned from her 11-year-old daughter what was happening in Hădăreni. Her daughter had told her that a neighbour had said that the non-Roma villagers wanted to kill all the Gypsies in retaliation for the death of Chețan Crăciun.

24. Fearing for the safety of her children, the applicant had taken them to her mother's house. Later that evening, when she returned, she witnessed several people gathered in front of the courtyard throwing stones and pieces of wood and eventually setting her house on fire. As she ran back to her mother's house, she saw three people armed with clubs, urging the mob to set fire to it. Within minutes, her mother's home was in flames.

25. The following day the applicant had attempted to return to what was left of her home to assess the damage. As she approached her property, she had been threatened verbally and physically by an angry mob of non-Roma villagers and police officers. One villager had threatened her with a shovel and others had violently thrown stones at her. The villagers, including the police officers present, had prevented her from entering what remained of her home. Fearing for their safety, the applicant and her children left Hădăreni.

26. Later that day she had once again attempted to return to her home along with other Roma villagers. This time the applicant had found the

road to her house entirely blocked by an even larger crowd of villagers, all of whom were carrying clubs. Police officers had also been among the crowd. Among the enraged mob of villagers, the applicant had recognised Colonel Nicu Drăghici, who was holding a truncheon. A police car had even chased the applicant and other Roma trying to return to their homes, its occupants firing shots at them and shouting at them to leave the village. The applicant alleged that her house had been destroyed and that she had lost valuable goods.

5. *Petru (Gruia) Lăcătuş*

27. Petru (Gruia) Lăcătuş alleged that his house had been destroyed, as had the three cars he had had in the courtyard.

6. *Maria Floarea Zoltan*

28. The applicant stated that, on the night of 20 September 1993, her husband, Mircea Zoltan, and her two brothers, Rapa Lupian Lăcătuş and Aurel Pardalian Lăcătuş, had been brutally murdered in the Hădăreni pogrom. She alleged that one of the thirteen Roma houses set on fire that evening had belonged to her late mother, Cătălina Lăcătuş.

7. *Petru (Dîgăla) Lăcătuş*

29. The applicant alleged that his house had been destroyed and that he had lost valuable goods. His wife had been pregnant at the time of the incident and, because she had been beaten and had experienced severe fear, the baby had been born with brain damage.

B. The investigation into the incident

30. In the aftermath of the incident, the Roma residents of Hădăreni lodged a criminal complaint with the public prosecutor's office. The complainants identified a number of individuals responsible for the events of 20 September 1993. Among those identified were several police officers: Chief of Police Ioan Moga, his assistant Sergeant Alexandru Şuşcă, Colonel Florentin Nicu Drăghici, a certain Panzaru from Luduş, and Lieutenant-Colonel Constantin Palade, the Mureş County chief of police.

31. Subsequently, an investigation was initiated which identified the offenders who had actively participated in the killing of the Lăcătuş brothers and Mircea Zoltan, and the destruction of Roma houses and other property.

32. On 21 July 1994 three civilians – P.B., I.B. and N.G. – were remanded in custody. They were charged with “extremely serious

murder” (under Articles 174 and 176 of the Criminal Code) and arson (under Article 217 § 4 of the Criminal Code). However, a few hours later they were released and all warrants for their arrest were set aside by order of the Procurator-General.

33. By an order of 31 October 1994, on the basis of ample evidence that suggested police involvement in the incident, the case was sent to the Târgu-Mureş military prosecutor’s office, which had jurisdiction to investigate crimes committed by police officers. According to the order of the public prosecutor’s office of the Târgu-Mureş Court of Appeal, Lieutenant-Colonel Palade had organised a small meeting with non-Roma villagers after the incident, advising them “not to tell anyone anything about the actions of the police officers if they wanted the incident to be forgotten and not have any consequences for themselves”.

34. By a decision dated 15 November 1994, the Târgu-Mureş military prosecutor’s office ordered an extension of the investigation and the initiation of a criminal investigation in respect of Chief of Police Moga and Sergeant Şuşcă. According to the military prosecutor, the evidence produced so far indicated that these persons had incited the villagers to commit acts of violence against the Lăcătuş brothers and had even directly participated in setting fire to certain houses. On the basis of oral evidence, the prosecutor found that officers Moga and Şuşcă had participated in the events and “repeatedly” incited the villagers to take action against the men barricaded in the house, telling them to “set them on fire, because we cannot do anything to them”. Moreover, he found that Lieutenant-Colonel Palade had required the inhabitants of Hădăreni “not to tell anyone anything about the actions of the police officers if they wanted the incident to be forgotten and not have any consequences for themselves”.

35. On 10 January 1995, having regard to the involvement of Lieutenant-Colonel Palade, the Târgu-Mureş military prosecutor declined jurisdiction to investigate the case and referred it to the Bucharest territorial military prosecutor’s office.

36. On 22 August 1995 Colonel Magistrate M.S., the military prosecutor at the Bucharest Military Court, decided not to open a criminal investigation, stating that the evidence produced in the case had not confirmed the participation of Chief of Police Moga, Lieutenant-Colonel Palade or Sergeant Şuşcă in the crimes committed during the riots. As to the statements made by various witnesses confirming the involvement of these police officers, the prosecutor found that one of them had been made by the sister of two of the victims and, given the fact that the officers had punished the victims several times, her evidence was obviously tendentious. The prosecutor found the other oral evidence confused. He concluded that

the police officers could not be accused of having committed crimes, “even though one should accept that during the events they had used words such as ‘do what you want, I have a family to take care of’ or ‘they will come out immediately if you set the house on fire’. Moreover, we cannot consider the lack of initiative and the inability of the two policemen to influence the behaviour of the furious villagers as a form of participation – either in the form of instigation or as possible moral complicity”.

37. In September 1995 the head of the Bucharest territorial military prosecutor’s office upheld the decision, refusing to open an investigation, and all charges against the police officers were dropped. An appeal lodged by the injured parties was dismissed by the military prosecutor’s office of the Supreme Court of Justice.

38. On 12 August 1997 the public prosecutor at the Târgu-Mureş Court of Appeal issued an indictment charging twelve civilians suspected of having committed crimes on 20 September 1993.

39. Certain testimonies confirmed that the police had promised the villagers involved in the riot that they would help to cover up the entire incident. Several defendants testified that two police cars driving to the scene of the incident that night had ordered, over their loudspeakers, that the house where the three Roma victims were hiding be set on fire.

40. On 11 November 1997 a criminal trial, in conjunction with a civil case for damages, began against the civilian defendants in the Târgu-Mureş County Court. During these proceedings, the applicants learned of the overwhelming extent of the evidence against the police. Various witnesses testified that police officers had not only been present that evening but had actually instigated the incident and then stood idly by as the two Lăcătuş brothers and Mircea Zoltan were killed and Roma houses destroyed. In this connection, witnesses cited the names of Chief of Police Moga, Colonel Drăghici and Sergeant Şuşcă.

41. In the light of numerous testimonies implicating additional individuals – both civilians and police officers – the applicants’ lawyer asked the court to extend the indictment of 12 August 1997. As a result, the civilian prosecutor sent the relevant military prosecutor the information on which to base proceedings before a military court against the officers concerned.

42. The applicants Iulius Moldovan and Floarea Zoltan asked the court in writing to extend the criminal charges. According to them, the prosecutor refused to do so.

43. On 23 June 1998 the Târgu-Mureş County Court severed the civil and the criminal case because the criminal investigation had already lasted four years and the determination of the civil aspect would take even longer.

C. The judgment of 17 July 1998 and the decisions on appeal

44. On 17 July 1998 the Târgu-Mureş County Court delivered its judgment in the criminal case. It noted the following:

“The village of Hădăreni, attached to the municipality of Cheţani, is situated in the south-west of Mureş County on the main road between Târgu-Mureş and Cluj and has a population of 882 inhabitants, of which 641 are Romanians, 145 Hungarians and 123 Roma.

The Roma community represents 14% of the total population and the marginal lifestyle of some categories of Roma, especially the ones who settled in the village after 1989, has often generated serious conflicts with the majority of the population.

Due to their lifestyle and their rejection of the moral values accepted by the rest of the population, the Roma community has marginalised itself, shown aggressive behaviour and deliberately denied and violated the legal norms acknowledged by society.

Most of the Roma have no occupation and earn their living by doing odd jobs, stealing and engaging in all kinds of illicit activities. As the old form of common property that gave them equal rights with the other members of the community was terminated, the Roma population were allocated plots of land. However, they did not work the land and continued to steal, to commit acts of violence and to carry out attacks, mainly against private property, which has generated even more rejection than before.

Groups of Roma have started arguments with the young people in the village, attacked them or stolen their goods and money.

Moreover, they ostentatiously use insults, profanities and vulgar words in public places. ...

The records of the criminal investigation authorities and of the courts of law in Mureş County disclose that seven criminal cases were registered between 1991 and 1993, having as their object acts of violence ranging from simple blows to murder.

In fact, the real number of crimes committed by the Roma was much higher, but many of them were not judged in court because the injured parties did not file complaints, withdrew them or made peace with the perpetrators, for fear of vindictive threats by the Roma.

The community feels that most of the disputes were solved in an unfair, unsatisfactory manner in favour of Roma and this has caused an increase in the number of personal or collective vindictive actions.”

45. The court went on to establish that, on the evening of 20 September 1993, the Lăcătuş brothers and Mircea Zoltan had been waiting at the village bus station and had quarrelled with Cheţan Gligor about the attempts made by the three Roma to attract the attention of a girl. Answering the Roma’s mockery and insults directed at him and his cow, Cheţan Gligor started to threaten the Roma with his whip and even hit Pardalian Lăcătuş. A fight followed, during which Cheţan Crăciun, who had intervened to defend his father, was stabbed in the chest by Rapa Lupian Lăcătuş. The Roma ran away, while Cheţan Crăciun was brought to the hospital, where he died about half

an hour later. During that time the Roma took refuge in the house of the applicants Lucreția and Iulius Moldovan, while villagers gathered around the yard of the house. Two police officers, Chief of Police Moga and Sergeant Șușcă, arrived at the scene of the incident minutes later, having been called by some villagers. The policemen were allegedly under the influence of alcohol. Before and after the arrival of the police, the villagers threw stones, pieces of wood and clods of earth at the house and shouted things such as: “Set fire to the house! Let them burn like rats!” A villager started to throw flammable materials at the house and was soon followed by others, including children. When the fire spread, two of the Roma men came out of the house. Rapa Lupian Lăcătuș was immediately immobilised by Ioan Moga, while Pardalian Lăcătuș managed to run away. Mircea Zoltan was stopped from coming out of the house by a villager and was hit by another’s fist and a shovel, which finally led to him dying in the fire. His carbonised body was found the following day in the burned-down house. The autopsy report established that he had died from respiratory failure, his body being 100% carbonised.

46. To escape the fury of the villagers, Chief of Police Moga took Rapa Lupian Lăcătuș to the cemetery, after trying in vain to enter several courtyards in the village, which were all locked. The court noted that “the policeman [Moga], realising his presence was useless, abandoned his prisoner to the infuriated crowd”. According to the autopsy report, Rapa Lupian Lăcătuș died a violent death from shock and internal bleeding, with multiple traumatic injuries affecting his liver, a hemiperitoneum and peripheral haematoma on 70% of his body.

47. Pardalian Lăcătuș was caught by the crowd near the cultural centre, where he was beaten to death. The autopsy report found that he had died as a result of direct blows from blunt objects causing eighty-nine lesions on his body (multiple fractures of his arms, ribs and thorax, and multiple traumatic injuries and contusions).

48. During the trial, all the civilian defendants stated that, in addition to officers Moga and Șușcă, two other policemen had arrived from the city of Luduș and encouraged the crowd to set fire to the houses. Two police cars had also arrived at Hădăreni, from which it was announced over loudspeakers that only the detached houses of the Gypsies should be set on fire in order not to cause accidents. At a meeting held the next day in the village square, Lieutenant-Colonel Palade stated that the case would be covered up and a scapegoat found.

49. All the accused stated that they had been arrested for the first time in 1994, but only for a few hours or days, after which they had been released in order to allow them to harvest the crops, a reason they found strange, since most of them were not farmers. They also stated that very few questions were put to them and that the prosecutor even tried to put

pressure on them. They were not questioned further until 1997, when they were arrested again.

50. The court further established that the villagers had declared that, on the night in question, the village was to be “purged of Gypsies”, an intention clearly put into action, and found that:

“The majority of the population of Hădăreni was directly or indirectly supported by the representatives of the authorities who came to the village and not only did nothing to stop the houses being set on fire, but also surrounded the area with groups of gendarmes.”

51. The court found that the action was not premeditated, but that all those present had acted jointly, in different ways (assault, murder, fire, destruction, etc.), to reach their declared goal of eliminating the Roma community from the village.

52. The court held that the preliminary investigation had been inadequate:

“We deem that the inadequate manner in which the acts and ... procedures related to the investigation were performed reflect a negative attitude ... The same can be noted regarding the delayed submission of the autopsy reports on the victims (Chețan Crăciun, Lăcătuș Rapa Lupian and Zoltan Mircea died on 21 September 1993 and the forensic reports were drafted in November 1993; mention should be made of the fact that none of the four forensic reports gave specific dates, but only an indication of the month when they were drafted) ... [Moreover,] the electoral meeting organised at the village stadium, attended by politicians, representatives of the police and the law, ... asked the population not to tell the truth and to delay the resolution of the case.”

53. The court also noted that the prosecution had not agreed to an extension of the criminal investigation or to the initiation of criminal proceedings against “other persons”. Therefore, the court could only rule in respect of those perpetrators prosecuted in accordance with Article 317 of the Code of Criminal Procedure.

54. The court convicted five civilians of “extremely serious murder” under Articles 174 and 176 of the Criminal Code and twelve civilians, including the former five, of destroying property, outraging public decency and disturbing public order. Among those convicted of destruction of property and disturbance was the deputy mayor of Hădăreni. The court handed down prison sentences ranging from one to seven years, and noted that those given terms of less than five years had half the sentence pardoned under Law no. 137/1997. The court justified the sentences as follows:

“Taking into consideration the characteristics of this particular case, the punishments applied to the defendants might seem too mild compared to the gravity of the crimes. We consider that, as long as persons who contributed to a greater extent to the criminal actions were not prosecuted and were not even the subject of an investigation, although there was enough evidence to prove their guilt, the defendants who were prosecuted should not be held responsible for all the crimes committed, but only for that part for which they are liable.”

55. On 17 July 1998 the public prosecutor's office appealed against this judgment, asking, *inter alia*, for heavier sentences. On 15 January 1999 the Târgu-Mureş Court of Appeal convicted a sixth civilian, P.B., of "extremely serious murder" under Articles 174 and 176 of the Criminal Code, sentencing him to six years' imprisonment. It also increased the sentence under Article 174 in respect of N.G. to six years' imprisonment. However, it reduced the other sentences under Articles 174 and 176: in respect of V.B. and S.I.P. from seven to six years' imprisonment, in respect of V.B.N. and S.F. from five to two years' imprisonment, and in respect of N.B., I.B. and O.V. from three to two years' imprisonment. Finally, it discontinued the criminal proceedings against the deputy mayor.

56. The Court of Appeal also reduced the sentences of those convicted of destruction of property under Article 217 of the Criminal Code.

57. On 22 November 1999 the Supreme Court of Justice upheld the lower courts' convictions for destruction, but reduced the charges of "extremely serious murder" to a lesser charge of "serious murder" with extenuating circumstances for V.B., P.B. and S.I.P., sentencing them to five years' imprisonment. It acquitted P.B. and N.G.

58. By a decree of 7 June 2000, the President of Romania issued individual pardons to S.I.P. and P.B., convicted of "serious murder", whereupon they were released.

D. The appeal procedure concerning the refusal to open an investigation against State authorities

59. On 22 August 1999, following new evidence brought to light in the criminal trial, the applicants lodged an appeal with the military prosecutor's office of the Supreme Court of Justice against the decision of 22 August 1995 not to open an investigation against the police officers involved in the incidents of 20 September 1993.

60. On 14 March 2000 the Chief Military Prosecutor at the Supreme Court of Justice upheld the military prosecutor at the Bucharest Military Court's decision of 22 August 1995.

E. Reconstruction of the houses destroyed during the events and the victims' living conditions

61. By decision no. 636 of 19 November 1993, the Romanian government allocated 25,000,000 Romanian lei (ROL)¹ for the reconstruction of the eighteen houses destroyed by fire on 20 September 1993. The government decided, moreover, that this amount could also be

1. Equivalent to approximately 720 euros (EUR).

used as financial assistance for the families affected in order to help them replace items of strict necessity destroyed during the fire. However, only four houses were rebuilt with this money and none of the families received financial assistance.

62. By a government decision of 30 November 1993, a commission for the coordination of the reconstruction of the houses was created. Members of this commission included the mayor of Chețani, G.G., and his deputy.

63. In a letter of 30 June 1994 addressed to the government, the prefect of Mureș indicated that an additional amount of ROL 53,000,000¹ was needed to rebuild the remaining ten houses.

64. By decision no. 773 of 25 November 1994, the government granted an additional sum of ROL 32,000,000² in funds, which had been earmarked for natural disasters occurring between March and September 1994. Four other houses were rebuilt. As shown in photographs submitted by the applicants, these constructions were defective, as there appear to be huge gaps between the window frames and the walls, and the roofs only partially cover the houses.

65. In a letter dated 30 November 1994 addressed to the prefect of Mureș, Petru Rostaș, the father-in-law of the applicant Otilia Rostaș, requested that her house be rebuilt as a priority because, since the events, she had been living with her four children in a hen-house.

66. In a letter dated 8 November 1995, Liga Pro Europa, a human rights association based in Târgu-Mureș informed the prefect that six houses had still not been rebuilt, which meant that six families had to spend another winter without a dwelling. Moreover, according to the association, most of the victims had complained of the bad quality of the rebuilt houses and alleged that the money allocated for this purpose had been improperly used.

In a letter addressed to the prefect in 1995, the mayor of Chețani (of which Hădăreni is a part), G.G., a member of the reconstruction commission, reported that, of the fourteen houses destroyed by the fire, eight had been rebuilt or almost rebuilt. Concerning the remaining six houses, he reported that three of them posed “special problems” based in part on “the behaviour of the three families”, “the seriousness of the acts committed and the attitude of the population of Hădăreni towards these families”. In particular, one of the houses to be rebuilt was on land near the family of the non-Rom victim (Chețan Crăciun), which refused to have Gypsy families living close by. Another problem mentioned by the mayor was the house of the late mother of two of the Roma “criminals” who had

1. Approximately EUR 1,525.

2. Approximately EUR 920.

died during the 1993 events. It appeared that, after the events, the Lăcătuş family had started living in the city of Luduş, so the mayor had proposed that a house be built for them at a place of their choice.

67. To date, six houses have not been rebuilt, of which two belonged to the applicants Petru (Diğăla) Lăcătuş and Maria Floarea Zoltan. According to an expert report submitted by the Government, the damage caused to the houses of Petru (Gruia) Lăcătuş and Maria Moldovan had not been repaired, whereas the houses of Iulius Moldovan and Otilia Rostaş had been rebuilt but required extra work before completion.

68. On 2 September 1997 the applicant Iulius Moldovan wrote a letter to the President of Romania, informing him that six houses, including his, had still not been rebuilt. He urged the President to grant the necessary funds for the reconstruction of the houses, since he and his family were living in very difficult conditions in the home of the Rostaş family: fifteen people, including nine children, were living in two rooms and sleeping on the floor, which resulted in the children being continually ill.

69. The applicants submitted that, in general, following the events of September 1993, they had been forced to live in hen-houses, pigsties, windowless cellars, or in extremely cold and deplorable conditions: sixteen people in one room with no heating; seven people in one room with a mud floor; families sleeping on mud or concrete floors without adequate clothing, heat or blankets; fifteen people in a summer kitchen with a concrete floor (Melenuţa Moldovan), etc. These conditions had lasted for several years and, in some cases, continued to the present day.

70. As a result, the applicants and their families fell ill. In particular, the applicant Petru (Gruia) Lăcătuş had developed diabetes and begun to lose his eyesight.

F. The outcome of the civil case

71. Following the decision of 23 June 1998 to sever the civil and criminal proceedings, on 12 January 2001 the Mureş Regional Court delivered its judgment in the civil case. The court noted that the victims had claimed compensation for the pecuniary damage resulting from the destruction of the houses and their contents (furniture, etc.), as well as compensation for non-pecuniary damage. The court further noted that, during the events of 20 September 1993, eighteen houses belonging to the Roma population in Hădăreni had been totally or partially destroyed and three Roma had been killed, a criminal court having found twelve villagers guilty of these acts. Basing its decision on an expert report, the court awarded compensation for pecuniary damage for those houses which had not been rebuilt in the meantime, and maintenance allowances for the children of the Roma killed during the riots. On the basis of an expert report, the court awarded compensation for pecuniary damage in respect

of the partial or total destruction of the houses of six Roma, including those of the third and fifth applicants. The court rejected the other applicants' request for compensation for pecuniary damage in respect of the rebuilt houses, finding, on the basis of the same expert report, that their value was either the same or even higher than the original buildings. It further refused all applicants damages in respect of belongings and furniture, on the ground that they had not submitted documents to confirm the value of their assets and were not registered as taxpayers capable of acquiring such valuable assets. The court stated, *inter alia*:

“Mr Iulius Moldovan did not submit documents proving with certainty that he had any belongings. He claimed in particular that he was in the sheep business, from which he drew a substantial income, stating, for instance, that he had a tonne of wool in the attic of his house. However, from the information obtained by the Court from the local tax office in Chețani, it appears that the civil party was not registered as having any income. ...

The damage suffered because of the destruction of the chattels and furniture has not been substantiated. The civil parties consider that their own statements, the lists of the belongings destroyed submitted to the Court and the statements of the other witnesses who are also civil parties should be enough to substantiate their claims. Having regard to the context in which the destruction occurred and to the fact that all civil parties suffered losses, the Court will dismiss as obviously insincere the statements made by each civil party in relation to the losses suffered by the other civil parties.

Last but not least, the type of belongings allegedly destroyed and the quantity of goods allegedly in the possession of each civil party show a much more prosperous situation than that which a family of average income could have. Neither civil party adduced proof of having an income such as to allow them to acquire so many goods. As noted previously, the parties had no income at all. Moreover, the shape of the houses, the materials used for their construction and the number of rooms show an evident lack of financial resources. It should be stressed in this context that only work can be the source of revenue, and not events such as those in the present case ...”

72. The court finally rejected all the applicants' claims in respect of non-pecuniary damage on the ground that they had not been substantiated, and that the crimes committed were not of a nature to produce such damage.

73. The court ordered the villagers convicted in the criminal trial to pay the damages awarded.

74. Relying on some procedural errors in the Mureș Regional Court's judgment, the applicants lodged an appeal with the Mureș Court of Appeal.

75. On 17 October 2001 the Mureș Court of Appeal found that a number of procedural errors had occurred during the public hearings on the merits before the Mureș Regional Court: the hearings had been held in the absence of the accused and their lawyers; one of the original applicants, Adrian Moldovan, had not been summoned; the public prosecutor had not been given leave to address the court; a number of

expert reports ordered by the court had not been completed, and confusion had been created as to the number and names of the victims and their children. The Court of Appeal concluded that these errors rendered the proceedings null and void. It therefore quashed the judgment of 12 January 2001 and ordered a new trial of the case.

76. The Mureş Regional Court delivered its judgment in the civil case on 12 May 2003. The court noted that the victims had claimed compensation for the pecuniary damage resulting from the destruction of houses and their contents (furniture, etc.), as well as compensation for non-pecuniary damage. The court further noted that, during the events of 20 September 1993, eighteen houses belonging to the Roma population in Hădăreni had been totally or partially destroyed and three Roma had been killed. As a result of these events, the State had granted some money for the reconstruction of the houses.

Basing its decision on an expert report drafted in 1999 and updated in 2003, the court ordered the following damages to be paid by the civilians found guilty by the criminal court.

(a) Iulius Moldovan was awarded ROL 130,000,000¹ in damages in respect of the destroyed house, an amount to be revised to take account of any devaluation in the national currency. The court further heard evidence from witnesses confirming that various assets of the applicant, including furniture, belongings and the proceeds from the sale of more than 260 sheep, had been destroyed during the fire. However, the court refused to award damages on the ground that it was impossible to assess the loss.

(b) As regards Otilia Rostaş, the court noted that her house did not appear on the list of the houses (totally or partially) destroyed drawn up by Cheţani Town Council. The court heard testimony confirming the destruction of part of the roof and of the wooden structure of her house, but noted that there was no evidence to evaluate the damage. Therefore, it rejected the claim for damages.

(c) Petru (Gruia) Lăcătuş was awarded ROL 16,000,000² in damages in respect of the destroyed house. The court noted the applicant's claim that various assets he had owned had been destroyed during the fire – furniture, three cars, jewellery and money – but rejected it as unsubstantiated.

(d) As regards Melenuşa Moldovan, the court awarded ROL 28,000,000³ for the destroyed house. The court heard evidence from two witnesses confirming that the applicant had had various belongings which had been destroyed by the fire, but refused to award damages in that respect, as there was no evidence as to their value.

1. Approximately EUR 3,745.

2. Approximately EUR 460.

3. Approximately EUR 805.

(e) Maria Moldovan was awarded ROL 600,000¹ for the destroyed house. The court rejected her claim in respect of the destroyed belongings as there was no evidence as to their value.

(f) Petru (Dîgăla) Lăcătuş was awarded together with Maria Floarea Zoltan and Monica Simona Lăcătuş, as the brother and sisters of the deceased victims, ROL 60,000,000² for the destroyed house, an amount to be revised to take account of any devaluation in the national currency. The court rejected their claim in respect of their destroyed belongings on the ground that the losses had not been substantiated. It also rejected as unsubstantiated the claim for the reimbursement of the money spent on the burial of the victims.

(g) Maria Floarea Zoltan, the widow of one of the victims who had died burnt alive during the riots, also requested a maintenance allowance for her minor child. The court noted that, although the applicant claimed that her husband used to be a manufacturer of woollen coats, she had not submitted any evidence as to his income, and therefore decided to take the statutory minimum wage as the basis for the calculation of the allowance, namely, ROL 2,500,000³. Moreover, it found that it was impossible to establish how much the applicant's husband used to spend on his child's maintenance, and applied the minimum granted by the Family Code, that is one quarter of the minimum wage, which amounted to ROL 625,000⁴. Finally, the court took into account that the deceased victims had provoked the crimes committed and decided to halve the above-mentioned amount. It therefore awarded ROL 312,500⁵ per month in maintenance allowance for the applicant's minor child.

Lastly, the court rejected all the applicants' claims in respect of non-pecuniary damage on the ground that they had not been substantiated, and that the crimes committed were not of a nature to produce such damage.

77. On appeal by the persons convicted and the applicants, the Târgu-Mureş Court of Appeal gave judgment on 24 February 2004. The court noted that, under the combined provisions of the Civil Code and the Codes of Criminal and Civil Procedure, it was bound by the ruling of the criminal court. Referring to recent publications by Romanian authors in the field of civil law and the Court's case of *Akdivar and Others v. Turkey* (judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV), the court found that:

1. Approximately EUR 17.
2. Approximately EUR 1,725.
3. Approximately EUR 72.
4. Approximately EUR 18.
5. Approximately EUR 9.

“By their behaviour, the accused infringed the property rights of the complainants, for which compensation for pecuniary damage had already been awarded; however, some of the civil parties should also be awarded compensation for non-pecuniary damage. Some of the civil parties were deprived emotionally, as a result of the damage sustained, of the security which they had felt in the destroyed houses, of the comfort they had enjoyed as a result of the facilities of the houses, all these movable and immovable goods being the result of their work, which guaranteed them a normal standard of living, having regard to their personalities ...

As shown above, the accused committed the crimes in a state of provocation, which led the court to apply the provisions of Article 73 of the Criminal Code [regarding extenuating circumstances]. For this precise reason, the civil parties enumerated below are entitled to a certain amount of damages, but not the amount requested ...”

The court awarded the following amounts: ROL 100,000,000¹ to Maria Floarea Zoltan as it found that she had had to leave the village and wander homeless in the country and abroad; ROL 50,000,000² to Iulius Moldovan as he had been profoundly affected by the events, had lost his fortune and his health had deteriorated substantially; ROL 30,000,000³ to Otilia Rostaş as she had suffered psychological and emotional trauma for the same reasons; ROL 20,000,000⁴ to Melenuţa Moldovan for the same reasons as Otilia Rostaş; ROL 15,000,000⁵ to Maria Moldovan for the psychological trauma suffered as a result of the partial destruction of her house; and ROL 70,000,000⁶ to Petru (Dîgăla) Lăcătuş since he had sustained deep emotional damage and felt insecure as a result of the burning of his parents’ house. No award was made in respect of Petru (Gruia) Lăcătuş.

78. The civil parties lodged an appeal against this judgment, which was dismissed by a final decision of the Court of Cassation on 25 February 2005.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

1. The Code of Civil Procedure

79. Article 244 of the Code of Civil Procedure, as amended by Government Order no. 59/2001, provides that a court examining a civil action can suspend the proceedings:

“...

1. Approximately EUR 2,880.
2. Approximately EUR 1,440.
3. Approximately EUR 865.
4. Approximately EUR 575.
5. Approximately EUR 430.
6. Approximately EUR 2,015.

(2) if criminal proceedings have been instituted in relation to a crime, the determination of which is decisive for the outcome of the civil dispute.”

2. *The Code of Criminal Procedure*

Article 10 (c)

“Criminal proceedings cannot be instituted and, if instituted, cannot be continued if ...

(c) the act was not committed by the defendant; ...”

Article 15

“The person who has suffered civil damage can join the criminal proceedings ...

He or she can do so either during the criminal investigation ... or before the court ...”

Article 22

“The findings contained in a final judgment of the criminal court concerning the issue whether the act in question has been committed, and the identification of the perpetrator and his guilt, are binding on the civil court when it examines the civil consequences of the criminal act.”

Article 343 § 3

“In case of a conviction or an acquittal, or the termination of the criminal trial, the court shall deliver a judgment in which it also decides on the civil action.

Civil damages cannot be awarded if an acquittal was decided on the ground that the impugned act did not exist or was not committed by the accused.”

3. *The Civil Code*

80. Articles 999 and 1000 of the Civil Code provide that any person who has suffered damage can seek redress by bringing a civil action against the person who has negligently caused it.

81. Article 1003 of the Civil Code provides that, where more than one person has committed an intentional tort, they shall be jointly and severally liable.

4. *Case-law of the domestic courts*

82. The Government submitted a number of cases in which domestic courts had decided that the prosecutor’s decision, based on Article 10 (b) of the Code of Criminal Procedure, not to open a criminal investigation on account of the absence of intention – as an element of the offence – did not prevent the civil courts from examining a civil claim arising out of the commission of the act by the person in question.

83. The Government submitted only one case, dating back to 1972, in which the Supreme Court had decided that the prosecutor's decision, based on Article 10 (a) and (c) of the Code of Criminal Procedure, not to open a criminal investigation having regard to the fact that the acts were not committed at all or were not committed by the defendant, should not prevent civil courts from examining a civil claim arising out of the commission of the same act by the person in question. The Supreme Court's decision dealt solely with the competence issue and did not specify whether there was a legal provision offering a chance of success for such an action.

5. *Legal doctrine*

84. The common view of the criminal procedure specialists is that a civil court cannot examine a civil action filed against a person against whom the prosecutor has refused to open a criminal investigation on the grounds provided for in Article 10 (a) and (c) of the Code of Criminal Procedure that the acts were not committed at all or were not committed by the defendant (see Gheorghe Nistoreanu *et al.*, *Criminal Procedural Law – General Part*, Bucharest 1994, p. 72, and Nicolae Volonciu, *A Treaty on Criminal Procedural Law – General Part*, Bucharest 1996, pp. 238-39).

85. The common view of the civil procedure specialists and of some criminal procedure specialists is that the prosecutor's decision refusing to open a criminal investigation on the grounds mentioned in the previous paragraph, does not prevent a civil court from examining a civil action brought against the defendant. In such a case, civil courts are entitled to decide whether the acts were committed and by whom, but have to rely on the findings of the prosecutor set out in the decision refusing to open a criminal investigation (see Anastasiu Crișu, "The civil action and the criminal trial", RRD no. 4/1997, and Ion Neagu, *Criminal Procedural Law*, Bucharest 1988, p. 209).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATIONS OF ARTICLES 3 AND 8 OF THE CONVENTION

86. Article 3 of the Convention provides as follows:

"No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment."

87. The relevant parts of Article 8 of the Convention provide:

"1. Everyone has the right to respect for his private and family life [and] his home ...

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of ... 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 applicants

88. The applicants complained that, after the destruction of their houses, they could no longer enjoy the use of their homes and had to live in very poor, cramped conditions, in violation of Articles 3 and 8 of the Convention.

89. The applicants claimed that State officials had been involved in the destruction of their homes, including police officers and a deputy mayor, the latter having been convicted of a criminal offence in the case. They pointed out that the State had positive obligations under Article 8, and relied in that connection on a number of cases, for example, *Burton v. the United Kingdom* (no. 31600/96, Commission decision of 10 September 1996, unreported), *Marzari v. Italy* ((dec.), no. 36448/97, 4 May 1999) and *Fadele v. the United Kingdom* (no. 13078/87, Commission decision of 12 February 1990, unreported). The applicants asserted that the State also had positive obligations under Article 3, and claimed that it was incumbent on the Romanian Government to provide sufficient compensation to restore the applicants to their previous living conditions. Moreover, local officials were responsible for the management or mismanagement of the reconstruction funds and efforts, and had made decisions not to rebuild particular homes in retaliation for perceived “behavioural problems”. The applicants also claimed that the houses rebuilt by the State had been badly constructed and were largely uninhabitable.

90. They further submitted that the Government’s failure to respect their positive obligations had resulted in families with small children and elderly members being forced to live in cellars, hen-houses, stables, burned-out shells, or to move in with friends and relatives in such overcrowded conditions that illness frequently occurred.

2. The Government

91. The Government denied that the State authorities bore any responsibility for the destruction of the applicants’ houses. Therefore, the State had only positive obligations under Article 8, obligations which had been fulfilled in this case by granting aid to the applicants to rebuild their homes. In any event, the Government considered that there was no obligation under the Convention to provide a home to persons who were in

difficulties. They relied in this connection on *Buckley v. the United Kingdom* (judgment of 25 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV) and *Chapman v. the United Kingdom* ([GC], no. 27238/95, § 99, ECHR 2001-I).

92. The Government submitted that the State's positive obligations under Article 3 had also been fulfilled in this case by granting aid to the applicants to rebuild their homes.

B. The Court's assessment

1. General principles

93. The Court has consistently held that, although the object of Article 8 is essentially that of protecting the individual against arbitrary interference by public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference. There may, in addition to this primary negative undertaking, be positive obligations inherent in an effective respect for private or family life and the home. These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for these rights even in the sphere of relations between individuals (see *X and Y v. the Netherlands*, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91, p. 11, § 23).

94. In addition, the acquiescence or connivance of the authorities of a Contracting State in the acts of private individuals which violate the Convention rights of other individuals within its jurisdiction may engage the State's responsibility under the Convention (see *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, § 81, ECHR 2001-IV). A State may also be held responsible even where its agents are acting *ultra vires* or contrary to instructions (see *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 64, § 159).

95. A State's responsibility may be engaged because of acts which have sufficiently direct repercussions on the rights guaranteed by the Convention. In determining whether this responsibility is effectively engaged, regard must be had to the subsequent behaviour of that State (see *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], no. 48787/99, §§ 317, 382, 384-85 and 393, ECHR 2004-VII).

96. Further, the Court has not excluded the possibility that the State's positive obligation under Article 8 to safeguard the individual's physical integrity may extend to questions relating to the effectiveness of a criminal investigation (see *Osman v. the United Kingdom*, judgment of 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII, p. 3164, § 128).

97. Whatever analytical approach is adopted – positive duty or interference – the applicable principles regarding justification under Article 8 § 2 are broadly similar (see *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1990, Series A no. 172). In both

contexts, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole. In both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention (see *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, § 98, ECHR 2003-VIII; *Rees v. the United Kingdom*, judgment of 17 October 1986, Series A no. 106, p. 15, § 37; and *Leander v. Sweden*, judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, p. 25, § 59). Furthermore, even in relation to the positive obligations flowing from Article 8 § 1, in striking the required balance, the aims mentioned in Article 8 § 2 may be of relevance (see *Rees*, cited above, loc. cit.; see also *López Ostra v. Spain*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C, p. 54, § 51).

98. The obligation of the High Contracting Parties under Article 1 of the Convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention, taken together with Article 3, requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to ill-treatment, including ill-treatment administered by private individuals (see *M.C. v. Bulgaria*, no. 39272/98, §§ 149-50, ECHR 2003-XII; *A. v. the United Kingdom*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VI, p. 2699, § 22; *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, §§ 73-75, ECHR 2001-V; and *E. and Others v. the United Kingdom*, no. 33218/96, 26 November 2002).

99. Article 3 of the Convention enshrines one of the most fundamental values of a democratic society. It prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the circumstances and the victim's behaviour (see, for example, *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 119, ECHR 2000-IV).

100. According to the Court's case-law, ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3. The assessment of this minimum is relative. It depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment, its physical and mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim (see, among other authorities, *Ireland v. the United Kingdom*, cited above, p. 65, § 162).

101. The Court has considered treatment to be "inhuman" because, *inter alia*, it was premeditated, was applied for hours at a stretch and caused either actual bodily injury or intense physical and mental suffering. It has deemed treatment to be "degrading" because it was such as to arouse in the victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them (see, for example, *Kudla v. Poland* [GC], no. 30210/96, § 92, ECHR 2000-XI). In considering whether a particular form of treatment is "degrading" within the meaning of Article 3, the Court will have regard to whether its object is to humiliate and debase the person concerned and whether, as far as the consequences are

concerned, it adversely affected his or her personality in a manner incompatible with Article 3 (see, for example, *Raninen v. Finland*, judgment of 16 December 1997, *Reports* 1997-VIII, pp. 2821-22, § 55). However, the absence of any such purpose cannot conclusively rule out a finding of a violation of Article 3 (see, for example, *Peers v. Greece*, no. 28524/95, § 74, ECHR 2001-III).

2. *Application of the above principles*

102. The Court notes that the actual destruction of the applicants' houses and belongings, as well as their forceful expulsion from the village, took place in September 1993, before the ratification of the Convention by Romania in June 1994. It cannot therefore examine them (see *Moldovan and Others v. Romania* (dec.), nos. 41138/98 and 64320/01, 13 March 2001).

103. It is clear from the evidence submitted by the applicants, and the civil court judgments, that police officers were involved in the organised action of burning the houses and later, also after June 1994, tried to cover up the incident (see paragraphs 39, 40, 48, 50, 52 and 53 above). Following this incident, having been hounded from their village and homes, the applicants had to live, and some of them still live, in cramped and unsuitable conditions – in cellars, hen-houses, stables, etc. – and frequently changed address, moving in with friends or family in extremely overcrowded conditions.

104. Therefore, having regard to the direct repercussions of the acts of State agents on the applicants' rights, the Court considers that the Government's responsibility is engaged as regards the applicants' subsequent living conditions.

105. In the present case, there is no doubt that the question of the applicants' living conditions falls within the scope of their right to respect for family and private life, as well as their homes. Article 8 is thus clearly applicable to these complaints.

106. The Court's task is therefore to determine whether the national authorities took adequate steps to put a stop to breaches of the applicants' rights.

107. In this context, the Court notes the following:

(a) despite the involvement of State agents in the burning of the applicants' houses, the public prosecutor's office failed to institute criminal proceedings against them, and thus prevented the domestic courts from establishing the responsibility of these officials and punishing them;

(b) the domestic courts refused for many years to award compensation for pecuniary damage in respect of the destruction of the applicants' belongings and furniture and justified this refusal by making allegations as to the applicants' good faith (see paragraph 71 above);

(c) it is only in the judgment delivered on 12 May 2003, ten years after the events, by the Mureş Regional Court, that compensation was awarded for the destroyed houses, although not for the loss of belongings;

(d) in the judgment in the criminal case against the accused villagers, discriminatory remarks about the applicants' Roma origin were made (see paragraph 44 above);

(e) the applicants' claims in respect of non-pecuniary damage were also rejected at first instance, the civil courts considering that the events – the burning of their houses and the killing of some of their family members – were not of a nature to create any such damage (see paragraphs 72 and 76 above);

(f) when dealing with a request from the applicant Maria Floarea Zoltan for a maintenance allowance for her minor child, whose father was burnt alive during the events, the Mureş Regional Court awarded in its judgment of 12 May 2003, which became final on 25 February 2005, an amount equivalent to a quarter of the statutory minimum wage, and decided to halve this amount on the ground that the deceased victims had provoked the crimes;

(g) three houses have not to date been rebuilt and, as can be seen from the photographs submitted by the applicants, the houses rebuilt by the authorities are uninhabitable, with large gaps between the windows and the walls and incomplete roofs; and

(h) most of the applicants have not to date returned to their village, and live scattered throughout Romania and Europe.

108. In the Court's view, the above elements taken together disclose a general attitude of the authorities – prosecutors, criminal and civil courts, Government and local authorities – which perpetuated the applicants' feelings of insecurity after June 1994 and constituted in itself a hindrance of the applicants' rights to respect for their private and family life and their homes (see, *mutatis mutandis*, *Akdivar and Others*, cited above, p. 1215, § 88).

109. The Court concludes that the above hindrance and the repeated failure of the authorities to put a stop to breaches of the applicants' rights amount to a serious violation of Article 8 of the Convention of a continuing nature.

110. It furthermore considers that the applicants' living conditions in the last ten years, in particular the severely overcrowded and unsanitary environment and its detrimental effect on the applicants' health and well-being, combined with the length of the period during which the applicants have had to live in such conditions and the general attitude of the authorities, must have caused them considerable mental suffering, thus diminishing their human dignity and arousing in them such feelings as to cause humiliation and debasement.

111. In addition, the remarks concerning the applicants' honesty and way of life made by some authorities dealing with the applicants'

grievances (see the decisions of the civil and criminal courts and remarks made by the mayor of Chețani – paragraphs 44, 66 and 71 above) appear to be, in the absence of any substantiation on behalf of those authorities, purely discriminatory. In this connection the Court reiterates that discrimination based on race can in itself amount to degrading treatment within the meaning of Article 3 of the Convention (see *East African Asians v. the United Kingdom*, nos. 4403/70-4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70-4478/70, 4486/70, 4501/70 and 4526/70-4530/70, Commission's report of 14 December 1973, Decisions and Reports 78-A, p. 5, at p. 62).

Such remarks should therefore be taken into account as an aggravating factor in the examination of the applicants' complaint under Article 3 of the Convention.

112. The Court considers that the above findings are not affected by the conclusions reached in the judgment of 24 February 2004 of the Târgu-Mureș Court of Appeal, which became final on 25 February 2005, since the Court notes that the said judgment neither acknowledged nor afforded redress for the breach of the Convention (see, for example, *Amuur 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).

113. In the light of the above, the Court finds that the applicants' living conditions and the racial discrimination to which they have been publicly subjected by the way in which their grievances were dealt with by the various authorities constitute an interference with their human dignity which, in the special circumstances of this case, amounted to "degrading treatment" within the meaning of Article 3 of the Convention.

114. Accordingly, there has also been a violation of Article 3 of the Convention.

...

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
2. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 3 of the Convention;

...

Done in English, and notified in writing on 12 July 2005, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

S. DOLLÉ
Registrar

J.-P. COSTA
President

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

(a) joint concurring opinion of Mr Bîrsan and Mrs Mularoni;

...

J.-P.C.
S.D.

JOINT CONCURRING OPINION OF JUDGES BÎRSAN AND MULARONI

We share the view of the majority that there has been a violation of Articles 3 and 8 of the Convention.

However, we come to this conclusion on partially different grounds from the majority.

Noting that the facts at the origin of the applicants' complaints took place in September 1993, before the ratification of the Convention by Romania in June 1994, we consider that the following elements are essential for finding a violation of Articles 3 and 8:

(1) the failure of the public prosecutor's office to institute criminal proceedings against those State agents who were clearly involved in the burning of the applicants' houses, thus preventing the domestic courts from establishing the responsibility of these officials and punishing them;

(2) the applicants' living conditions in the last ten years, in particular the severely overcrowded and unsanitary environment and its detrimental effect on the applicants' health and well-being, combined with the length of the period during which the applicants have had to live in such conditions and the general attitude of the authorities (who, *inter alia*, made some very unpleasant remarks regarding the applicants' Roma origin in the judgment of 17 July 1998 in the criminal case), which must have caused the applicants considerable suffering, thus diminishing their human dignity and arousing in them such feelings as to cause humiliation and debasement. Three houses have not to date been rebuilt and the houses rebuilt by the authorities are uninhabitable, with large gaps between the windows and the walls and incomplete roofs.

As to the other elements taken into consideration by the majority (see paragraph 107 of the judgment), we consider that the circumstance that the domestic courts refused for many years to award compensation for pecuniary damage in respect of the destruction of the applicants' belongings and furniture or to award compensation for non-pecuniary damage is an unfortunate one but not a relevant argument for finding a violation of Articles 3 and 8. The Convention system is a subsidiary one and provides for the exhaustion of domestic remedies. We observe that the Târgu-Mureş Court of Appeal, in its judgment of 24 February 2004, referring, *inter alia*, to the Court's case-law, confirmed the applicants' right to compensation for pecuniary damage and made and award for non-pecuniary damage (see paragraph 77 of the judgment). This conclusion was recently upheld by the Supreme Court. The fact that the amount requested by the applicants was diminished by the domestic courts due to the state of provocation under which the accused had

committed the crimes does not raise, according to us, any problem under the Convention. This opinion of ours has at least two reasons, as follows:

(1) the Court has repeatedly stated that while Article 6 § 1 of the Convention guarantees the right to a fair hearing, it does not lay down any rules on the admissibility of evidence or the way in which it should be assessed, which are therefore primarily matters for regulation by national law and the national authorities (see, among many authorities, *García Ruiz v. Spain* [GC], no. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I);

(2) from the file it seems that the state of provocation taken into consideration by the Târgu-Mureş Court of Appeal did not lack any factual basis. The national courts were therefore entitled to draw consequences from their assessment of the evidence.

As to the specific circumstance that the proceedings lasted many years, we observe that the Court examined this issue separately and unanimously found a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

MOLDOVAN ET AUTRES c. ROUMANIE (N° 2)
(Requêtes n^{os} 41138/98 et 64320/01)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 12 JUILLET 2005¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Conditions de vie de villageois roms après l'implication de la police dans la mort de membres de leur communauté et la destruction de leurs domiciles****Article 8**

Vie privée – Vie familiale – Domicile – Conditions de vie de villageois roms après l'implication de la police dans la mort de membres de leur communauté et la destruction de leurs domiciles – Répercussions directes des actes d'agents de l'Etat – Implication de la police dans des actes criminels – Manquement à engager des poursuites pénales – Actions en dommages-intérêts écartées ou retardées – Remarques discriminatoires – Maisons non reconstruites ou inhabitables – Sentiment d'insécurité entretenu par l'attitude générale des autorités

Article 3

Traitement dégradant – Longue période passée dans un environnement gravement surpeuplé et insalubre – Effets délétères sur la santé et le bien-être – Attitude générale des autorités – Atteinte à la dignité humaine, humiliation et avilissement – Remarques discriminatoires constituant un facteur aggravant

*
* *

En 1993 éclata entre trois hommes roms et un villageois non rom une rixe au cours de laquelle le fils de ce dernier, qui avait tenté de s'interposer, trouva la mort, poignardé dans la poitrine par l'un des Roms. Les trois Roms se réfugièrent dans une maison voisine. Une foule compacte et en colère se rassembla à l'extérieur; le commandant de la police locale et plusieurs autres policiers se trouvaient aussi dans la foule. La maison fut incendiée. Deux des Roms réussirent à s'en échapper, mais ils furent poursuivis par la foule et battus à mort. Le troisième ne put quitter la maison et périt dans l'incendie. Les requérants alléguaient que la police avait incité la foule à détruire d'autres maisons du village appartenant à des Roms. Le lendemain, treize de ces maisons avaient été complètement détruites, dont celles de six des requérants et celle de la mère du septième requérant. Une grande partie des biens personnels des requérants furent également détruits. Une requérante alléguait que, lorsqu'elle avait tenté de regagner sa maison, elle avait essuyé des jets de pierres. Une autre soutenait avoir été battue par des policiers, qui lui avaient aussi pulvérisé du poivre au visage. Un requérant affirmait que sa femme enceinte avait été battue, avec cette conséquence que leur bébé était atteint de lésions cérébrales congénitales.

Les habitants roms du village déposèrent une plainte pénale contre les personnes qu'ils tenaient pour responsables, dont plusieurs policiers. En 1995,

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

toutes les plaintes mettant en cause des fonctionnaires de police furent néanmoins classées sans suite. En 1997 s'ouvrit, devant un tribunal de district, un procès pénal dirigé contre douze habitants du village, associé à une action civile en dommages-intérêts. Plusieurs témoins déclarèrent que des policiers avaient provoqué les représailles et laissé les habitants du village tuer les trois Roms et détruire les maisons. Au cours du procès, tous les accusés non membres de la police confirmèrent que les policiers avaient incité la foule à incendier les maisons et déclaré qu'ils dissimuleraient ce qui s'était passé. Le tribunal établit que les habitants avaient voulu « purger » le village de ses « Tsiganes » et qu'ils avaient été soutenus en cela par les autorités. Toutefois, dans son jugement, le tribunal critiqua la communauté rom; il estimait notamment qu'elle s'était « marginalisée, a[vait] adopté un comportement agressif, et ignor[ait] et enfrei[gnait] délibérément les normes légales acceptées par la société » et que « [l]a plupart des Roms n'[avaient] pas d'emploi et viv[ai]ent d'expédients, commettant des vols et s'adonnant à toutes sortes d'activités illicites ».

Douze villageois furent reconnus coupables de diverses infractions dont, pour cinq d'entre eux, celle d'assassinat. Le tribunal prononça des peines de un à sept ans d'emprisonnement. Par la suite, la cour d'appel reconnut un sixième villageois coupable d'assassinat et majora la peine infligée à l'un des accusés, mais par contre elle réduisit celle des autres accusés. Puis la Cour suprême confirma les condamnations pour destruction de biens mais requalifia l'accusation d'assassinat en homicide volontaire pour trois des accusés. Deux des villageois condamnés bénéficièrent d'une grâce présidentielle.

Ultérieurement, le gouvernement alloua des fonds pour la reconstruction des maisons endommagées ou détruites. Huit furent reconstruites, mais les requérants ont produit des photographies montrant que ces maisons étaient inhabitables: de larges fentes séparaient les fenêtres des murs et les toits n'étaient pas terminés. Trois habitations ne furent pas réédifiées, dont celles de deux des requérants. Selon les requérants, après les événements de 1993, ils avaient été contraints de vivre dans des poulaillers, des porcheries et des caves sans fenêtres ou dans des conditions de promiscuité et de froid extrêmes, situation qui avait duré plusieurs années et pour certains durait encore. En conséquence, nombre d'entre eux et de leurs proches étaient tombés gravement malades.

En 2003, après renvoi de l'affaire devant lui par la cour d'appel, le tribunal régional alloua aux requérants des indemnités au titre du dommage matériel pour les maisons détruites, mais rejeta leurs demandes en ce qui concerne les meubles et autres biens ainsi que pour dommage moral. L'enfant de l'une des victimes décédées ne se vit accorder que la moitié de la pension alimentaire minimale, au motif que les victimes avaient provoqué elles-mêmes les crimes commis. Cependant, en 2004, la cour d'appel accorda à six des requérants des indemnités pour dommage moral.

1. Article 8: la Cour ne peut pas examiner les griefs des requérants concernant la destruction de leurs maisons et de leurs biens et leur expulsion alléguée du village, ces événements s'étant produits avant la ratification de la Convention par la Roumanie, intervenue en 1994. Toutefois, il ressort clairement des éléments de preuve fournis par les requérants et des décisions rendues en matière civile que

des policiers étaient impliqués dans l'incendie des habitations des Roms et ont tenté de dissimuler ce qui s'était passé. Chassés de leur village et de leurs maisons, les requérants ont été contraints de vivre – et certains continuent de vivre – très à l'étroit et dans des conditions déplorables, hébergés par des parents ou des amis, dans une grande promiscuité. Compte tenu des répercussions directes des actes d'agents de l'Etat sur les droits des requérants, la responsabilité de l'Etat est engagée en ce qui concerne les conditions de vie de ces derniers. La question des conditions de vie entre dans le cadre du droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile. La Cour doit donc rechercher si les autorités ont pris des mesures adéquates pour mettre un terme aux violations des droits des requérants.

Divers éléments sont à prendre en compte à cet égard: i. malgré l'implication d'agents de l'Etat, le parquet n'a pas engagé de procédure pénale contre eux; ii. les juridictions internes ont refusé pendant de nombreuses années d'allouer aux requérants des indemnités pour la destruction de leurs biens et de leurs meubles; iii. ce n'est que dix ans après les événements qu'une indemnisation a été accordée pour les maisons détruites; iv. dans la décision rendue au pénal, le tribunal a fait des remarques discriminatoires sur l'origine rom des requérants; v. les demandes présentées par les requérants au titre du dommage moral ont été écartées en première instance; vi. le tribunal régional n'a accordé que la moitié de la pension alimentaire à un enfant mineur au motif que les victimes décédées avaient provoqué les crimes; vii. trois maisons n'ont pas été reconstruites par les autorités et celles qui sont censées avoir été reconstruites restent inhabitables; viii. la plupart des requérants ne sont pas retournés dans leur village et vivent disséminés en Roumanie et en Europe.

Ces éléments pris dans leur ensemble témoignent d'une attitude générale, de la part des autorités roumaines, qui a entretenu le sentiment d'insécurité des requérants après juin 1994 et affecté leur droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile. Cette attitude et le fait que les autorités ont manqué à plusieurs reprises à mettre un terme aux atteintes aux droits des requérants constituent une violation grave et continue de l'article 8.

Conclusion: violation (unanimité).

2. Article 3: les conditions dans lesquelles les requérants ont vécu ces dix dernières années et les effets délétères de cette situation sur leur santé et leur bien-être, et l'attitude générale des autorités ont dû leur causer des souffrances psychologiques considérables, et donc porter atteinte à leur dignité et susciter chez eux des sentiments d'humiliation et d'avalissement. Les remarques sur l'honnêteté et le mode de vie des requérants faites par certaines des autorités semblent purement discriminatoires. Etant donné qu'une discrimination fondée sur la race peut constituer en soi un traitement dégradant, ces remarques doivent être considérées comme un facteur aggravant dans le cadre de l'examen du grief des requérants. Les conditions de vie des intéressés et la discrimination raciale à laquelle ils ont été soumis publiquement, du fait du mode de traitement de leurs griefs par les diverses autorités, constituent une atteinte à leur dignité qui, dans les circonstances de l'espèce, équivaut à un « traitement dégradant » au sens de l'article 3.

Conclusion: violation (unanimité).

Jurisprudence citée par la Cour

Asiatiques d'Afrique orientale c. Royaume Uni, n^{os} 4403/70-4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70-4478/70, 4486/70, 4501/70 et 4526/70-4530/70, rapport de la Commission du 14 décembre 1973, Décisions et rapports 78-B
Irlande c. Royaume-Uni, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25
X et Y c. Pays-Bas, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91
Rees c. Royaume-Uni, arrêt du 17 octobre 1986, série A n° 106
Leander c. Suède, arrêt du 26 mars 1987, série A n° 116
Powell et Rayner c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1990, série A n° 172
López Ostra c. Espagne, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-C
Amuur c. France, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III
Akdivar et autres c. Turquie, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV
Raninen c. Finlande, arrêt du 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII
A. c. Royaume-Uni, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI
Osman c. Royaume-Uni, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII
Dalban c. Roumanie [GC], n° 28114/95, CEDH 1999-VI
Labita c. Italie [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV
Kudła c. Pologne [GC], n° 30210/96, CEDH 2000-XI
Moldovan et autres c. Roumanie (déc.), n^{os} 41138/98 et 64320/01, 13 mars 2001
Peers c. Grèce, n° 28524/95, CEDH 2001-III
Chypre c. Turquie [GC], n° 25781/94, CEDH 2001-IV
Z et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 29392/95, CEDH 2001-V
E. et autres c. Royaume-Uni, n° 33218/96, 26 novembre 2002
Hatton et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 36022/97, CEDH 2003-VIII
M.C. c. Bulgarie, n° 39272/98, CEDH 2003-XII
Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie [GC], n° 48787/99, CEDH 2004-VII

En l'affaire Moldovan et autres c. Roumanie (n° 2),

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

L. LOUCAIDES,

C. BÎRSAN,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} W. THOMASSEN,

A. MULARONI, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 3 juin 2003 et 16 juin
2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 41138/98 et 64320/01) dirigées contre la Roumanie et dont ont été saisies respectivement la Commission européenne des Droits de l'Homme («la Commission»), le 14 avril 1997, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»), et la Cour européenne des Droits de l'Homme, le 9 mai 2000. Les requérants étaient vingt-cinq ressortissants roumains d'origine rom. Dix-huit d'entre eux font l'objet d'un arrêt séparé (n° 1) à la suite d'un règlement amiable. Les sept requérants qui font l'objet du présent arrêt au fond (n° 2) sont les suivants: le premier requérant, Iulius Moldovan, né en 1959; la deuxième requérante, Melenuța Moldovan, née en 1963; la troisième requérante, Maria Moldovan, née en 1940; la date de naissance des quatrième et cinquième requérants, Otilia Rostaș et Petru (Gruiia) Lăcătuș (résidant à Hădăreni, n° 114), est inconnue; la sixième requérante, Maria Floarea Zoltan, née en 1964; et le septième requérant, Petru (Dîgăla) Lăcătuș (résidant à Hădăreni, n° 148), né en 1962.

2. Dans les deux requêtes, les requérants, à l'exception du premier requérant, M. Iulius Moldovan, étaient représentés devant la Cour par le Centre européen des droits des Roms, organisation dont le siège est à Budapest, certains d'entre eux ayant été représentés, à l'origine, par le premier requérant. Le gouvernement roumain («le Gouvernement») était représenté par son agente, M^{me} R. Rizioiu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérants alléguaient, en particulier, que la destruction de leurs biens au cours d'une émeute, le 20 septembre 1993, avec les conséquences qu'elle avait entraînées, révélait une violation, par le gouvernement défendeur, de ses obligations au titre des articles 3, 6, 8 et 14 de la Convention.

4. La requête n° 41138/98 a été communiquée à la Cour le 1^{er} novembre 1998, après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. Les requêtes ont été attribuées à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de cette section, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Le 13 mars 2001, la chambre a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente affaire a été confiée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

8. Par une décision du 3 juin 2003, la chambre a déclaré les requêtes partiellement recevables.

9. La Cour a décidé, après consultation des parties, qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience sur le fond (article 59 § 3 *in fine* du règlement) et chacune des parties a donc répondu par écrit aux observations de l'autre.

10. Les 4 et 19 mars 2004, après un échange de correspondance, la greffière a suggéré aux parties une tentative de règlement amiable conformément à l'article 38 § 1 b) de la Convention. Le 19 avril 2004 et le 18 mai 2004 respectivement, dix-huit des requérants initiaux et le Gouvernement ont soumis des déclarations formelles d'acceptation d'un règlement amiable.

11. Le 19 avril 2004, les requérants en l'espèce ont informé la Cour de leur refus de tentative de règlement amiable.

12. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement), mais la présente affaire est restée confiée à la chambre constituée au sein de l'ancienne deuxième section.

13. Le 16 juin 2005, la Cour a adopté le premier arrêt qui a rayé l'affaire du rôle pour autant qu'elle portait sur le règlement amiable conclu entre les dix-huit requérants et le Gouvernement. Cet arrêt a dissocié la requête dans la mesure où elle concernait les requérants en l'espèce et a ajourné l'examen de leurs griefs.

14. Le présent arrêt (n° 2) est consacré à l'examen du bien-fondé desdits griefs.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

15. Les requérants sont des ressortissants roumains d'origine rom. Ils vivaient dans le village de Hădăreni, dans le district de Mureș, et sont ouvriers agricoles. Après les événements décrits ci-après, certains des requérants sont retournés vivre à Hădăreni cependant que d'autres, qui sont sans domicile, habitent un peu partout dans le pays. M. Iulius Moldovan vit actuellement en Espagne et M^{me} Maria Floarea Zoltan au Royaume-Uni.

16. Les faits de l'espèce, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. L'incident du 20 septembre 1993

17. Dans la soirée du 20 septembre 1993, une rixe éclata dans un bar du centre du village de Hădăreni (district de Mureș). Rapa Lupian Lăcătuș et Aurel Pardalian Lăcătuș, deux frères roms, ainsi qu'un autre Rom, Mircea Zoltan, se prirent de querelle avec un habitant non rom, Chețan Gligor. Des mots ils en vinrent aux mains et Chețan Crăciun, accouru pour prêter main-forte à son père, trouva la mort. Les trois Roms s'enfuirent et se réfugièrent dans une maison du voisinage.

18. Peu après, la nouvelle de l'incident se répandit parmi les habitants du village dont un grand nombre apprit ainsi la mort de Chețan Crăciun. Furieux, ils se rassemblèrent afin de retrouver les Roms. La foule en colère arriva devant la maison où se cachaient les trois Roms et leur demanda de sortir. Parmi cette foule se trouvaient des membres de la police locale de Hădăreni, dont son chef, le commandant Ioan Moga, et le brigadier Alexandru Șușcă, qui avaient entendu parler de l'incident. Face au refus des frères de sortir, la foule incendia la maison. Lorsque celle-ci s'embrasa, les deux frères essayèrent de s'échapper mais ils furent rattrapés par la foule qui les attaqua à coups de piquets de vigne et de gourdins. Les deux frères décédèrent plus tard dans la soirée. Mircea Zoltan resta prisonnier de la maison et périt dans l'incendie. Il semble que les policiers présents ne firent rien pour mettre fin à ces agressions. Les requérants affirmèrent qu'au contraire la police encouragea et autorisa la destruction de tous les biens des Roms à Hădăreni.

19. Plus tard dans la soirée, les habitants du village décidèrent de laisser libre cours à leur fureur en s'en prenant à tous les Roms habitant dans le village et ils mirent le feu aux maisons et aux biens des Roms à Hădăreni, y compris aux étables, voitures et marchandises. Les émeutes se prolongèrent jusqu'au jour suivant. En tout, treize maisons de Roms appartenant aux requérants furent détruites.

Les différents requérants font les allégations suivantes :

1. *Iulius Moldovan*

20. Le requérant soutient que c'est sur son terrain que les trois Roms ont été tués le 20 septembre 1993. Sa maison et d'autres de ses biens ont été incendiés et détruits.

2. *Melenuța Moldovan*

21. La requérante allègue que sa maison et divers effets personnels ont été la proie des flammes.

3. *Maria Moldovan*

22. La requérante affirme que, le soir du 20 septembre 1993, une foule en colère apparut devant sa porte et détruisit tout ce qu'elle possédait. La foule mit ensuite le feu à sa maison et la regarda brûler. Le lendemain, quand elle retourna chez elle avec son mari et sa fille, elle se retrouva face à une foule de villageois déchaînés qui lui interdirent l'accès de sa maison. Les policiers Ioan Moga, Alexandru Șușcă et Florentin Nicu Drăghici se saisirent d'elle, lui pulvérisèrent du poivre au visage et la frappèrent sérieusement. Costică Moldovan fut le témoin de ces incidents. Le colonel Drăghici tira également sur Costică Moldovan et sur sa famille lorsqu'ils tentèrent de retourner chez eux pour aller chercher leurs cochons. La requérante déclare que sa maison a été endommagée et qu'elle a perdu des objets de valeur et autres.

4. *Otilia Rostaș*

23. La requérante soutient que, le soir du 20 septembre 1993, elle apprit de la bouche de sa fille de onze ans ce qui se passait à Hădăreni. Sa fille lui raconta avoir entendu d'un voisin que les villageois qui n'étaient pas des Roms voulaient tuer tous les Tsiganes pour venger la mort de Chețan Crăciun.

24. Comme elle craignait pour la sécurité de ses enfants, la requérante les emmena chez sa mère. A son retour, plus tard dans la soirée, elle remarqua plusieurs personnes rassemblées devant la cour qui lançaient des pierres et des morceaux de bois et finirent par incendier sa maison. Lorsqu'elle revint en courant chez sa mère, elle vit trois personnes armées de gourdins inciter la foule à mettre le feu à la maison. En quelques minutes, la maison de sa mère fut transformée en brasier.

25. Le lendemain, la requérante essaya de retourner dans ce qui restait de sa maison pour évaluer le dommage. Comme elle s'approchait de chez elle, elle fut l'objet de menaces verbales et physiques de la part d'une foule furieuse de villageois non roms et de policiers. Un villageois

la menaça d'une pelle et d'autres lui lancèrent violemment des pierres. Les villageois, y compris les policiers présents, l'empêchèrent de pénétrer dans les ruines de sa maison. Craignant pour leur sécurité, la requérante et ses enfants quittèrent Hădăreni.

26. Plus tard dans la journée, elle tenta encore de rentrer chez elle avec d'autres villageois roms. Cette fois-ci, la requérante trouva la route qui menait à sa maison entièrement bloquée par une foule encore plus importante de villageois, tous armés de gourdins. Des policiers se trouvaient aussi dans cette foule. Elle reconnut parmi les villageois en fureur le colonel Drăghici, armé d'une matraque. La requérante et d'autres Roms qui essayaient de regagner leurs maisons furent même poursuivis par une voiture de police dont les occupants tiraient des coups de feu en leur direction et leur criaient de quitter le pays. La requérante soutient que sa maison a été détruite et qu'elle a perdu des biens de valeur.

5. *Petru (Gruia) Lăcătuș*

27. Petru (Gruia) Lăcătuș affirme que sa maison a été détruite tout comme les trois voitures qu'il avait dans la cour.

6. *Maria Floarea Zoltan*

28. La requérante déclare que, dans la nuit du 20 septembre 1993, son époux, Mircea Zoltan, ainsi que ses deux frères, Rapa Lupian Lăcătuș et Aurel Pardalian Lăcătuș, furent sauvagement assassinés dans le pogrom de Hădăreni. Elle soutient que l'une des treize maisons roms incendiées ce soir-là appartenait à sa défunte mère, Cătălina Lăcătuș.

7. *Petru (Diğăla) Lăcătuș*

29. Le requérant affirme que sa maison a été détruite et qu'il a perdu des biens de valeur. Son épouse était enceinte au moment du drame et, en raison des coups qu'elle reçut et de la grande frayeur qu'elle subit, le bébé souffrait de lésions cérébrales à sa naissance.

B. L'enquête sur l'incident

30. Après l'incident, les habitants roms de Hădăreni déposèrent une plainte au pénal auprès du parquet. Les plaignants identifièrent un certain nombre des individus responsables des événements du 20 septembre 1993. Parmi les personnes ainsi identifiées se trouvaient plusieurs policiers: le chef de la police, Ioan Moga, son adjoint, le brigadier Alexandru Șuşcă, le colonel Florentin Nicu Drăghici, un dénommé Panzaru, de Luduş, et le lieutenant-colonel Constantin Palade, chef de la police du district de Mureș.

31. Une enquête fut ensuite ouverte qui permit d'identifier les personnes qui avaient pris une part active dans le meurtre des frères Lăcătuș et de Mircea Zoltan ainsi que dans la destruction de maisons et de biens des Roms.

32. Le 21 juillet 1994, trois civils – P.B., I.B. et N.G. – furent placés en détention provisoire. Ils étaient poursuivis des chefs d'assassinat (articles 174 et 176 du code pénal) et d'incendie (article 217 § 4 du code pénal). Ils furent néanmoins libérés quelques heures plus tard et le procureur général annula tous les mandats d'arrêt.

33. Par une décision du 31 octobre 1994, l'affaire fut renvoyée devant le parquet militaire de Târgu-Mureș compétent pour enquêter sur les infractions commises par des policiers au motif que de nombreux éléments plaidaient en faveur d'une implication de la police dans ce qui s'était passé. Selon la décision du parquet près la cour d'appel de Târgu-Mureș, le lieutenant-colonel Palade avait réuni les villageois non roms après l'incident et leur avait conseillé de « ne raconter à personne ce que la police avait fait s'ils voulaient qu'on oublie l'incident et échapper eux-mêmes à toutes les conséquences ».

34. Par une décision du 15 novembre 1994, le parquet militaire de Târgu-Mureș demanda une extension de l'enquête et l'ouverture de poursuites pénales à l'encontre du chef de la police Moga et du brigadier Șușcă. Selon le procureur militaire, les preuves produites à ce jour indiquaient que tous deux avaient exhorté les habitants du village à commettre des actes de violence contre les frères Lăcătuș et qu'ils avaient même participé directement à l'incendie de certaines des maisons. Sur la base de témoignages oraux, le procureur estima que les policiers Moga et Șușcă avaient pris part aux événements et avaient « à plusieurs reprises » incité les habitants du village à passer à l'acte contre les hommes barricadés dans la maison, leur disant de « les laisser brûler parce qu'on ne peut rien faire pour eux ». Il constata également que le lieutenant-colonel Palade avait demandé aux habitants de Hădăreni de « ne raconter à personne ce que la police avait fait s'ils voulaient qu'on oublie l'incident et échapper eux-mêmes à toutes les conséquences ».

35. Le 10 janvier 1995, au vu de l'implication du lieutenant-colonel Palade, le parquet militaire de Târgu-Mureș se déclara incompétent pour procéder à l'enquête et transmit l'affaire au parquet militaire territorial de Bucarest.

36. Le 22 août 1995, le colonel M.S., procureur militaire près le tribunal militaire de Bucarest, décida de ne pas engager de poursuites pénales car, selon lui, les preuves produites en l'espèce ne confirmaient pas la participation du chef de la police Moga, du lieutenant-colonel Palade ou du brigadier Șușcă aux infractions commises durant les émeutes. S'agissant des déclarations de

différents témoins confirmant l'implication de ces policiers, le procureur constata que l'une avait été faite par la sœur de deux des victimes et que les policiers avaient puni celles-ci à plusieurs reprises, ce qui rendait ce témoignage manifestement tendancieux. Quant aux autres dépositions orales, le procureur les jugeait confuses. Il conclut que les policiers ne pouvaient être accusés d'être les auteurs d'infractions « même si l'on devait reconnaître qu'au cours des événements ils avaient eu recours à des expressions telles que « faites comme bon vous semble, j'ai une famille à charge » ou encore « ils sortiront bien tout de suite si vous mettez le feu à la maison ». De surcroît, on ne peut voir dans la non-intervention des deux policiers et leur incapacité à influencer le comportement de villageois furieux une quelconque forme de participation, qu'il s'agisse d'une sorte d'instigation ou d'une éventuelle complicité morale ».

37. En septembre 1995, le chef du parquet près le tribunal militaire territorial de Bucarest confirma cette décision en refusant d'ouvrir une enquête et toutes les poursuites contre les policiers furent abandonnées. Le parquet militaire près la Cour suprême de justice rejeta le recours formé par les parties lésées.

38. Le 12 août 1997, le procureur près la cour d'appel de Târgu-Mureș lança un acte d'accusation contre douze civils soupçonnés d'avoir commis les crimes du 20 septembre 1993.

39. Certains témoignages confirmèrent la promesse faite par la police aux villageois impliqués dans l'émeute qu'elle aiderait à étouffer toute l'affaire. Selon les dépositions de plusieurs accusés, les occupants de deux voitures de police se dirigeant vers le lieu de l'incident cette nuit-là avaient ordonné, par haut-parleur, de mettre le feu à la maison où se cachaient les trois victimes roms.

40. Le 11 novembre 1997, un procès pénal dirigé contre les accusés civils s'ouvrit devant le tribunal de district de Târgu-Mureș; les victimes s'y portèrent parties civiles. Au cours de la procédure, les requérants prirent connaissance des preuves écrasantes qui pesaient sur la police. Différents témoins déclarèrent que non seulement la police avait été présente cette nuit-là mais encore qu'elle avait bel et bien provoqué l'incident puis était restée sans rien faire lorsque les deux frères Lăcătuș et Mircea Zoltan avaient été tués et les maisons des Roms détruites. A ce propos, les témoins citèrent les noms du chef de la police Moga, du colonel Drăghici et du brigadier Șușcă.

41. Au vu des nombreux témoignages impliquant d'autres personnes, des civils comme des policiers, l'avocat des requérants pria le tribunal à étendre l'acte d'accusation du 12 août 1997. En réponse, le procureur civil envoya au procureur militaire compétent les informations permettant de fonder des poursuites contre les policiers en cause devant un tribunal militaire.

42. Les requérants Iulius Moldovan et Floarea Zoltan demandèrent par écrit au tribunal d'étendre l'acte d'accusation. Selon eux, le procureur leur opposa un refus.

43. Le 23 juin 1998, le tribunal de district de Târgu-Mureş décida de disjoindre l'action civile de l'affaire au pénal parce que l'enquête pénale avait déjà duré quatre ans et que le volet civil de l'affaire prendrait encore plus de temps.

C. Le jugement du 17 juillet 1998 et les arrêts en appel et en cassation

44. Le 17 juillet 1998, le tribunal de district de Târgu-Mureş rendit son jugement dans l'affaire au pénal. Il fit les observations suivantes :

«Le village de Hădăreni, qui fait partie de la commune de Cheţani, se trouve au sud-ouest du district de Mureş sur la route principale qui relie Târgu-Mureş à Cluj; il compte 882 habitants dont 641 Roumains, 145 Hongrois et 123 Roms.

La communauté rom représente 14 % de la population et le style de vie en marge de certains de ses membres, surtout ceux qui se sont installés dans le village après 1989, a souvent donné lieu à de graves conflits avec la majorité de la population.

Compte tenu de son mode de vie et du rejet par elle des valeurs morales acceptées par le reste de la population, la communauté rom s'est marginalisée, a adopté un comportement agressif, et ignore et enfreint délibérément les normes légales acceptées par la société.

La plupart des Roms n'ont pas d'emploi et vivent d'expédients, commettant des vols et s'adonnant à toutes sortes d'activités illicites. Lors de la disparition de l'ancien système de propriété commune qui leur donnait les mêmes droits qu'aux autres membres de la communauté, les Roms ont reçu des lopins de terre. Ils ne se sont toutefois pas mis à travailler la terre mais ont continué à se livrer à des vols, à des actes de violence et à des agressions, en majorité contre la propriété privée, ce qui a accru encore leur rejet par le reste de la société.

Des groupes de Roms se sont mis à se quereller avec les jeunes du village, à les attaquer ou à leur voler leurs biens ou leur argent.

Par ailleurs, ils ont proféré avec ostentation des injures, des blasphèmes, des gros mots dans des lieux publics (...)

Les dossiers des autorités de poursuite et des tribunaux du district de Mureş font état de sept affaires pénales enregistrées entre 1991 et 1993 qui portaient sur des actes de violence allant des simples coups au meurtre.

En fait, le véritable nombre d'infractions imputables aux Roms a été beaucoup plus élevé mais beaucoup d'entre elles ne sont pas allées devant la justice soit que les parties lésées n'aient pas porté plainte, soit qu'elles aient retiré leur plainte ou se soient réconciliées avec les coupables, par peur de représailles de la part des Roms.

La collectivité estime que la plupart des litiges se sont terminés de façon injuste et peu convaincante en faveur des Roms, ce qui a encore accru le nombre d'actes de représailles individuels ou collectifs.»

45. Le tribunal constata ensuite que, le soir du 20 septembre 1993, les frères Lăcătuș et Mircea Zoltan attendaient à l'arrêt d'autobus du village et s'étaient pris de querelle avec Chețan Gligor à propos des efforts des trois Roms pour attirer l'attention d'une jeune fille. En réponse aux railleries et injures dont lui-même et sa vache étaient l'objet de la part des Roms, Chețan Gligor se mit à menacer ceux-ci de son fouet, allant jusqu'à frapper Pardalian Lăcătuș. Une bataille s'ensuivit au cours de laquelle Chețan Crăciun, venu porter secours à son père, fut frappé par Rapa Lupian Lăcătuș d'un coup de couteau dans la poitrine. Le Rom déguerpit alors qu'on transportait Chețan Crăciun à l'hôpital où il décéda une demi-heure plus tard. Pendant ce temps, le Rom chercha refuge dans la maison des requérants Lucreția et Iulius Moldovan tandis que les villageois se rassemblaient autour de la cour de la maison. Deux policiers, le chef de la police Moga et le brigadier Șușcă, appelés par des villageois, arrivèrent sur les lieux quelques minutes plus tard. Les policiers auraient été sous l'emprise de l'alcool. Avant et après l'arrivée de la police, les villageois lancèrent des pierres, des morceaux de bois et des mottes de terre en direction de la maison et crièrent des phrases du genre «Mettez le feu à la maison! Laissez les brûler comme des rats!». Un villageois se mit à jeter des objets inflammables sur la maison et il fut bientôt suivi par d'autres, y compris des enfants. Lorsque le feu se propagea, deux des Roms sortirent de la maison. Rapa Lupian Lăcătuș fut immédiatement immobilisé par Ioan Moga cependant que Pardalian Lăcătuș parvenait à s'échapper. Un villageois empêcha Mircea Zoltan de sortir de la maison et un autre lui donna des coups de poing et de pelle et la victime périt dans le brasier. Son corps carbonisé fut découvert le lendemain dans les débris calcinés de la maison. Le rapport d'autopsie conclut qu'il était mort d'asphyxie, brûlé à 100 %.

46. Pour échapper à la fureur des villageois, le chef de la police Moga emmena Rapa Lupian Lăcătuș en direction du cimetière après avoir tenté d'entrer dans différentes cours du village mais en vain car toutes étaient fermées à clef. Le tribunal releva que «le policier [Moga], comprenant que sa présence ne servait à rien, abandonna son prisonnier à la foule en furie». Selon le rapport d'autopsie, Rapa Lupian Lăcătuș périt de mort violente à la suite d'un choc et d'une hémorragie interne, atteint de multiples traumatismes au foie et d'un hémopéritoine et couvert d'hématomes sur 70 % du corps.

47. Pardalian Lăcătuș fut rattrapé par la foule près du centre culturel où il fut battu à mort. L'autopsie révéla qu'il avait succombé à des coups portés directement par des objets contondants qui avaient causé quarante-neuf lésions sur tout le corps (multiples fractures aux bras, aux côtes et au thorax, nombreux traumatismes et contusions).

48. Au cours du procès, tous les accusés civils déclarèrent que les policiers Moga et Șușcă avaient été rejoints par deux autres policiers

venus de la ville de Luduș qui exhortèrent la foule à mettre le feu aux maisons. Deux voitures de police étaient également arrivées à Hădăreni et, par haut-parleur, leurs occupants recommandèrent de n'incendier que les maisons individuelles des Tsiganes afin d'éviter les accidents. Lors d'une réunion tenue le lendemain sur la place de la ville, le lieutenant-colonel Palade déclara qu'on étoufferait l'affaire et qu'on trouverait un bouc émissaire.

49. Tous les accusés affirmèrent avoir été arrêtés pour la première fois en 1994, mais seulement pour quelques heures ou quelques jours avant d'être relâchés pour pouvoir faire les moissons, motif qui les intrigua d'autant plus que la plupart d'entre eux n'étaient pas des fermiers. Ils racontèrent également qu'on leur avait posé très peu de questions et que le procureur avait même essayé de faire pression sur eux. Ils ne furent plus interrogés avant 1997, à la suite de leur nouvelle arrestation.

50. Le tribunal constata par ailleurs que les villageois avaient déclaré que, dans la nuit en cause, il s'était agi de «purger [le village] des Tsiganes», intention parfaitement mise en œuvre, et releva que :

«La majorité de la population de Hădăreni fut directement ou indirectement soutenue par les représentants des pouvoirs publics qui s'étaient rendus dans le village et non seulement ne firent rien pour mettre fin à l'incendie des maisons mais encore entourèrent les lieux avec des groupes de gendarmes.»

51. Le tribunal jugea qu'il n'y avait pas eu préméditation mais que toutes les personnes présentes avaient agi ensemble, chacune à sa manière (coups et blessures, meurtre, incendie, destruction, etc.) en vue de réaliser leur objectif déclaré d'éliminer la communauté rom du village.

52. Le tribunal estima que l'enquête préliminaire n'avait pas été satisfaisante :

«Selon nous, les mesures prises et les procédures mises en œuvre au cours de l'enquête l'ont été de manière inadéquate, ce qui révèle une attitude négative (...) La même remarque s'impose face au retard pris pour la transmission des rapports d'autopsie des victimes (Chețan Crăciun, Lăcătuș Rapa Lupian et Zoltan Mircea sont morts le 21 septembre 1993 et les rapports des médecins légistes ont été rédigés en novembre 1993; il y a lieu également de mentionner qu'aucun des quatre rapports médico-légaux ne portait de date précise, se limitant à indiquer le mois de leur établissement) (...) [De plus], lors de la réunion électorale organisée dans le stade du village et à laquelle assistaient des politiciens, des représentants de la police et de la loi (...) il a été demandé à la population de ne pas dire la vérité et de retarder la solution de l'affaire.»

53. Le tribunal nota également que le parquet avait refusé d'étendre l'enquête pénale ou d'engager des poursuites pénales contre d'«autres personnes». Le tribunal ne pouvait donc se prononcer que s'agissant des auteurs déjà poursuivis conformément à l'article 317 du code de procédure pénale.

54. Le tribunal reconnut cinq civils coupables d'assassinat aux termes des articles 174 et 176 du code pénal et douze civils, dont les cinq

personnes précitées, de destruction de biens, d'association de malfaiteurs et de troubles à l'ordre public. Le maire adjoint de Hădăreni était au nombre des personnes reconnues coupables de destruction de biens et de troubles à l'ordre public. Le tribunal prononça des peines de un à sept ans d'emprisonnement et fit observer que les condamnés à des peines inférieures à cinq ans bénéficiaient d'une remise de la moitié de leur peine conformément à la loi n° 137/1997. Le tribunal justifia les peines prononcées dans les termes suivants :

«Si l'on prend en considération les caractéristiques de cette affaire particulière, les peines infligées aux accusés peuvent sembler trop légères au regard de la gravité des infractions. Nous estimons toutefois qu'à défaut de poursuites et même d'enquête à l'encontre de personnes qui ont largement contribué à ces agissements criminels, et ce, malgré des preuves suffisantes de leur culpabilité, les accusés poursuivis ne sauraient être tenus pour responsables de toutes les infractions commises mais seulement de la part qui leur incombe.»

55. Le 17 juillet 1998, le parquet fit appel de ce jugement et réclama, entre autres, des peines plus lourdes. Le 15 janvier 1999, la cour d'appel de Târgu-Mureș reconnut un sixième civil, P.B., coupable d'assassinat aux termes des articles 174 et 176 du code pénal et le condamna à une peine d'emprisonnement de six ans. Elle majora la peine prononcée en vertu de l'article 174 contre N.G. qu'elle condamna à six ans de prison. Toutefois, elle réduisit les autres peines d'emprisonnement infligées au titre des articles 174 et 176: de sept à six ans pour V.B. et S.I.P.; de cinq à deux ans pour V.B.N. et S.F. et de trois à deux ans pour N.B., I.B. et O.V. Enfin, elle mit un terme à la procédure s'agissant du maire adjoint.

56. La cour d'appel réduisit également les peines infligées à ceux des accusés condamnés pour destruction de biens en vertu de l'article 217 du code pénal.

57. Le 22 novembre 1999, la Cour suprême de justice confirma les condamnations pour destruction de biens des juridictions inférieures mais requalifia l'accusation d'assassinat en homicide volontaire avec circonstances atténuantes pour V.B., P.B. et S.I.P. et les condamna à cinq ans d'emprisonnement. Elle acquitta P.B. et N.G.

58. Par un décret du 7 juin 2000, le président roumain gracia S.I.P. et P.B. reconnus coupables d'homicide volontaire et tous deux furent donc libérés.

D. Le recours contre le refus d'ouverture d'une enquête contre des autorités publiques

59. Le 22 août 1999, sur la base des nouvelles preuves révélées lors de l'instance pénale, les requérants saisirent le parquet militaire près la Cour suprême de justice d'un recours contre la décision du 22 août 1995

de ne pas ouvrir d'enquête contre les policiers impliqués dans les incidents du 20 septembre 1993.

60. Le 14 mars 2000, le procureur général militaire près la Cour suprême de justice confirma la décision du procureur militaire près le tribunal militaire de Bucarest du 22 août 1995.

E. Reconstruction des maisons détruites pendant les événements et conditions de vie des victimes

61. Par une décision n° 636 du 19 novembre 1993, le gouvernement roumain alloua un montant de 25 000 000 de lei roumains (ROL)¹ pour la reconstruction des dix-huit maisons détruites par le feu le 20 septembre 1993. Le gouvernement décida également que cette somme pourrait servir à aider financièrement les familles touchées en leur permettant de remplacer les objets de première nécessité détruits dans l'incendie. Toutefois, seules quatre maisons furent reconstruites grâce à cet argent et aucune des familles ne reçut de soutien financier.

62. Une décision du gouvernement du 30 novembre 1993 mit en place une commission chargée de coordonner la reconstruction des maisons. Le maire de Chețani, G.G., et son adjoint, notamment, étaient membres de cette commission.

63. Dans une lettre du 30 juin 1994 adressée au gouvernement, le préfet de Mureș signala que la reconstruction des dix autres maisons nécessitait le déblocage d'une somme complémentaire de 53 000 000 de ROL².

64. Par une décision n° 773 du 25 novembre 1994, le gouvernement octroya un montant supplémentaire de 32 000 000 de ROL³ sur des fonds destinés à faire face aux conséquences des catastrophes naturelles survenues entre mars et septembre 1994. Quatre autres maisons furent ainsi reconstruites. Les vices de construction étaient patents comme en témoignent les photographies produites par les requérants puisque de larges fentes séparaient les fenêtres des murs et que les toits n'étaient pas terminés.

65. Dans une lettre du 30 novembre 1994 adressée au préfet de Mureș, Petru Rostaș beau-père de la requérante Otilia Rostaș demanda que la maison de celle-ci fût reconstruite en priorité car, depuis les événements, elle vivait dans un poulailler avec ses quatre enfants.

66. Dans une lettre du 8 novembre 1995, Liga pro Europa, association de défense des droits de l'homme ayant son siège à Târgu-Mureș, informa

1. Cela correspond à quelque 720 euros (EUR).

2. Soit environ 1 525 EUR.

3. Soit environ 920 EUR.

le préfet que six maisons n'avaient pas encore été reconstruites, autrement dit que six familles devaient passer un nouvel hiver sans toit. L'association déclarait par ailleurs que la plupart des victimes s'étaient plaintes de la qualité médiocre des habitations rebâties et soutenaient qu'il avait été fait un mauvais usage des fonds affectés à cette tâche.

Dans une lettre adressée au préfet en 1995, le maire de Chețani (commune à laquelle est rattachée Hădăreni), G.G., membre de la commission pour la reconstruction, indiqua que huit des quatorze maisons détruites par l'incendie avaient été reconstruites ou presque. S'agissant des six autres, il signala que trois d'entre elles posaient des «problèmes particuliers» dus en partie au «comportement des trois familles», à la «gravité des actes commis et à l'attitude de la population de Hădăreni envers ces familles». C'est ainsi, notamment, que l'une des maisons à reconstruire se trouvait sur un terrain près de l'endroit où vivait la famille de la victime non rom (Chețan Crăciun), laquelle refusait d'avoir comme voisins des familles de Tsiganes. Un autre problème évoqué par le maire était celui de la maison de feu la mère de deux des «criminels» roms qui avaient péri au cours des incidents de 1993. Après ces événements, semble-t-il, la famille Lăcătuș était allée vivre dans la ville de Luduș et le maire proposait donc qu'on construisît leur nouvelle maison à l'endroit de leur choix.

67. A ce jour, six maisons n'ont pas encore été reconstruites dont deux appartenaient aux requérants Petru (Dîgăla) Lăcătuș et Maria Floarea Zoltan. Selon un rapport d'expert produit par le Gouvernement, les dommages causés aux habitations de Petru (Gruia) Lăcătuș et de Maria Moldovan n'ont pas encore été réparés cependant que les maisons de Iulius Moldovan et d'Otilia Rostaș ont été reconstruites mais nécessitent encore des travaux.

68. Le 2 septembre 1997, le requérant Iulius Moldovan écrivit une lettre au président roumain pour l'informer que six des maisons, dont la sienne, n'avaient pas encore été rebâties. Il lui demandait instamment d'allouer les fonds nécessaires à la reconstruction des maisons car lui et sa famille vivaient dans des conditions très difficiles chez les Rostaș: quinze personnes, dont neuf enfants, se partageaient deux pièces et dormaient sur le plancher et, partant, les enfants étaient toujours malades.

69. Les requérants soutiennent qu'en général, après les événements de septembre 1993, ils ont été contraints de vivre dans des poulaillers, des porcheries, des caves sans fenêtres ou dans des conditions de froid extrême et autres des plus déplorables: seize personnes dans une pièce sans chauffage; sept personnes dans une pièce au sol boueux; des familles dormant dans la boue ou sur du béton sans vêtements appropriés, sans chauffage et sans couvertures; quinze personnes dans une cuisine d'été au sol en béton (Melenuța Moldovan), etc. Cette situation avait duré plusieurs années et pour certains durait encore.

70. En conséquence, les requérants et leur famille étaient tombés malades. Le requérant Petru (Gruia) Lăcătuș avait contracté un diabète et commençait à perdre la vue.

F. L'issue du procès civil

71. Après que les procédures civile et pénale eurent été disjointes par la décision du 23 juin 1998, le tribunal régional de Mureș se prononça dans le volet civil de l'affaire le 12 janvier 2001. Le tribunal releva que les victimes avaient réclamé réparation au titre du dommage matériel pour la destruction de leurs maisons et de ce qui s'y trouvait (meubles et autres) ainsi qu'au titre du dommage moral. Le tribunal nota également que, durant les événements du 20 septembre 1993, dix-huit maisons appartenant à la population rom de Hădăreni avaient été détruites en tout ou en partie et trois Roms avaient été tués, et qu'un tribunal pénal avait reconnu douze villageois coupables de ces infractions. Fondant sa décision sur un rapport d'expert, le tribunal accorda des indemnités au titre du dommage matériel pour les maisons non encore reconstruites ainsi que des pensions alimentaires aux enfants des Roms tués au cours des émeutes. Sur la base d'une expertise, le tribunal alloua des indemnités au titre du dommage matériel pour la destruction totale ou partielle des maisons de six Roms, dont celles des troisième et cinquième requérants. Le tribunal rejeta les demandes d'indemnisation au titre du dommage matériel présentées par les autres requérants en ce qui concerne les maisons reconstruites, estimant, au vu de la même expertise, que leur valeur était identique voire supérieure à celle des constructions d'origine. Il refusa en outre toutes les demandes d'indemnisation pour les effets et les meubles au motif que les requérants n'avaient pas produit de documents à l'appui de la valeur alléguée de leurs biens et qu'ils n'étaient pas inscrits au rôle des contribuables aptes à acquérir des biens de cette valeur. Le tribunal déclara entre autres :

«M. Iulius Moldovan n'a pas présenté de documents prouvant avec certitude qu'il possède quoi que ce soit. Il a notamment allégué avoir un élevage de moutons dont il tirerait des revenus substantiels, affirmant, par exemple, qu'il avait une tonne de laine dans le grenier de sa maison. D'après les informations obtenues par le tribunal auprès du bureau des contributions directes de Chețani, il ne semble pas que la partie civile ait déclaré le moindre revenu (...)

Le dommage subi du fait de la destruction des effets et des meubles n'a pas été justifié. Les parties civiles estiment que leurs propres déclarations, les listes de leurs effets personnels détruits produites devant le tribunal et les dépositions des autres témoins qui ont également la qualité de parties civiles devraient suffire à fonder leurs réclamations. Eu égard au contexte dans lequel la destruction a eu lieu et au fait que toutes les parties civiles ont subi des pertes, le tribunal repousse pour hypocrisie flagrante les déclarations de chaque partie civile à propos des pertes encourues par les autres parties civiles.

Enfin et surtout, le genre d'effets personnels prétendument détruits et la quantité de biens prétendument possédés par chaque partie civile atteste d'une situation nettement plus florissante que celle d'une famille disposant de revenus moyens. Aucune des parties civiles n'a apporté la preuve qu'elle dispose de revenus de nature à lui permettre d'acquérir tant de biens. Comme on l'a déjà indiqué, les parties n'ont aucun revenu. De plus, le style de leurs maisons, les matériaux utilisés pour leur construction et le nombre de pièces manifestent à l'évidence un manque de moyens financiers. Il y a lieu de souligner ici que seul le travail peut être source de revenus et non des événements tels que ceux en l'espèce (...)»

72. Le tribunal rejeta enfin toutes les demandes des requérants au titre du dommage moral au motif qu'ils n'avaient pas étayé leur demande et que les infractions commises n'étaient pas de nature à engendrer un tel préjudice.

73. Le tribunal condamna les villageois reconnus coupables lors du procès pénal au versement des indemnités octroyées.

74. Les requérants saisirent la cour d'appel de Mureş d'un appel contre le jugement du tribunal régional de Mureş pour vices de procédure.

75. Le 17 octobre 2001, la cour d'appel de Mureş conclut à l'existence d'un certain nombre de vices de procédure entachant l'audience sur le fond devant le tribunal régional de Mureş : les débats s'étaient tenus en l'absence des accusés et de leurs avocats ; l'un des requérants initiaux, Adrian Moldovan, n'avait pas été convoqué ; le procureur n'avait pas eu l'autorisation de prendre la parole devant le tribunal ; certains rapports d'experts commandés par le tribunal n'avaient pas été terminés et il y avait eu confusion s'agissant du nombre et du nom des victimes et de leurs enfants. La cour d'appel estima que ces erreurs rendaient la procédure nulle et non avenue. En conséquence, elle annula le jugement du 12 janvier 2001 et ordonna que l'affaire fût rejugée.

76. Le tribunal régional de Mureş se prononça sur le volet civil de l'affaire le 12 mai 2003. Le tribunal releva que les victimes avaient réclamé réparation au titre du dommage matériel pour la destruction de leurs maisons et de ce qui s'y trouvait (meubles et autres) ainsi qu'au titre du dommage moral. Le tribunal nota également que, durant les événements du 20 septembre 1993, dix-huit maisons appartenant à la population rom de Hădăreni avaient été détruites en tout ou en partie et trois Roms tués. A la suite de ces événements, l'État avait alloué une somme pour la reconstruction des maisons.

Se fondant sur un rapport d'expert rédigé en 1999 et actualisé en 2003, le tribunal condamna les civils reconnus coupables par la juridiction pénale au paiement des indemnités ci-après :

a) Iulius Moldovan reçut 130 000 000 de ROL¹ au titre du dommage matériel pour la destruction de sa maison, montant à réviser pour tenir

1. Soit environ 3 745 EUR.

compte de toute dévaluation éventuelle de la monnaie nationale. Le tribunal procéda également à l'audition de témoins qui déclarèrent que différents biens appartenant au requérant, dont des meubles, des effets personnels et le produit de la vente de plus de 260 moutons, avaient été détruits dans l'incendie. Le tribunal refusa toutefois d'accorder réparation au motif qu'il était impossible d'évaluer la perte.

b) En ce qui concerne Otilia Rostaş, le tribunal releva que sa maison ne se trouvait pas sur la liste, dressée par la mairie de Cheşani, de celles qui avaient été détruites (en tout ou en partie) par le feu. Le tribunal entendit un témoignage confirmant la destruction d'une partie du toit et de la charpente de la maison mais constata qu'aucun élément ne permettait d'évaluer le dommage. Il repoussa donc la demande d'indemnisation.

c) Petru (Gruia) Lăcătuş se vit allouer 16 000 000 de ROL¹ au titre du dommage matériel pour la destruction de sa maison. Le tribunal prit connaissance de l'allégation du requérant selon laquelle le feu avait détruit plusieurs de ses biens, meubles, trois voitures, bijoux, argent, mais rejeta sa demande pour défaut de justification.

d) S'agissant de Melenuţa Moldovan, le tribunal lui alloua 28 000 000 de ROL² pour la destruction de sa maison. Le tribunal entendit deux témoignages confirmant que la requérante avait vu plusieurs de ses biens détruits par le feu mais il refusa d'accorder une indemnité à ce titre en l'absence de preuve de la valeur de ces biens.

e) Maria Moldovan reçut 600 000 ROL³ pour la destruction de sa maison. Le tribunal rejeta sa demande quant à ses biens détruits en l'absence de preuve de leur valeur.

f) Petru (Dîgăla) Lăcătuş ainsi que Maria Floarea Zoltan et Monica Simona Lăcătuş se virent allouer, en leur qualité de frère et sœurs des victimes, 60 000 000 de ROL⁴ pour la destruction de la maison, somme à réviser pour tenir compte de toute dévaluation éventuelle de la monnaie nationale. Le tribunal rejeta leur demande quant à leurs biens détruits au motif qu'ils n'avaient pas fourni d'éléments à l'appui de leurs pertes. Il rejeta aussi comme non fondée leur demande de remboursement des frais de funérailles des victimes.

g) Maria Floarea Zoltan, veuve de l'une des victimes morte brûlée vive au cours des émeutes, demanda également une pension alimentaire au nom de son enfant mineur. Le tribunal releva que, tout en alléguant que son époux fabriquait des manteaux de laine, elle n'avait pas produit la moindre preuve quant à ses revenus et décida donc de calculer

1. Soit environ 460 EUR.

2. Soit environ 805 EUR.

3. Soit environ 17 EUR.

4. Soit environ 1 725 EUR.

l'indemnité en se fondant sur le salaire minimum garanti, à savoir 2 500 000 ROL¹. Le tribunal jugea par ailleurs impossible de déterminer la somme que l'époux de la requérante consacrait à l'entretien de son enfant et appliqua le barème minimum reconnu par le code de la famille, autrement dit un quart du salaire minimum, 625 000 ROL². Enfin, le tribunal prit en considération le fait que les victimes décédées avaient provoqué les infractions commises et décida de réduire de moitié le montant précité. Il accorda donc à l'enfant mineur de la requérante une pension alimentaire d'un montant de 312 500 ROL³.

Par ailleurs, le tribunal repoussa toutes les demandes présentées par les requérants au titre du dommage moral au motif qu'elles n'étaient pas fondées et que les infractions commises n'étaient pas de nature à provoquer un dommage moral.

77. Saisie en appel par les personnes condamnées et par les requérants, la cour d'appel de Târgu-Mureş rendit son arrêt le 24 février 2004. Elle rappela qu'en vertu des dispositions combinées du code civil et des codes de procédure, civile et pénale, elle était liée par la décision de la juridiction pénale. Elle se référa aux publications récentes de la doctrine roumaine en matière de droit civil et à l'affaire *Akdivar et autres c. Turquie* tranchée par la Cour (arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV) et conclut en ces termes :

«Par leur comportement, les accusés ont porté atteinte aux droits de propriété des plaignants qui ont déjà été indemnisés au titre du dommage matériel; toutefois, certaines des parties civiles devraient se voir également reconnaître une réparation au titre du dommage moral. Du fait du préjudice subi, certaines d'entre elles ont été privées, émotionnellement parlant, de la sécurité que leur offrait leur maison détruite et du confort que leur avait procuré son équipement, tous ces biens meubles et immeubles acquis grâce à leur travail leur assurant un style de vie normal, conforme à leur personnalité (...)

Comme on l'a exposé ci-dessus, les accusés ont commis leurs crimes dans un état de provocation, ce qui a amené le tribunal à faire application des dispositions de l'article 73 du code pénal (portant sur les circonstances atténuantes). C'est précisément pour ce motif que les parties civiles énoncées ci-après ont droit à certaines indemnités mais non pas au montant réclamé (...)

La cour alloua les sommes suivantes: 100 000 000 de ROL⁴ à Maria Floarea Zoltan obligée, d'après les constatations de la cour, de quitter le village et, sans domicile fixe, d'errer dans le pays et à l'étranger; 50 000 000 de ROL⁵ à Iulius Moldovan, au motif qu'il avait été profondément affecté par les événements, qu'il avait perdu sa fortune et

1. Soit environ 72 EUR.

2. Soit environ 18 EUR.

3. Soit environ 9 EUR.

4. Soit environ 2 880 EUR.

5. Soit environ 1 440 EUR.

que son état de santé s'était fortement détérioré; 30 000 000 de ROL¹ à Otilia Rostaş du fait des traumatismes psychologiques et émotionnels subis pour les mêmes raisons; 20 000 000 de ROL² à Melenuţa Moldovan pour les mêmes motifs que s'agissant d'Otilia Rostaş; 15 000 000 de ROL³ à Maria Moldovan pour le trauma psychologique provoqué par la destruction partielle de sa maison; et 70 000 000 de ROL⁴ à Petru (Dîgăla) Lăcătuş parce que l'incendie de la maison de ses parents l'avait profondément traumatisé et avait engendré, chez lui, un sentiment d'insécurité. Petru (Gruia) Lăcătuş ne se vit pas reconnaître d'indemnité.

78. Les parties civiles formèrent contre cet arrêt un pourvoi que la Cour de cassation rejeta dans un arrêt définitif du 25 février 2005.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. *Le code de procédure civile*

79. L'article 244 du code de procédure civile dans la version modifiée par l'ordonnance du gouvernement n° 59/2001 énonce qu'un tribunal saisi d'une action civile peut surseoir à statuer :

« (...) »

2. dans le cas où ont été engagées des poursuites pénales pour infraction appelant une décision déterminante pour l'issue du litige civil.»

2. *Le code de procédure pénale*

Article 10 c)

« Il ne peut y avoir ouverture ou poursuite d'une procédure pénale si (...) »

c) l'acte n'a pas été commis par l'accusé; (...) »

Article 15

« La personne ayant subi un dommage peut se joindre à l'action publique (...) »

Elle peut le faire au stade de l'enquête pénale (...) ou devant la juridiction répressive (...) »

Article 22

« Les conclusions exposées par la juridiction pénale dans sa décision définitive sur l'existence de l'acte litigieux, sur l'identification de son auteur et sur la culpabilité de ce dernier ont force obligatoire pour la juridiction civile lorsque celle-ci examine les conséquences de l'acte délictueux. »

1. Soit environ 865 EUR.

2. Soit environ 575 EUR.

3. Soit environ 430 EUR.

4. Soit environ 2 015 EUR.

Article 343 § 3

«En cas de condamnation ou d'acquittement ou de clôture de l'instance pénale, le tribunal rend une décision qui se prononce également sur l'action civile.

Aucune indemnisation ne peut être accordée si l'acquittement repose sur le fait que l'acte attaqué n'existait pas ou qu'il n'a pas été commis par l'accusé.»

3. Le code civil

80. Les articles 999 et 1000 du code civil disposent que toute personne victime d'un dommage peut chercher à obtenir réparation en intentant une action civile contre la personne dont la faute est à l'origine de ce dommage.

81. L'article 1003 du code civil énonce que lorsque plusieurs personnes ont commis une faute délictuelle, elles sont solidairement responsables.

4. La jurisprudence nationale

82. Le Gouvernement a produit un certain nombre d'affaires dans lesquelles des juridictions nationales ont conclu que la décision du procureur de ne pas ouvrir d'information judiciaire au titre de l'article 10 b) du code de procédure pénale pour défaut d'intention, un des éléments de l'infraction, n'empêchait pas les juridictions civiles d'examiner l'action civile se fondant sur la commission de l'acte par la personne en cause.

83. Le Gouvernement n'a présenté qu'une affaire, remontant à 1972, dans laquelle la Cour suprême a conclu que la décision du procureur de ne pas ouvrir d'information judiciaire au titre de l'article 10 a) et c) du code de procédure pénale au vu du fait que les actes n'avaient pas été commis du tout ou ne l'avaient pas été par l'accusé, ne devrait pas empêcher les juridictions civiles d'examiner l'action civile se fondant sur la commission du même acte par la personne en cause. L'arrêt de la Cour suprême ne portait que sur la question de compétence et n'indiquait pas s'il existait une disposition de droit offrant une perspective de succès à une telle action.

5. La doctrine juridique

84. Il est généralement admis chez les spécialistes de procédure pénale qu'une juridiction civile ne peut pas examiner une action civile visant une personne contre laquelle le procureur a refusé d'ouvrir une information judiciaire pour les motifs énoncés à l'article 10 a) et c) du code de procédure pénale, à savoir que les actes n'ont pas été commis du tout ou ne l'ont pas été par l'accusé (voir Gheorghe Nistoreanu et autres, *Procédure pénale*, Généralités, p. 72, Bucarest, 1994, et Nicolae Volonciu, *Traité de procédure pénale*, Généralités, pp. 238-239, Bucarest, 1996).

85. L'opinion dominante des spécialistes de procédure civile, partagée par quelques spécialistes de procédure pénale, est que le refus du procureur d'ouvrir une information judiciaire pour les motifs énoncés dans le paragraphe précédent n'empêche pas une juridiction civile d'examiner une action civile intentée contre l'accusé. Dans ce cas, les juridictions civiles ont le droit de décider si et par qui les actes ont été commis mais doivent se fonder sur les conclusions du procureur dans sa décision de refus d'ouverture d'une information judiciaire (voir Anastasiu Crișu, «L'action civile et le procès pénal», RRD n° 4/1997, et Ion Neagu, *Procédure pénale*, p. 209, Bucarest, 1988).

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DES ARTICLES 3 ET 8 DE LA CONVENTION

86. L'article 3 de la Convention est rédigé en ces termes :

«Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.»

87. Les passages pertinents de l'article 8 de la Convention sont ainsi libellés :

«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale [et] de son domicile (...)

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

A. Arguments des parties

1. Les requérants

88. Les requérants se plaignent qu'après la destruction de leurs maisons ils n'ont pas pu profiter de leur foyer et ont dû vivre dans des conditions de promiscuité et d'insalubrité extrêmes en violation des articles 3 et 8 de la Convention.

89. Les requérants allèguent que des agents de l'Etat, dont des policiers et un maire adjoint, étaient impliqués dans la destruction de leurs habitations, ce dernier ayant d'ailleurs été reconnu coupable d'infraction en l'espèce. Ils soulignent que l'article 8 met des obligations positives à la charge de l'Etat et invoquent à cet égard un certain nombre d'affaires comme *Burton c. Royaume-Uni* (n° 31600/96, décision de la

Commission du 10 septembre 1996, non publiée), *Marzari c. Italie* ((déc.), n° 36448/97, 4 mai 1999) et *Fadele c. Royaume-Uni* (n° 13078/87, décision de la Commission du 12 février 1990, non publiée). Les requérants soutiennent que l'Etat a également des obligations positives au titre de l'article 3 et affirment qu'il appartient au gouvernement roumain d'accorder une compensation suffisante pour que les requérants soient rétablis dans leurs conditions de vie antérieures. De plus, ce sont des fonctionnaires locaux de l'Etat qui portent la responsabilité de la gestion ou de la mauvaise gestion des fonds et des efforts de reconstruction et ils ont décidé de ne pas reconstruire de maisons individuelles en repreneilles à ce qu'ils perçoivent comme des «problèmes de comportement». Les requérants se plaignent également que les maisons rebâties par l'Etat ont été mal construites et qu'elles sont en grande partie inhabitables.

90. Ils affirment en outre que le non-respect, par le Gouvernement, de ses obligations positives a contraint des familles avec des enfants en bas âge et des personnes âgées à vivre dans des caves, des poulaillers, des étables, des carcasses de maisons brûlées ou à aller habiter chez des amis ou des parents dans des conditions de promiscuité favorisant l'apparition fréquente de maladies.

2. *Le Gouvernement*

91. Le Gouvernement décline toute responsabilité des pouvoirs publics dans la destruction des maisons des requérants. En conséquence, l'Etat a seulement des obligations positives au titre de l'article 8, obligations qu'il a remplies en l'espèce en aidant les requérants à reconstruire leurs habitations. En tout état de cause, le Gouvernement considère qu'il n'a pas l'obligation, au regard de la Convention, de fournir un domicile à des personnes en difficulté. Il invoque à cet égard les arrêts *Buckley c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV) et *Chapman c. Royaume-Uni* ([GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I).

92. Quant aux obligations positives au titre de l'article 3, le Gouvernement soutient qu'elles ont également été remplies en l'espèce par l'aide qu'il a apportée aux requérants pour reconstruire leurs habitations.

B. Appréciation de la Cour

1. *Principes généraux*

93. Selon la jurisprudence constante de la Cour, si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'Etat de s'abstenir de pareilles ingérences. A cet engagement plutôt

négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale et du domicile. Elles peuvent impliquer l'adoption de mesures visant au respect de la vie privée jusque dans les relations des individus entre eux (*X et Y c. Pays-Bas*, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91, p. 11, § 23).

94. De plus, si les autorités d'un Etat contractant approuvent, formellement ou tacitement, les actes de particuliers violant dans le chef d'autres particuliers soumis à sa juridiction les droits garantis par la Convention, la responsabilité dudit Etat peut se trouver engagée au regard de la Convention (*Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, § 81, CEDH 2001-IV). Un Etat peut par ailleurs être tenu responsable même lorsque ses agents agissent *ultra vires* ou à l'encontre des instructions données (*Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 64, § 159).

95. La responsabilité d'un Etat peut aussi se voir engager en raison d'actes qui ont des répercussions suffisamment proches sur les droits garantis par la Convention. Pour établir si la responsabilité est effectivement engagée, il faut tenir compte du comportement ultérieur dudit Etat (*Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n° 48787/99, §§ 317, 382, 384-385 et 393, CEDH 2004-VII).

96. Par ailleurs, la Cour n'exclut pas que l'obligation positive de l'Etat au titre de l'article 8 de protéger l'intégrité physique du requérant puisse s'étendre à des questions touchant à l'efficacité d'une enquête pénale (*Osman c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3164, § 128).

97. Quelle que soit l'approche analytique choisie, obligation positive ou ingérence, les principes applicables à la justification sous l'angle de l'article 8 § 2 sont assez voisins (*Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1990, série A n° 172). Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble. Dans les deux hypothèses, l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention (*Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 36022/97, § 98, CEDH 2003-VIII, *Rees c. Royaume-Uni*, arrêt du 17 octobre 1986, série A n° 106, p. 15, § 37, et *Leander c. Suède*, arrêt du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 25, § 59). En outre, même pour les obligations positives résultant de l'article 8 § 1, les objectifs énumérés à l'article 8 § 2 peuvent jouer un certain rôle dans la recherche de l'équilibre voulu (voir arrêt *Rees* précité, *loc. cit.*; voir aussi *López Ostra c. Espagne*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 303-C, p. 54, § 51).

98. Combinée avec l'article 3, l'obligation que l'article 1 de la Convention impose aux Hautes Parties contractantes de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention leur commande de prendre des mesures propres à empêcher que lesdites personnes ne soient soumises à des tortures ou à des peines ou

traitements inhumains ou dégradants, même administrés par des particuliers (*M.C. c. Bulgarie*, n° 39272/98, §§ 149-150, CEDH 2003-XII, *A. c. Royaume-Uni*, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2699, § 22, *Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, §§ 73-75, CEDH 2001-V, et *E. et autres c. Royaume-Uni*, n° 33218/96, 26 novembre 2002).

99. L'article 3 de la Convention consacre l'une des valeurs fondamentales d'une société démocratique. La prohibition de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants est absolue, quels que soient les circonstances et les agissements de la victime (voir, par exemple, *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 119, CEDH 2000-IV).

100. Selon la jurisprudence de la Cour, pour tomber sous le coup de l'article 3, un mauvais traitement doit atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative. Elle dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de la durée du traitement et de ses effets physiques et mentaux ainsi que, parfois, du sexe, de l'âge, de l'état de santé de la victime (voir, parmi d'autres arrêts, *Irlande c. Royaume-Uni*, précité, p. 65, § 162).

101. La Cour a jugé un traitement « inhumain » au motif, entre autres, qu'il avait été appliqué avec préméditation pendant des heures et qu'il avait occasionné soit des lésions corporelles, soit de vives souffrances physiques ou mentales. Elle a par ailleurs estimé qu'un traitement était « dégradant » en ce qu'il était de nature à inspirer à ses victimes des sentiments de peur, d'angoisse et d'infériorité propres à les humilier et à les avilir (voir, par exemple, *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 92, CEDH 2000-XI). En recherchant si une forme particulière de traitement est « dégradante » au sens de l'article 3, la Cour examinera si le but était d'humilier et de rabaisser l'intéressé et si, considérée dans ses effets, la mesure a ou non atteint la personnalité de celui-ci d'une manière incompatible avec l'article 3 (voir, par exemple, *Raninen c. Finlande*, arrêt du 16 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, pp. 2821-2822, § 55). Toutefois, l'absence d'un tel but ne saurait exclure de façon définitive le constat de violation de l'article 3 (voir, par exemple, *Peers c. Grèce*, n° 28524/95, § 74, CEDH 2001-III).

2. Application des principes précités

102. La Cour relève que la destruction proprement dite des habitations et des effets des requérants tout comme leur expulsion par la force du village ont eu lieu en septembre 1993, avant la ratification de la Convention par la Roumanie en juin 1994. Elle ne peut donc procéder à l'examen de ces questions (*Moldovan et autres c. Roumanie* (déc.), n°s 41138/98 et 64320/01, 13 mars 2001).

103. Il ressort clairement des preuves produites par les requérants et des décisions des juridictions civiles que des policiers étaient impliqués

dans l'incendie délibéré des maisons et que, par la suite, et même après juin 1994, ils ont essayé de dissimuler ce qui s'était passé (paragraphe 39, 40, 48, 50, 52 et 53 ci-dessus). Après les événements, les requérants, chassés de leur village et de leurs habitations, furent contraints de vivre, et pour certains, vivent encore très à l'étroit et dans des conditions déplorables, dans des caves, des poulaillers, des étables, etc., changeant souvent d'adresse, allant habiter chez des amis ou des parents dans une extrême promiscuité.

104. En conséquence et compte tenu des répercussions directes des actes commis par des agents de l'Etat sur les droits des requérants, la Cour estime que la responsabilité du Gouvernement se trouve engagée en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les requérants vivent depuis lors.

105. En l'espèce, il ne fait aucun doute que la question des conditions de vie des requérants entre dans le cadre de leur droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile. L'article 8 s'applique donc manifestement à ces griefs.

106. La Cour doit en conséquence examiner si les autorités nationales ont pris les dispositions propres à faire cesser les atteintes aux droits des requérants.

107. A cet égard, la Cour relève ce qui suit :

a) malgré l'implication d'agents de l'Etat dans l'incendie des habitations des requérants, le parquet n'a pas engagé de poursuites pénales contre ces agents, ce qui a empêché les juridictions internes d'établir leur responsabilité et de les sanctionner ;

b) les juridictions internes ont refusé pendant de nombreuses années d'allouer aux requérants des indemnités au titre du dommage matériel pour la destruction de leurs biens et de leurs meubles et ont justifié leur refus par des allégations touchant à la bonne foi des requérants (paragraphe 71 ci-dessus) ;

c) ce n'est que dix ans après les événements que la décision du 12 mai 2003, rendue par le tribunal régional de Mureş, a accordé une indemnisation pour la destruction des maisons mais non pour la perte de biens ;

d) dans la décision rendue au pénal contre les villageois accusés, le tribunal a fait des remarques discriminatoires sur l'origine rom des requérants (paragraphe 44 ci-dessus) ;

e) les demandes présentées par les requérants au titre du dommage moral ont aussi été écartées en première instance car les juridictions civiles ont estimé que les événements (l'incendie de leurs maisons et les homicides sur la personne de plusieurs membres de leur famille) n'étaient pas de nature à créer un préjudice moral (paragraphe 72 et 76 ci-dessus) ;

f) après examen de la demande de pension alimentaire formée par la requérante Maria Floarea Zoltan au nom de son enfant mineur dont le

père avait été brûlé vif durant les événements, le tribunal régional de Mureş lui a accordé, dans sa décision du 12 mai 2003 devenue définitive le 25 février 2005, un montant équivalent au quart du salaire minimum garanti et a décidé de réduire ce montant de moitié au motif que les victimes décédées avaient provoqué les infractions;

g) trois maisons n'ont pas encore été reconstruites à ce jour et celles qui ont été rebâties par les autorités sont inhabitables, comme le montrent les photographies produites par les requérants, puisque de larges fentes séparent les fenêtres des murs et que les toits ne sont pas terminés; et

h) la plupart des requérants ne sont pas retournés dans leur village et vivent disséminés en Roumanie et en Europe.

108. De l'avis de la Cour, tous ces éléments pris dans leur ensemble témoignent d'une attitude générale, de la part des autorités – procureurs, juridictions pénales et civiles, Gouvernement et pouvoirs locaux –, qui a entretenu le sentiment d'insécurité ressenti par les requérants après juin 1994 et affecté leur droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Akdivar et autres*, précité, p. 1215, § 88).

109. La Cour conclut que cette entrave tout comme le fait que les autorités ont manqué à plusieurs reprises à mettre un terme aux atteintes aux droits des requérants constituent une violation grave et continue de l'article 8 de la Convention.

110. Elle estime en outre que les conditions dans lesquelles les requérants ont vécu ces dix dernières années, notamment la promiscuité et l'insalubrité et leurs effets délétères sur la santé et le bien-être des requérants, associées à la durée pendant laquelle ces derniers ont été contraints de vivre ainsi et à l'attitude générale des autorités, ont nécessairement dû leur causer des souffrances psychologiques considérables et, partant, porter atteinte à leur dignité humaine et susciter chez eux des sentiments d'humiliation et d'avilissement.

111. De plus, les remarques concernant l'honnêteté et le mode de vie des requérants faites par certaines des autorités ayant examiné les griefs de ces derniers (voir les décisions des juridictions civiles et pénales ainsi que les remarques du maire de Cheţani, paragraphes 44, 66 et 71 ci-dessus) semblent, en l'absence de tout argument venant les étayer, purement discriminatoires. A cet égard, la Cour rappelle qu'une discrimination fondée sur la race peut constituer en soi un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention (*Asiatiques d'Afrique orientale c. Royaume Uni*, n^{os} 4403/70-4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70-4478/70, 4486/70, 4501/70 et 4526/70-4530/70, rapport de la Commission du 14 décembre 1973, Décisions et rapports 78-B, p. 5, à la page 62).

Ces remarques doivent donc être considérées comme un facteur aggravant dans le cadre de l'examen du grief que les requérants tirent de l'article 3.

112. La Cour estime que les conclusions auxquelles aboutit la cour d'appel de Târgu-Mureş dans son arrêt du 24 février 2004 devenu définitif le 25 février 2005 n'affectent en rien les constatations qui précèdent car elle relève que ledit arrêt n'a ni reconnu ni réparé la violation de la Convention (voir, par exemple, *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).

113. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que les conditions de vie des requérants et la discrimination raciale à laquelle ils ont été soumis publiquement, en raison de la manière dont les diverses autorités ont examiné leurs griefs, constituent une atteinte à leur dignité humaine qui, dans les circonstances de l'espèce, équivaut à un « traitement dégradant » au sens de l'article 3 de la Convention.

114. Dès lors, il y a eu également violation de l'article 3 de la Convention.

(...)

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 3 de la Convention;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 12 juin 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président

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

– opinion concordante commune à M. Bîrsan et M^{me} Mularoni;

(...)

J.-P.C.
S.D.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE À M. BÎRSAN ET M^{me} MULARONI, JUGES

(Traduction)

Nous partageons l'opinion de la majorité lorsqu'elle constate, en l'espèce, une violation des articles 3 et 8 de la Convention.

Pour arriver à cette conclusion, nous nous fondons toutefois sur des motifs en partie différents de ceux de la majorité.

Relevant que les faits à l'origine des griefs des requérants se sont produits en septembre 1993, donc avant la ratification de la Convention par la Roumanie en juin 1994, nous considérons que les éléments suivants sont déterminants pour l'établissement d'une violation des articles 3 et 8 :

1. le parquet n'a pas engagé de poursuites pénales contre les agents de l'Etat qui étaient impliqués de façon patente dans l'incendie des maisons des requérants, ce qui a empêché les juridictions internes d'établir la responsabilité de ces agents et de les sanctionner ;

2. les conditions dans lesquelles les requérants ont vécu ces dix dernières années, notamment la promiscuité et l'insalubrité et leurs effets délétères sur la santé et le bien-être des requérants, associées à la durée pendant laquelle ces derniers ont été contraints de vivre ainsi et à l'attitude générale des autorités (entre autres, leurs remarques fort déplaisantes quant à l'origine rom des requérants dans le jugement rendu le 17 juillet 1998 dans le volet pénal de l'affaire), ont nécessairement dû leur causer des souffrances considérables et, partant, porter atteinte à leur dignité humaine et susciter chez eux des sentiments d'humiliation et d'avilissement. A ce jour, trois habitations n'ont toujours pas été reconstruites et celles qui ont été rebâties par les pouvoirs publics sont inhabitables puisque de larges fentes séparent les fenêtres des murs et que les toits ne sont pas terminés.

Pour ce qui est des autres éléments dont la majorité a tenu compte (paragraphe 107 du présent arrêt), nous estimons que le fait que les juridictions internes ont refusé, pendant des années, d'offrir une réparation au titre du dommage matériel pour la destruction des effets et des meubles des requérants ainsi qu'une réparation au titre du dommage moral constitue une circonstance certes malheureuse mais non pertinente aux fins d'un constat de violation des articles 3 et 8. Le système de la Convention est un système subsidiaire et il prévoit l'épuisement des voies de recours internes. Nous notons que, dans son arrêt du 24 février 2004, la cour d'appel de Târgu-Mureș, s'appuyant, entre autres, sur la jurisprudence de la Cour, a conforté le droit des requérants à obtenir réparation du dommage matériel et indemnisé le dommage moral (paragraphe 77 de l'arrêt). La Cour suprême a récemment confirmé cet

arrêt. Que le montant réclamé par les requérants ait été réduit par les juridictions internes en raison de l'état de provocation dans lequel les accusés ont commis les infractions ne soulève, selon nous, aucun problème au regard de la Convention. Notre opinion à cet égard se justifie pour deux raisons :

1. la Cour a déclaré à maintes reprises que, si la Convention garantit en son article 6 § 1, le droit à un procès équitable, elle ne réglemente pas pour autant l'admissibilité des preuves ou leur appréciation, matière qui relève dès lors au premier chef du droit interne et des juridictions nationales (voir, parmi beaucoup d'autres arrêts, *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I);

2. à la lecture du dossier, il ne semble pas que l'état de provocation pris en considération par la cour d'appel de Târgu-Mureş n'ait pas été fondé en fait. Les juridictions nationales étaient dès lors en droit de tirer des conséquences de l'appréciation des preuves qu'elles avaient donnée.

S'agissant de la circonstance particulière de la durée de la procédure pendant des années, nous relevons que la Cour a examiné séparément cette question et a conclu, à l'unanimité, à une violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

STRĂIN ET AUTRES c. ROUMANIE
(Requête n° 57001/00)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 21 JUILLET 2005¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Vente d'un bien nationalisé, réalisée par l'Etat avant le dénouement du litige relatif à cette nationalisation****Article 1 du Protocole n° 1**

Privation de propriété – Vente d'un bien nationalisé, réalisée par l'Etat avant le dénouement du litige relatif à cette nationalisation – Annulation d'une nationalisation – Droit de propriété reconnu avec effet rétroactif – Restitution partielle d'une propriété – Question de la légalité non tranchée – Discrimination – Absence d'indemnisation – Atteinte à des principes fondamentaux – Charge disproportionnée et excessive

*
* *

La maison des requérants fut nationalisée en 1950, et quatre appartements y furent aménagés en vue de leur location. Invoquant l'illégalité de la nationalisation, les intéressés engagèrent en 1993 une action en revendication immobilière. Alors que la procédure était pendante, les locataires des appartements déposèrent des demandes en vue de l'achat de leurs logements respectifs. Avisée qu'un litige était pendant au sujet du droit de propriété sur les biens en question, l'entreprise d'Etat qui les gérait rejeta les demandes d'achat, à l'exception d'une. Une vente fut en effet réalisée en faveur d'un locataire, vedette internationale de football. A l'issue de la procédure engagée par les requérants, le juge interne établit que la nationalisation de la maison était illégale et que les intéressés en étaient restés les propriétaires légitimes, mais rejeta leur demande tendant à l'annulation de la vente effectuée par l'Etat en cours de procédure.

Article 1 du Protocole n° 1 : les requérants étaient titulaires d'un bien, dès lors que leur droit de propriété avait été reconnu avec effet rétroactif, y compris sur l'appartement vendu durant la procédure, et que ce droit n'était pas révocable.

Le fait de reconnaître le droit de propriété des intéressés sur l'ensemble des appartements tout en refusant d'ordonner la restitution de l'un d'eux a entraîné une privation de propriété.

La Cour estime qu'il n'y a pas lieu de se prononcer catégoriquement sur le point de savoir si la vente par l'Etat du bien était «prévue par la loi». Elle part du principe que l'ingérence en question était prévue par la loi.

Cette ingérence visait à assurer la protection des droits de l'acheteur de bonne foi, eu égard au principe de la sécurité juridique.

Quant à la proportionnalité de l'ingérence, aucune disposition de la loi interne ne prévoit avec clarté et certitude les conséquences, pour le droit de propriété d'un particulier, de la vente de son bien par l'Etat à un tiers de bonne foi. Le droit interne ne donne pas de réponse claire et précise à la question de savoir si, et de

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

quelle manière, le propriétaire ainsi privé de son bien peut être dédommagé. Aucune circonstance exceptionnelle n'a été invoquée par le Gouvernement pour justifier l'absence totale d'indemnisation. L'Etat a vendu le bien alors qu'il était attaqué en justice par les requérants, lesquels s'estimaient victimes d'une nationalisation abusive, et alors qu'il venait de refuser de vendre les autres appartements situés dans le même immeuble. Une telle attitude de l'Etat ne saurait se justifier par aucune cause générale d'utilité publique, qu'elle soit d'ordre politique, social ou financier, ni par les intérêts de la société dans son ensemble. Non seulement cette attitude a fait naître une discrimination entre les différents locataires qui souhaitaient acquérir leurs logements respectifs, mais de plus elle était de nature à compromettre l'effectivité du pouvoir judiciaire saisi par les requérants en vue de la protection du droit de propriété qu'ils prétendaient avoir sur l'immeuble en question.

Compte tenu de l'atteinte portée par cette privation aux principes fondamentaux de non-discrimination et de primauté du droit qui sous-tendent la Convention, l'absence totale d'indemnisation a fait supporter aux requérants une charge disproportionnée et excessive incompatible avec le droit au respect des biens.

Conclusion : violation (six voix contre une).

La Cour conclut également, à l'unanimité, à la violation de l'article 6 § 1 en ce qui concerne la durée de la procédure.

Article 41: la Cour dit qu'à défaut de restituer le bien litigieux dans le délai indiqué l'Etat devra verser aux requérants, pour dommage matériel, une somme correspondant à la valeur actuelle du bien. Elle alloue une somme pour préjudice moral et une somme au titre des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

- Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52
James et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98
Lithgow et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102
Håkansson et Sturesson c. Suède, arrêt du 21 février 1990, série A n° 171-A
Hentrich c. France, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A
Les saints monastères c. Grèce, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A
Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332
Guillemin c. France, arrêt du 21 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I
Vasilescu c. Roumanie, arrêt du 22 mai 1998, *Recueil* 1998-III
Iatridis c. Grèce [GC], n° 31107/96, CEDH 1999-II
Humen c. Pologne [GC], n° 26614/95, 15 octobre 1999
Brumărescu c. Roumanie [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII
Frydlander c. France [GC], n° 30979/96, CEDH 2000-VII
Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce [GC], n° 25701/94, CEDH 2000-XII
Hartman c. République tchèque, n° 53341/99, 10 juillet 2003
Broniowski c. Pologne [GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V

En l'affaire Străin et autres c. Roumanie,

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

MM. B. ZUPANČIČ, *président*,

J. HEDIGAN,

L. CAFLISCH,

C. BÎRSAN,

M^{mes} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

A. GYULUMYAN,

R. JAEGER, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 juin 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 57001/00) dirigée contre la Roumanie et dont quatre ressortissants de cet Etat, M^{me} Delia Străin, M. Horia Stoinescu, M^{me} Felicia Stoinescu et M^{me} Maria Tăucean («les requérants»), ont saisi la Cour le 22 novembre 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. Les requérants sont représentés par M^c A. Razvan-Mihalcea, avocate à Timișoara. Le gouvernement roumain («le Gouvernement») est représenté par son agente, M^{me} R. Rizioiu, directrice au ministère des Affaires étrangères.

3. Le 23 avril 2002, la Cour (deuxième section) a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

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

4. Les requérants sont nés respectivement en 1914, 1920, 1921 et 1945. La première requérante habite à Timișoara; le deuxième requérant réside à Delémont (Suisse); les autres requérantes vivent à Arad.

5. Les deux premiers requérants et leur frère décédé, Mircea Stoinescu, dont les héritières sont les deux autres requérantes, étaient

propriétaires d'une maison sise à Arad. En 1950, l'Etat prit possession de cette maison en vertu du décret de nationalisation n° 92/1950. Quatre appartements furent aménagés dans cette maison en vue de leur location.

6. Le 27 septembre 1993, les deux premiers requérants et Mircea Stoinescu introduisirent devant le tribunal de première instance d'Arad une action en revendication immobilière dirigée contre la municipalité d'Arad et l'entreprise d'Etat R., qui gérait des biens appartenant à l'Etat. A la suite du décès de Mircea Stoinescu, ses héritières, Felicia Stoinescu et Maria Tăucean, poursuivirent son action. Les requérants demandaient à être reconnus en tant que propriétaires de la maison et du terrain attenant, que l'Etat s'était selon eux appropriés de manière abusive en 1950. Ils faisaient valoir qu'en vertu de l'article 2 du décret n° 92/1950 les biens appartenant à des personnes de certaines catégories sociales échappaient à la nationalisation et qu'ils relevaient eux-mêmes des catégories exemptées. Dès lors, la nationalisation de la maison en question avait à leur avis été abusive et illégale.

7. Par un jugement du 12 avril 1994, le tribunal de première instance d'Arad rejeta l'action des requérants en refusant de se prononcer sur le fond, au motif que la réparation du préjudice qu'ils avaient subi ne pouvait intervenir qu'après adoption d'une loi spéciale devant instituer des mesures de réparation. Ce jugement fut confirmé par le tribunal départemental d'Arad le 3 novembre 1995. Les requérants formèrent un recours contre cette décision.

8. En 1996, les locataires des appartements composant la maison déposèrent des demandes en vue de l'achat de ces logements; ils se fondaient sur la loi n° 112/1995. La mairie d'Arad informa l'entreprise R. qu'un litige était pendant au sujet du droit de propriété sur la maison et la pria de ne pas procéder à la vente des appartements en question.

9. En conséquence, les locataires des trois appartements virent rejeter leur demande d'achat, à l'exception de H.D. (ancien joueur de football et vedette internationale) et de son épouse, auxquels l'entreprise R. vendit l'appartement n° 3 le 18 décembre 1996.

10. Le 25 février 1997, la cour d'appel de Timișoara accueillit le recours des requérants et renvoya l'affaire devant le tribunal de première instance d'Arad, en lui enjoignant de se prononcer sur le fond de l'affaire.

11. Le 12 mai 1997, les époux D. demandèrent à intervenir dans la procédure devant le tribunal de première instance, au motif qu'ils étaient propriétaires de l'appartement n° 3 depuis la vente conclue le 18 décembre 1996.

12. Compte tenu de cette intervention, les requérants invitèrent le tribunal à constater la nullité de la vente de l'appartement n° 3. Selon eux, la nationalisation étant abusive et illégale, l'Etat ne pouvait être le propriétaire légitime du bien et, par conséquent, ne pouvait légalement

vendre une partie de celui-ci. Les requérants invoquaient notamment l'article 966 du code civil, selon lequel une obligation contractée en vertu d'une cause fautive ou illicite ne saurait produire d'effet.

13. Le 7 juin 1997, le tribunal de première instance d'Arad jugea que la nationalisation de la maison était illégale et que les requérants en étaient dès lors les propriétaires légitimes. Le tribunal rejeta toutefois la demande d'annulation de la vente conclue entre l'Etat et les époux D., au motif que ces derniers étaient des acquéreurs de bonne foi.

14. Les requérants relevèrent appel de ce jugement. Le 28 novembre 1997, le tribunal départemental d'Arad accueillit l'appel et renvoya l'affaire devant le tribunal de première instance pour un nouveau jugement.

15. Par un jugement du 6 juillet 1998, le tribunal de première instance d'Arad jugea la nationalisation de la maison illégale, reconnut les requérants comme étant les propriétaires de celle-ci et constata la nullité du contrat de vente conclu entre l'Etat et les époux D.

16. Le 2 février 1999, le tribunal départemental d'Arad accueillit l'appel des époux D. et rejeta l'action des requérants, jugeant que la nationalisation avait été légale et que, par conséquent, la vente par l'Etat de l'appartement n° 3 l'était elle aussi.

17. Les requérants saisirent la cour d'appel de Timișoara, qui se prononça par un arrêt du 30 juin 1999. La juridiction d'appel accueillit partiellement le recours des requérants en ce sens qu'elle jugea la nationalisation illégale et constata que ces derniers étaient restés les propriétaires légitimes du bien. Toutefois, elle rejeta le recours dans sa partie concernant la nullité de la vente de l'appartement n° 3, jugeant que l'Etat était présumé être propriétaire du bien au moment de la vente, malgré le litige au sujet du bien qui était pendant devant les tribunaux. Elle argua de plus que la loi n° 112/1995 servant de base légale à la vente de ces biens ne prévoyait pas de sanction en cas de vente d'un bien objet d'un litige devant les tribunaux. La cour d'appel ne répondit pas à l'argument des requérants tiré de la théorie de l'enrichissement sans cause (paragraphe 27 ci-dessous).

18. Le 20 août 2001, les requérants demandèrent à nouveau au tribunal de première instance d'Arad d'annuler la vente de l'appartement n° 3, faisant valoir que les acheteurs avaient enfreint la loi. Leur action fut rejetée le 13 décembre 2001 pour cause d'autorité de la chose jugée.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

19. Les dispositions pertinentes du décret n° 92/1950 sur la nationalisation de certains biens immeubles sont les suivantes :

Article I

« (...) afin d'assurer une bonne gestion des logements qui se sont délabrés du fait de la volonté de sabotage de la grande bourgeoisie et des exploitateurs qui possèdent un grand nombre d'immeubles;

Afin de déposséder les exploitateurs d'un important moyen d'exploitation;

Sont nationalisés les immeubles mentionnés dans les listes annexées (...) au présent décret et qui font partie de celui-ci. Ont été retenus pour l'établissement desdites listes:

1. les immeubles appartenant aux anciens industriels, grands propriétaires terriens, banquiers, grands négociants et aux autres représentants de la grande bourgeoisie;
2. les immeubles appartenant aux exploitateurs immobiliers (...)

Article II

«Sont exclus du champ d'application du présent décret et ne peuvent être nationalisés les immeubles appartenant aux ouvriers, fonctionnaires, petits artisans, intellectuels par profession et retraités.»

20. Les articles pertinents de la loi n° 112/1995 du 23 novembre 1995 précisant la situation juridique de certains biens immeubles à usage d'habitation, entrée en vigueur le 29 janvier 1996, sont ainsi libellés:

Article premier

«Les personnes physiques anciennement propriétaires de biens immeubles à usage d'habitation qui sont devenus, en vertu d'un titre, propriété de l'Etat ou d'autres personnes morales après le 6 mars 1945 et qui au 22 décembre 1989 étaient détenus par l'Etat ou d'autres personnes morales bénéficient, à titre de réparation, des mesures prévues par la présente loi.

Les dispositions de la présente loi sont également applicables, sans préjudice des lois existantes, aux héritiers des anciens propriétaires.»

Article 2

«Les personnes visées à l'article premier bénéficient d'une restitution en nature se concrétisant par le rétablissement de leur droit de propriété sur les logements qu'elles habitent en tant que locataires et sur ceux qui sont vacants; pour les autres logements, elles sont indemnisées dans les conditions prévues à l'article 12 (...)

Article 9

«Les locataires des logements qui ne sont pas restitués en nature aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers [selon la procédure instituée par la présente loi] peuvent opter, après l'expiration du délai prévu à l'article 14, pour l'achat de ces logements par paiement intégral ou échelonné.

(...)

Article 14

«Les personnes pouvant prétendre à la restitution en nature ou à une indemnisation forment une demande à cet effet dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.»

21. Le 23 janvier 1996, le gouvernement adopta la décision n° 20/1996 pour l'application de la loi n° 112/1995. Selon cette décision, étaient considérés comme des biens immeubles sur lesquels l'Etat avait un titre de propriété les immeubles entrés dans le patrimoine de l'Etat légalement. La décision précisait aussi que ladite loi n'était pas applicable aux immeubles qui étaient entrés dans le patrimoine de l'Etat en l'absence d'une disposition légale susceptible de constituer le fondement juridique du droit de propriété de l'Etat.

22. Le 18 février 1997, le gouvernement adopta la décision n° 11/1997, qui complétait la décision n° 20/1996. L'article 1 § 3 de la décision n° 11/1997 définissait les biens acquis par l'Etat en application du décret n° 92/1950 comme étant ceux acquis dans le respect dudit décret et pour lesquels il y avait identité entre la personne figurant comme propriétaire sur les listes répertoriant les biens soumis à la nationalisation et le véritable propriétaire du bien à la date de la nationalisation.

23. Les dispositions pertinentes de la loi n° 10/2001 du 14 février 2001 sur le régime juridique des biens immeubles pris abusivement par l'Etat entre le 6 mars 1945 et le 22 décembre 1989 se lisent ainsi :

Article premier

« 1. Les immeubles que l'Etat (...) s'est appropriés abusivement entre le 6 mars 1945 et le 22 décembre 1989, de même que ceux pris par l'Etat en vertu de la loi n° 139/1940 sur les réquisitions et non restitués, feront l'objet d'une restitution, en règle générale en nature (...)

2. Si la restitution en nature n'est pas possible, des mesures de réparation par équivalent sont adoptées. Ces mesures comprennent la compensation par d'autres biens ou services (...), l'attribution d'actions de sociétés commerciales qui se négocient sur le marché des capitaux, de titres de valeur nominale utilisés exclusivement dans le processus de privatisation ou de dédommagements pécuniaires. »

Article 21

« 1. Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'intéressé doit adresser une notification à la personne morale détentrice du bien et solliciter la restitution en nature (...) »

Article 40

« Une loi spéciale sera adoptée dans un délai de un an à compter de l'expiration du délai de six mois fixé pour l'envoi des notifications. Compte tenu des estimations, cette loi définira les modalités, le montant et les procédures d'indemnisation, avec plafonnement éventuel. »

Article 46

« 2. La vente et la donation des biens immeubles dont l'Etat s'est emparé illégalement sont frappées de nullité absolue, sauf lorsque ces actes ont été conclus de bonne foi.

(...) »

24. Les dispositions pertinentes du décret-loi n° 115/1938 sur les registres fonciers sont ainsi rédigées :

Article 17

«Les droits réels sur les immeubles peuvent être acquis s'il y a accord en ce sens entre vendeurs et acheteurs et si ladite constitution ou transmission du droit est inscrite dans le registre foncier.»

Article 26

«Les droits réels sont acquis sans inscription du droit dans le registre foncier par voie de succession, accession, vente forcée et expropriation ; toutefois, le titulaire du droit ne peut disposer du bien en vertu du registre foncier qu'après l'inscription du droit.»

Article 33

«A l'exception des restrictions et exceptions légales, le contenu du registre foncier est considéré exact au profit de la personne ayant acquis un droit réel par un acte juridique à titre onéreux si, au moment de l'acquisition du droit, le registre foncier ne comportait aucune mention d'une action ayant pour effet de contester son contenu, ou si la personne concernée n'a pas, d'une autre manière, eu connaissance d'une inexactitude.»

25. L'article 966 du code civil dispose :

«L'obligation sans cause ou fondée sur une cause fautive ou illicite ne peut produire aucun effet.»

26. En droit roumain, l'action en revendication est l'un des principaux moyens de protection du droit de propriété. Cette action n'est pas régie comme telle par la loi, mais elle s'est développée en tant que création jurisprudentielle. L'action en revendication se définit comme l'action réelle par laquelle le propriétaire dépossédé d'un bien demande sa restitution à la personne qui le possède. Le principal effet d'une action en revendication est que le tribunal qui accueille une telle action confirme le droit de propriété du demandeur, avec effet rétroactif, et oblige le défendeur à restituer le bien. Si la restitution en nature n'est pas possible, l'obligation de restitution est remplacée par une obligation de restitution par équivalent, c'est-à-dire de dédommagement (voir, par exemple, Liviu Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale* (Le droit de propriété et ses démembrements), éditions Lumina Lex, Bucarest, 1997, pp. 278-290; Ion Dogaru et T. Sâmbrian, *Elementele dreptului civil, vol. 2, Drepturile reale* (Éléments de droit civil, vol. 2, Les droits réels), éditions Oltenia, Craiova, 1994, p. 160).

27. Les systèmes issus du droit romain connaissent la règle équitable selon laquelle, si une personne se trouve enrichie sans cause aux dépens d'une autre, cette dernière peut demander une indemnité égale à l'enrichissement de la première (François Terré, Philippe Simmler et Yves Lequette, *Droit civil: les obligations*, Dalloz, 5^e édition, 1993,

pp. 742-744; Ion Filipescu, *Drept civil: Teoria generală a obligațiilor* (Droit civil: théorie générale des obligations), éditions Actami, Bucarest, 1994, p. 98). Alors qu'une action en responsabilité civile délictuelle permet à la victime d'obtenir la *réparation exacte* du dommage éprouvé lorsqu'il y a faute de la part de l'enrichi, dans l'action fondée sur l'enrichissement sans cause, l'appauvri ne peut prétendre qu'au *montant de l'enrichissement* obtenu par son adversaire, à condition que le patrimoine de l'enrichi se trouve, sans cause légitime, enrichi aux dépens de celui de l'appauvri (François Terré, Philippe Simmler et Yves Lequette, *op. cit.*, p. 744; Ion Filipescu, *op. cit.*, p. 98).

EN DROIT

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

28. Les requérants allèguent que la vente de leur appartement à un tiers, qui a été validée par l'arrêt de la cour d'appel de Timișoara du 30 juin 1999 et n'a donné lieu à aucune indemnisation, a méconnu l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

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

A. Sur la recevabilité

29. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle observe par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité et le déclare donc recevable.

B. Sur le fond

30. Le Gouvernement considère que les requérants ne disposaient pas d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, car leur droit de propriété n'a pas été reconnu par une décision judiciaire définitive avant la vente du bien à des tiers. Il invoque à cet égard les affaires *Malhous c. République tchèque* ((déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII) et *Constandache c. Roumanie* ((déc.), n° 46312/99, 11 juin 2002). Il fait valoir que

l'immeuble en question avait été nationalisé conformément au décret n° 92/1950, de sorte qu'il ne se trouvait pas dans le patrimoine des requérants au moment de l'introduction de leur action en revendication immobilière devant le tribunal de première instance d'Arad, le 27 septembre 1993. De surcroît, les intéressés ont omis de faire inscrire leur droit de propriété dans le registre foncier avant la vente du bien par l'Etat. Or, selon la loi n° 115/1938 sur les registres fonciers applicable en Transylvanie, une telle omission équivaudrait à l'absence de droit.

31. Le Gouvernement estime qu'en tout état de cause les requérants pouvaient obtenir une indemnisation en vertu de la loi n° 10/2001.

32. Les intéressés soulignent que, dans sa décision définitive du 30 juin 1999, la cour d'appel de Timișoara a reconnu, avec effet rétroactif, l'illégalité de la nationalisation de leur bien, et donc leur légitimité en tant que propriétaires.

33. Ils estiment que la jurisprudence *Brumărescu (Brumărescu c. Roumanie)* [GC], n° 28342/95, § 65, CEDH 1999-VII) est pertinente en l'espèce, et que les tribunaux ne sauraient refuser de se prononcer sur l'indemnisation qui leur est due du fait de la privation de propriété sans enfreindre leur droit à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

34. Les requérants font valoir que la privation dont ils se plaignent résulte de la vente par l'Etat de l'appartement n° 3 revendiqué par eux, au sujet duquel une procédure était pendante au moment de la vente. Selon la loi n° 112/1995, en vertu de laquelle la vente a été conclue, l'Etat ne pouvait vendre que les biens qu'il avait acquis légalement. Or la procédure engagée par les requérants a abouti à la reconnaissance de l'illégalité de la nationalisation, donc à la reconnaissance avec effet rétroactif de leur droit de propriété sur l'appartement. Etant donné qu'au moment de la vente l'Etat avait déjà été attaqué en justice par les requérants, qui invoquaient l'illégalité de la nationalisation, et que l'existence de cette procédure avait été indiquée dans le registre foncier, la vente ne pouvait être légale. Ils tiennent pour preuve de l'illégalité de la vente le fait que les autres appartements de la maison n'ont pas été vendus à leurs locataires, ce précisément au motif qu'une action était pendante devant les tribunaux. Ces appartements ont été restitués aux requérants comme conséquence de l'action en revendication. Ce n'est qu'en raison de l'influence du locataire de l'appartement n° 3, H.D., que l'appartement a été vendu à celui-ci de manière illégale.

En conséquence, la décision de la cour d'appel du 30 juin 1999 ayant rejeté la restitution de l'appartement en dépit de la reconnaissance du droit de propriété des requérants équivaut à une expropriation.

35. Les intéressés soulignent que, au moment de l'introduction de leur requête devant la Cour, la loi n° 10/2001 n'avait pas encore été adoptée. Cette loi ne produisant pas d'effets rétroactivement, l'éventuel

dédommagement auquel ils pouvaient prétendre ne pouvait compenser le préjudice subi jusqu'à l'octroi dudit dédommagement. En tout état de cause, ils font valoir que les mesures de réparation prévues par la loi n° 10/2001 comprennent l'attribution d'actions de sociétés commerciales, ce qui est bien en deçà de la valeur du bien. Or, en vertu de la procédure en revendication, ils auraient droit à la restitution en nature ou en tout cas à une réparation représentant la valeur du bien.

36. Comme elle l'a précisé à plusieurs reprises, la Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes: «la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première» (voir, entre autres, l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 31, § 56, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

1. Sur l'existence d'un bien

37. La Cour note que les parties ont des vues divergentes sur la question de savoir si les requérants étaient ou non titulaires d'un bien susceptible d'être protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, la Cour est appelée à déterminer si la situation juridique dans laquelle se sont trouvés les intéressés est de nature à relever du champ d'application de l'article 1.

38. Elle observe que les requérants ont introduit une action en revendication immobilière pour faire constater l'illégalité de la nationalisation de leur bien et se le voir restituer. Dans son arrêt définitif du 30 juin 1999, la cour d'appel de Timișoara a établi que le bien en question avait été nationalisé en violation du décret de nationalisation n° 92/1950, a déclaré que les requérants en étaient restés les propriétaires légitimes et a ordonné la restitution du bien dans sa quasi-totalité. Certes, la cour d'appel a refusé d'ordonner la restitution de l'appartement. Néanmoins, le droit de propriété ainsi reconnu – avec

effet rétroactif – sur le bien, y compris sur l'appartement n° 3, n'était pas révocable ; d'ailleurs il n'a pas été infirmé ou contesté à ce jour. Dès lors, la Cour estime que les requérants avaient un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. *Sur l'existence d'une ingérence*

39. La Cour rappelle que les juridictions internes ont constaté que la nationalisation de l'immeuble appartenant aux requérants avait été illégale (paragraphes 17 et 34 ci-dessus). Or, en revendant à des tiers l'un des appartements de cet immeuble avant que la question de la légalité de la nationalisation eût été tranchée définitivement par les tribunaux, l'Etat a privé les intéressés de toute possibilité d'en recouvrer la possession (*Guillemin c. France*, arrêt du 21 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 164, § 54). Par la suite, tout en constatant l'illégalité de la nationalisation et donc le droit de propriété des requérants, la cour d'appel a refusé, compte tenu de la vente de l'appartement n° 3 conclue entre-temps, d'ordonner sa restitution aux intéressés. Ce faisant, elle a confirmé de manière définitive cette impossibilité pour les requérants de récupérer le bien en question.

40. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que l'impossibilité pour les requérants de recouvrer la possession de l'appartement constitue sans nul doute une ingérence dans leur droit au respect de leur bien.

3. *Sur la justification de l'ingérence*

41. Reste à déterminer si l'ingérence constatée par la Cour a ou non enfreint l'article 1 du Protocole n° 1.

42. Pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », il faut non seulement vérifier s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth* précité, pp. 24-25, § 63 ; *Vasilescu c. Roumanie*, arrêt du 22 mai 1998, *Recueil* 1998-III, p. 1078, § 51 ; *Brumărescu* précité, § 76).

43. La Cour relève que la situation créée par le jeu combiné de la vente de l'appartement et de l'arrêt de la cour d'appel de Timișoara du 30 juin 1999 – qui a confirmé le droit des requérants sur l'ensemble du bien tout en refusant d'ordonner la restitution de l'appartement n° 3 – a eu pour effet de priver les requérants du bénéfice de la partie de l'arrêt établissant leur droit de propriété sur l'appartement. Les intéressés n'avaient plus la faculté d'entrer en possession du bien, de le vendre et de le léguer, d'en consentir la donation, ou d'en disposer d'une autre manière. Dans ces conditions, la Cour constate que cette situation a eu

pour effet de priver les requérants de leur bien au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

44. Une privation de propriété relevant de cette deuxième norme peut seulement se justifier si l'on démontre notamment qu'elle est intervenue pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi. De surcroît, toute ingérence dans la jouissance de la propriété doit répondre au critère de proportionnalité. La Cour ne cesse de le rappeler : un juste équilibre doit être maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Le souci d'assurer un tel équilibre est inhérent à l'ensemble de la Convention. L'équilibre à préserver sera détruit si l'individu concerné supporte une charge spéciale et exorbitante (*Sporrong et Lönnroth* précité, pp. 26-28, §§ 69-74).

a) «Prévue par la loi»

45. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale (*Iatridis* précité, § 58). Le principe de légalité signifie également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (*Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19-20, § 42, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110). La Cour jouit cependant d'une compétence limitée pour vérifier le respect du droit interne (*Håkansson et Sturesson c. Suède*, arrêt du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 16, § 47).

46. La Cour observe que le droit roumain tel qu'il était en vigueur au moment des faits, y compris la jurisprudence, manquait de clarté quant aux conséquences de la reconnaissance du droit de propriété d'un particulier sur un bien qui se trouvait dans le patrimoine de l'Etat mais avait été vendu par l'Etat possesseur à un tiers.

47. Elle note que, à l'époque, deux situations pouvaient être distinguées quant aux possibilités de restitution des logements que le régime communiste avait extraits du patrimoine des particuliers pour les transférer dans le patrimoine de l'Etat :

a) Le cas où l'Etat possédait un titre de propriété (*cu titlu*). Le cadre légal de ce type de situation était défini par la loi n° 112/1995, *lex specialis* en la matière dérogeant au droit commun que fixe le code civil (article 24 de la loi). Cette loi, qui a été remplacée le 8 février 2001 par la loi n° 10/2001, instituait une commission administrative chargée de l'examen des demandes de restitution. Egalement par dérogation au droit commun, l'article 9 de la loi n° 112/1995 accordait à l'Etat bailleur le droit de vendre aux locataires les logements que ces derniers occupaient. Toujours selon l'article 9, la vente des biens aux locataires ne

pouvait avoir lieu qu'à l'échéance d'une période de six mois, au cours de laquelle les anciens propriétaires avaient la faculté de demander la restitution du bien ou une indemnisation.

De l'avis de la Cour, une telle disposition était destinée de toute évidence à éviter la vente d'un bien au sujet duquel une demande de restitution avait été déposée avant qu'une décision sur la restitution ne soit prise. Néanmoins, la Cour note que l'article 9 ne renferme aucune disposition explicite et précise quant à l'hypothèse d'une vente au profit de locataires qui intervient après l'expiration du délai de six mois mais avant l'adoption d'une décision administrative sur la demande de restitution.

b) Le cas où l'Etat ne possédait pas de titre de propriété relatif au bien (*fără titlu*). Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 10/2001, ce type de situations était régi par le droit commun, c'est-à-dire par les dispositions du code civil en matière de propriété, y compris par la jurisprudence concernant l'action en revendication immobilière.

Dès lors, la loi n° 112/1995 ne s'appliquant qu'à la situation des biens au sujet desquels l'Etat avait un titre de propriété, la Cour observe qu'aucune autre disposition interne n'accordait à l'Etat le droit de vendre un bien se trouvant *de facto* dans son patrimoine, donc pour lequel il n'avait pas de titre, ou faisant l'objet d'une contestation en justice ayant pour but d'établir l'inexistence d'un tel titre. D'ailleurs, ni les requérants ni le Gouvernement n'ont prétendu que la vente à un particulier d'un bien confisqué ou nationalisé *de facto* avait à l'époque des faits une base légale.

48. En l'espèce, la Cour note que l'action en revendication introduite par les requérants devant les tribunaux était fondée sur le code civil et visait à faire valoir l'inexistence, du point de vue légal, du titre de propriété de l'Etat. En conséquence, elle estime que les intéressés pouvaient légitimement considérer que leur bien ne tombait pas sous l'empire de la loi n° 112/1995, *lex specialis*, et que ce bien ne pouvait donc être proposé à la vente par l'Etat bailleur. C'est précisément le motif avancé par les autorités d'Arad lorsqu'elles ont refusé de vendre la plupart des appartements composant la maison des requérants (paragraphe 8 et 9 ci-dessus).

Dès lors, la Cour a du mal à percevoir une cohérence entre, d'une part, le refus des autorités locales de la ville d'Arad – fondé sur le droit interne – de vendre les appartements composant le bien tant que la question de la légalité de la nationalisation n'aurait pas été tranchée par la justice et, d'autre part, la décision des mêmes autorités de faire une exception en vendant l'appartement n° 3, et la décision de la cour d'appel du 30 juin 1999 confirmant la légalité de cette vente tout en constatant l'illégalité de la privation de propriété subie en 1950.

49. Toutefois, étant donné la marge d'appréciation des autorités internes, et singulièrement des cours et tribunaux, dans l'interprétation

et l'application de la loi interne, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de se prononcer catégoriquement sur le point de savoir si la vente par l'Etat du bien des requérants était «prévues par la loi», en d'autres termes si la loi interne en la matière répondait aux exigences de prévisibilité et de précision, et si l'interprétation de ce droit en l'espèce était arbitraire ou non.

En conséquence, elle partira du principe que l'ingérence en question était «prévues par la loi». Néanmoins, la Cour est appelée à vérifier si la manière dont le droit interne est interprété et appliqué, même en cas de respect des exigences légales, produit des effets conformes aux principes de la Convention. Dans cette optique, l'élément d'incertitude présent dans la loi et l'ample marge de manœuvre que cette dernière confère aux autorités entrent en ligne de compte dans l'examen de la conformité de la mesure litigieuse aux exigences du juste équilibre.

b) But de l'ingérence

50. Pour ce qui est du but de l'ingérence, le Gouvernement n'a avancé aucune justification. Toutefois, la Cour est prête à considérer qu'en l'occurrence l'ingérence en question visait un but légitime, à savoir la protection des droits d'autrui – «autrui» étant ici l'acheteur de bonne foi –, eu égard au principe de la sécurité des rapports juridiques.

c) Proportionnalité de l'ingérence

51. Une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier, donc aussi dans la seconde phrase qui doit se lire à la lumière du principe consacré par la première. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 23, § 38).

52. Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, la Cour a déjà dit que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive, et qu'un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du

Protocole n° 1 que dans des circonstances exceptionnelles (*Les saints monastères* précité, p. 35, § 71; *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII; *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 176, CEDH 2004-V).

53. En tout état de cause, ainsi que la Cour l'a déjà dit, si une réforme radicale du système politique et économique d'un pays ou bien l'état de ses finances peuvent théoriquement justifier des limitations draconiennes à l'indemnisation, de telles circonstances ne sauraient être mises en avant au détriment des principes fondamentaux qui sous-tendent la Convention, tels le principe de légalité et celui de l'autorité et de l'effectivité du pouvoir judiciaire (*Broniowski* précité, §§ 175, 183 et 184). A plus forte raison, une absence totale d'indemnisation ne peut se justifier, même dans un contexte exceptionnel, en présence d'une atteinte aux principes fondamentaux consacrés par la Convention.

54. En l'espèce, la Cour note qu'aucune disposition de la loi interne ne prévoit avec clarté et certitude les conséquences, pour le droit de propriété d'un particulier, de la vente de son bien par l'Etat à un tiers de bonne foi.

Plus précisément, le droit interne ne donne pas de réponse claire et détaillée à la question de savoir si, et de quelle manière, peut être dédommagé le propriétaire ainsi privé de son bien.

En effet, tandis que l'action en revendication telle que présentée par la doctrine semble faire peser sur l'Etat-vendeur se trouvant dans l'incapacité de restituer le bien une obligation de dédommagement intégral (paragraphe 26 ci-dessus), la théorie de l'enrichissement sans cause décharge le vendeur ainsi enrichi de toute obligation d'indemnisation lorsque l'enrichissement est la conséquence d'un acte juridique (en l'espèce une vente).

En outre, l'action en responsabilité délictuelle ne saurait être engagée en l'absence de faute de la part de celui qui a causé le préjudice en question (paragraphe 27 ci-dessus). En l'espèce, la conclusion de la cour d'appel selon laquelle la vente était légale puisque les parties étaient de bonne foi exclut donc en principe une responsabilité pour faute de l'Etat.

55. En résumé, dans un cas semblable à celui des requérants, il n'est pas certain qu'à l'époque des faits le droit interne prévoyait une quelconque indemnisation. D'ailleurs le Gouvernement n'a pas soutenu que les intéressés disposaient d'une telle possibilité en droit interne et n'a pas non plus affirmé l'existence d'une jurisprudence interprétant ou appliquant la loi interne dans le sens de l'existence d'une voie d'indemnisation.

56. Le Gouvernement soutient en revanche que la loi n° 10/2001 a offert aux requérants un droit à indemnisation.

A cet égard, la Cour note en premier lieu qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi n° 10/2001, le 14 février 2001, les requérants se trouvaient

déjà privés de leur bien sans indemnisation depuis juin 1999 et que la Cour était saisie de leur affaire depuis novembre 1999.

En second lieu, elle relève que l'article 1 de la loi n° 10/2001 accorde un droit à restitution ou indemnisation aux personnes qui ont été privées abusivement de leur bien entre le 6 mars 1945 et le 22 décembre 1989 (paragraphe 23 ci-dessus). La loi ne contient néanmoins aucune disposition spécifique sur le droit à indemnisation en cas de reconnaissance par voie judiciaire du caractère abusif de la privation, lorsque cette reconnaissance est intervenue avant l'entrée en vigueur de la loi, ainsi qu'en cas de privation résultant de la vente du bien intervenue après le 22 décembre 1989, comme c'est le cas en l'espèce.

A supposer toutefois que la loi n° 10/2001 constitue une base légale pour une demande d'indemnisation, comme le soutient le Gouvernement, la Cour observe que l'article 40 de cette loi indique qu'une loi future devrait établir les modalités, le montant et les procédures d'indemnisation (paragraphe 23 ci-dessus). Or, à ce jour, aucune loi d'indemnisation n'a été votée. En conséquence, la Cour considère que la loi n° 10/2001 n'offre pas aux requérants de possibilité d'indemnisation pour la privation en question.

57. Il reste à déterminer si une absence totale d'indemnisation pouvait se justifier compte tenu des faits de l'espèce.

58. D'une part, aucune circonstance exceptionnelle n'a été invoquée par le Gouvernement pour justifier l'absence totale d'indemnisation.

D'autre part, l'Etat a vendu le bien alors qu'il était attaqué en justice par les requérants, lesquels s'estimaient victimes d'une nationalisation abusive, et alors qu'il venait de refuser de vendre les autres appartements situés dans le même immeuble. De l'avis de la Cour, une telle attitude de l'Etat ne saurait se justifier par aucune cause générale d'utilité publique, qu'elle soit d'ordre politique, social ou financier, ni par les intérêts de la société dans son ensemble. Non seulement cette attitude a fait naître une discrimination entre les différents locataires qui souhaitaient acquérir leurs logements respectifs, mais de plus elle était de nature à compromettre l'effectivité du pouvoir judiciaire saisi par les requérants en vue de la protection du droit de propriété qu'ils prétendaient avoir sur l'immeuble en question.

59. En conséquence, compte tenu de l'atteinte portée par cette privation aux principes fondamentaux de non-discrimination et de primauté du droit qui sous-tendent la Convention, l'absence totale d'indemnisation a fait supporter aux requérants une charge disproportionnée et excessive incompatible avec le droit au respect des biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

Dès lors, il y a eu en l'espèce violation de cette disposition.

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

A. Durée de la procédure

60. Les requérants se plaignent de la durée de la procédure concernant leur bien, qui a commencé le 27 septembre 1993 et s'est achevée définitivement par l'arrêt du 30 juin 1999. Ils estiment que cette durée est contraire à l'article 6 § 1 de la Convention, qui dispose :

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

1. Sur la recevabilité

61. La Cour constate que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle considère par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Elle le déclare donc recevable.

2. Sur le fond

a) Période à prendre en considération

62. La Cour note que la procédure a commencé le 27 septembre 1993, avec la saisine du tribunal de première instance d'Arad, et a pris fin le 30 juin 1999 avec l'arrêt définitif de la cour d'appel de Timișoara. Elle a donc duré près de six ans.

63. Toutefois, la Convention étant entrée en vigueur à l'égard de la Roumanie le 20 juin 1994, la période antérieure à cette dernière date échappe à la compétence *ratione temporis* de la Cour. De plus, la Cour ne peut prendre en considération que la période de cinq ans environ qui s'est écoulée depuis ladite entrée en vigueur, même si elle tiendra compte du stade qu'avait atteint la procédure avant cette date (voir, par exemple, *Humen c. Pologne* [GC], n° 26614/95, §§ 58-59, 15 octobre 1999).

b) Caractère raisonnable de la procédure

64. Le Gouvernement estime que l'exigence de célérité prévue par l'article 6 § 1 de la Convention n'a pas été méconnue, compte tenu de ce que l'affaire a été examinée par sept juridictions successives. Selon lui, l'espèce présentait un certain degré de complexité, puisqu'elle concernait un immeuble nationalisé et que, par conséquent, plusieurs questions ont dû être étudiées : les inscriptions dans le registre foncier et l'interprétation de différentes expressions employées par la loi dans ce

contexte, à savoir «nationalisation avec titre» et «nationalisation sans titre». De surcroît, des modifications législatives sont intervenues pendant cette période, ce qui a rendu l'examen encore plus complexe. Invoquant à cet égard la jurisprudence *Calvelli et Ciglio c. Italie* ([GC], n° 32967/96, §§ 65-66, CEDH 2002-I) et *Constandache* (décision précitée), ainsi que le fait que devant chacun des sept tribunaux la procédure judiciaire a connu des délais acceptables, le Gouvernement conclut au caractère raisonnable de la période prise en considération. En ce qui concerne la conduite des requérants, il estime que les renvois successifs sollicités par les parties – y compris les requérants – pour engager un avocat, préparer leur défense ou encore faire intervenir les héritiers, sont à l'origine du retard de plus d'un an et huit mois dans le traitement de l'affaire.

65. Les requérants considèrent que la lenteur de la procédure s'explique par le refus des tribunaux de trancher le fond de l'affaire, dans un premier temps, et par l'absence d'impartialité et d'indépendance des tribunaux soumis à l'influence des autorités. Ils soulignent que le prononcé public des décisions a été ajourné plusieurs fois. Quant à leur propre conduite, ils admettent avoir demandé le report de la procédure, mais cela uniquement parce que le tribunal n'a pas cité régulièrement la partie adverse et qu'une procédure qui s'est déroulée en l'absence de l'une des parties pour cause d'absence de citation régulière est susceptible d'annulation.

66. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII, et *Hartman c. République tchèque*, n° 53341/99, § 73, 10 juillet 2003).

67. De l'avis de la Cour, le présent litige ne revêtait pas une complexité particulière, puisqu'il s'agissait au départ d'une simple action en revendication immobilière.

68. La Cour note que le tribunal de première instance d'Arad a été saisi en septembre 1993 et a mis quatre ans pour se prononcer sur le fond de l'affaire, le 7 juin 1997, après avoir refusé dans un premier temps de statuer au principal. Or c'est précisément en raison de ce retard que le bien revendiqué par les requérants a pu être vendu à des tiers, ce qui a obligé les premiers à compléter leur action par une demande d'annulation de la vente.

En outre, il ressort des faits que plusieurs audiences ont été ajournées en raison du défaut de citation régulière des parties, lacune que l'on ne saurait imputer aux requérants.

De manière générale, au vu des éléments du dossier, la Cour estime que l'on ne peut reprocher un manque de diligence aux intéressés.

69. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la cause des requérants n'a pas été entendue dans un délai raisonnable.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Impartialité et indépendance des tribunaux

70. Les requérants allèguent le défaut d'indépendance et d'impartialité des tribunaux, lesquels auraient été orientés par les discours politiques de l'époque et par l'influence personnelle de H.D., vedette nationale.

71. Le Gouvernement ne se prononce pas à ce sujet.

72. La Cour note que les requérants n'ont fourni aucune précision à l'appui de leurs affirmations. En outre, en examinant le dossier, elle ne décèle aucun élément susceptible de mettre en doute l'impartialité subjective ou objective des tribunaux ayant connu de leur affaire ou leur indépendance.

73. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

74. 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

75. Les requérants soulignent que l'appartement n° 3 non encore restitué fait partie d'une maison qui a été conçue comme un ensemble. Dès lors, ils considèrent que la manière la plus adéquate pour l'Etat de réparer le préjudice matériel causé serait de leur rendre cet appartement aussi, puisqu'ils se sont vu redonner les autres appartements composant la maison. Au cas où l'Etat ne pourrait le restituer, les intéressés réclament une somme équivalant à la valeur marchande du bien. Ils font valoir que l'immeuble en question est situé au centre de la ville d'Arad, que l'appartement occupe le premier étage de la maison (260 m²) et le sous-sol, et que le sous-sol est par ailleurs loué à des entreprises et à un parti politique qui y a installé son siège. Les requérants ont présenté à la Cour l'annonce que les époux D. avaient fait paraître dans le journal local et qui proposait la vente de

l'appartement pour 72 000 euros (EUR). Compte tenu aussi de la clientèle déjà constituée en faveur de l'espace commercial, les intéressés sollicitent 150 000 EUR au titre du préjudice matériel.

Par ailleurs, ils demandent 50 000 EUR au titre du dommage moral pour les désagréments qui leur ont été causés par la médiatisation outrancière de leur litige en raison de l'influence de H.D., et pour les frustrations engendrées par la durée excessive de leur procédure, et le mépris de leur droit au respect de leur bien.

76. Le Gouvernement n'a pas formulé d'observations sur ce point.

77. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences. Si le droit interne ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, l'article 41 de la Convention confère à la Cour le pouvoir d'accorder une réparation à la partie lésée par l'acte ou l'omission à propos desquels une violation de la Convention a été constatée. Dans l'exercice de ce pouvoir, elle dispose d'une certaine latitude; l'adjectif «équitable» et le membre de phrase «s'il y a lieu» en témoignent.

78. Parmi les éléments pris en considération par la Cour, lorsqu'elle statue en la matière, figurent le dommage matériel, c'est-à-dire les pertes effectivement subies en conséquence directe de la violation alléguée, et le dommage moral, c'est-à-dire la réparation de l'état d'angoisse, des désagréments et des incertitudes résultant de cette violation, ainsi que d'autres dommages non matériels (voir, parmi d'autres, *Ernestina Zullo c. Italie*, n° 64897/01, § 25, 10 novembre 2004).

79. En outre, là où les divers éléments constituant le préjudice ne se prêtent pas à un calcul exact ou là où la distinction entre dommage matériel et dommage moral se révèle difficile, la Cour peut être amenée à les examiner globalement (*Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 29, CEDH 2000-IV).

80. La Cour estime, dans les circonstances de l'espèce, que la restitution du bien litigieux, telle qu'ordonnée par l'arrêt définitif de la cour d'appel de Timișoara du 30 juin 1999, placerait les requérants autant que possible dans une situation équivalant à celle où ils se trouveraient si les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 n'avaient pas été méconnues.

81. A défaut pour l'Etat défendeur de procéder à pareille restitution dans un délai de trois mois à compter du jour où le présent arrêt sera devenu définitif, la Cour décide qu'il devra verser aux intéressés, pour dommage matériel, une somme correspondant à la valeur actuelle du bien.

82. Quant à la détermination du montant de cette indemnité, la Cour note que les requérants n'ont pas soumis de rapport d'expertise permettant de déterminer la valeur de l'appartement et se sont bornés à présenter le prix auquel il était proposé à la vente en 2002. D'autre part, le

Gouvernement n'a pas formulé d'observations contestant les dires des requérants.

83. Compte tenu des informations dont elle dispose sur les prix du marché immobilier local, et eu égard au fait que l'appartement en question est utilisé à des fins commerciales, la Cour estime la valeur vénale actuelle du bien à 80 000 EUR.

En revanche, la Cour constate que les requérants n'ont présenté aucun élément de preuve concernant la valeur de la clientèle qui se serait constituée en faveur de l'espace commercial et rejette dès lors leur demande sur ce point.

84. De surcroît, la Cour considère que les événements en cause ont entraîné des atteintes graves aux droits des requérants au respect de leur bien et à une procédure menée dans un délai raisonnable, atteintes pour lesquelles la somme de 5 000 EUR représenterait une réparation équitable du préjudice moral subi.

B. Frais et dépens

85. Les requérants demandent également 2 000 EUR pour les frais et dépens exposés devant les juridictions internes et devant la Cour, qu'ils ventilent ainsi: 1 030 EUR pour les honoraires d'avocat acquittés entre 1999 et 2003, et 970 EUR pour frais divers (frais et taxes judiciaires, téléphone, photocopies, notaire, etc.).

86. Le Gouvernement affirme que les prétentions des requérants sont excessives.

87. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, la Cour note que les intéressés ont présenté les factures des honoraires d'avocat acquittés entre 1999 et 2003, factures dont le montant total s'élève à 1 030 EUR.

Quant aux autres frais, ils ne sont étayés que partiellement, les requérants n'ayant pas ventilé de façon détaillée toutes les sommes engagées pour les taxes judiciaires, le courrier, le téléphone et les photocopies tirées de l'ensemble des documents. La Cour fixera donc en équité une somme à ce titre.

La Cour relève aussi que les requérants ne se sont pas vu rembourser les frais exposés dans les procédures nationales, puisque les tribunaux internes ont considéré que la demande d'intervention des acheteurs de l'appartement n° 3 était fondée et que, dès lors, les frais dus aux requérants compensaient les frais que ces derniers devaient à la famille D.

Compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 1 600 EUR tous frais confondus et l'accorde aux requérants.

C. Intérêts moratoires

88. 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. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable quant aux griefs relatifs à l'atteinte au droit de propriété et à la durée de la procédure, et irrecevable pour le surplus;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;
4. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit restituer aux requérants leur immeuble, dans les trois mois à compter du jour où le présent arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention;
 - b) qu'à défaut, l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt:
 - i. 80 000 EUR (quatre-vingt mille euros) pour dommage matériel,
 - ii. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral,
 - iii. 1 600 EUR (mille six cents euros) pour frais et dépens;
 - 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 à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 juillet 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan ZUPANČIČ
Président

STRĂIN AND OTHERS v. ROMANIA
(Application no. 57001/00)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 21 JULY 2005¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Sale of nationalised property by State before settlement of dispute relating to nationalisation****Article 1 of Protocol No. 1**

Deprivation of property – Sale of nationalised property by State before settlement of dispute relating to nationalisation – Annulment of nationalisation – Property right recognised with retrospective effect – Partial restitution of property – Issue of lawfulness not settled – Discrimination – Lack of compensation – Breach of fundamental principles – Disproportionate and excessive burden

*
* *

The applicants were owners or heirs of owners of a house that was nationalised in 1950 and subsequently converted into four flats for rental to tenants. Alleging that the nationalisation had been unlawful, the owners brought an action in 1993 for recovery of possession of the property. Whilst the proceedings were pending, the tenants applied to purchase their respective flats. The State-owned company responsible for their management, having been informed that a dispute was pending as to the ownership of the property in question, rejected all but one of the purchase applications and sold the remaining flat to its tenant, who was a famous international footballer. Following the proceedings for recovery of possession, the domestic judge found that the nationalisation of the house had been unlawful and that the claimants had remained the rightful owners, but dismissed their request for rescission of the sale by the State that had taken place during the proceedings.

Held

Article 1 of Protocol No. 1: The applicants had a possession: their right of ownership had been recognised with retrospective effect, including in respect of the flat sold during the proceedings, and that right was irrevocable.

The recognition of the applicants' title to the entire property, combined with the refusal to order the return of one of the flats to them, had had the effect of depriving them of their possession.

The Court considered that it was not necessary to give a categorical answer to the question whether the sale by the State of the applicants' property had been "provided for by law". It was prepared to accept that the interference in question had been provided for by law.

The aim of the interference had been to protect the rights of purchasers acting in good faith, having regard to the principle of legal certainty.

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

As to the proportionality of the interference, no provision of domestic law gave a clear and authoritative indication of the consequences for the property rights of individuals where their property had been sold by the State to a third party acting in good faith. Domestic law did not provide any clear or precise answer to the question whether, or how, an owner thus deprived of his possession might obtain compensation. No exceptional circumstance was relied on by the Government to justify the total lack of compensation. The State had sold the property despite the fact that an action brought by the alleged victims of an unlawful nationalisation was pending against it, and that it had recently refused to sell the other flats in the same building. Such an attitude on the part of the State could not be explained in terms of any legitimate public interest, be it political, social or financial, or by the interests of the community at large. Not only had that attitude given rise to discrimination between the various tenants who wished to acquire their respective flats, it had also been capable of undermining the effectiveness of the court which the applicants had called upon to protect the title they claimed to have to the property in question.

In view of the fact that the deprivation in question had infringed the fundamental principles of non-discrimination and the rule of law which underlay the Convention, the total lack of compensation had caused the applicants to bear a disproportionate and excessive burden, in breach of their right to the peaceful enjoyment of their possessions.

Conclusion: violation (six votes to one).

The Court also held, unanimously, that there had been a violation of Article 6 § 1 in respect of the length of the proceedings.

Article 41: The Court held that failing the restitution of the disputed property within the time-limit indicated, the State would have to pay the applicants, in respect of pecuniary damage, a sum corresponding to the current value of the property. It made awards in respect of non-pecuniary damage and for costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52
James and Others v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98
Lithgow and Others v. the United Kingdom, judgment of 8 July 1986, Series A no. 102
Håkansson and Stureson v. Sweden, judgment of 21 February 1990, Series A no. 171-A
Hentrich v. France, judgment of 22 September 1994, Series A no. 296-A
The Holy Monasteries v. Greece, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A
Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332
Guillemin v. France, judgment of 21 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I
Vasilescu v. Romania, judgment of 22 May 1998, *Reports* 1998-III
Iatridis v. Greece [GC], no. 31107/96, ECHR 1999-II
Humen v. Poland [GC], no. 26614/95, 15 October 1999
Brumărescu v. Romania [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII
Frydlender v. France [GC], no. 30979/96, ECHR 2000-VII
The former King of Greece and Others v. Greece [GC], no. 25701/94, ECHR 2000-XII

Hartman v. the Czech Republic, no. 53341/99, 10 July 2003

Broniowski v. Poland [GC], no. 31443/96, ECHR 2004-V

In the case of Străin and Others v. Romania,

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

Mr B. ZUPANČIČ, *President*,

Mr J. HEDIGAN,

Mr L. CAFLISCH,

Mr C. BÎRSAN,

Mrs M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

Mrs A. GYULUMYAN,

Mrs R. JAEGER, *judges*,

and Mr V. BERGER, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 30 June 2005,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 57001/00) against Romania lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by four Romanian nationals, Mrs Delia Străin, Mr Horia Stoinescu, Mrs Felicia Stoinescu and Mrs Maria Tăucean (“the applicants”), on 22 November 1999.

2. The applicants were represented by Mrs A. Razvan-Mihalcea, a lawyer practising in Timișoara. The Romanian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs R. Rizoiu, Director at the Ministry of Foreign Affairs.

3. On 23 April 2002 the Court (Second Section) decided to communicate the application to the Government. In accordance with Article 29 § 3 of the Convention, it decided that the admissibility and merits of the case would be examined at the same time.

On 1 November 2004 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1 of the Rules of Court). This case was assigned to the newly composed Third Section (Rule 52 § 1).

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

4. The applicants were born in 1914, 1920, 1921 and 1945 respectively. The first lives in Timișoara, the second in Delémont (Switzerland) and the others in Arad.

5. The first two applicants and their deceased brother, Mircea Stoinescu, whose heirs are the other two applicants, were the owners of a

house in Arad. In 1950 the State took possession of that house under Decree no. 92/1950 on nationalisation. The house was converted into four flats intended for rental.

6. On 27 September 1993 the first two applicants and Mircea Stoinescu brought an action for the recovery of possession of immovable property in the Arad Court of First Instance against Arad Town Council and R., a State-owned company responsible for the management of property belonging to the State. After the death of Mircea Stoinescu, the action was pursued by his heirs, Mrs Felicia Stoinescu and Mrs Maria Tăucean. The applicants sought a declaration that they were the rightful owners of the house and appurtenant land that the State had, in their opinion, wrongfully seized in 1950. They claimed that, under Article 2 of Decree no. 92/1950, property belonging to persons in certain social categories was not subject to nationalisation, and that they fell within such a category. In their view, the nationalisation of the house in question had therefore been improper and unlawful.

7. In a judgment of 12 April 1994, the Arad Court of First Instance dismissed the applicants' action, refusing to rule on the merits on the ground that they could not obtain redress for the damage they had sustained until the enactment of special legislation introducing reparation measures. The judgment was upheld by the Arad County Court on 3 November 1995. The applicants appealed against that decision.

8. In 1996 the tenants of the flats making up the house applied to purchase them, relying on Law no. 112/1995. Arad Town Council informed the R. company that a dispute was pending concerning the title to the house and instructed it not to pursue the sale of the flats in question.

9. Consequently, the tenants of three flats had their purchase applications rejected, but not H.D. (a former football player and international celebrity) and his wife, to whom the R. company sold flat no. 3 on 18 December 1996.

10. On 25 February 1997 the Timișoara Court of Appeal upheld an appeal by the applicants and remitted the case to the Arad Court of First Instance for a decision on the merits.

11. On 12 May 1997 Mr and Mrs D. applied to intervene in the Court of First Instance proceedings on the ground that they had been the owners of flat no. 3 since its sale on 18 December 1996.

12. Further to the couple's application to intervene, the applicants requested the court to find that the sale of flat no. 3 was null and void. In their view, as the nationalisation had been improper and unlawful, the State could not have been the rightful owner of the property and thus could not lawfully have sold any part of it. The applicants relied in particular on Article 966 of the Civil Code, whereby an undertaking

entered into on an erroneous or unlawful basis could not produce any useful effect.

13. On 7 June 1997 the Arad Court of First Instance held that the nationalisation of the house had been unlawful and that the applicants were therefore the rightful owners. However, the court rejected the request for the rescission of the contract of sale between the State and Mr and Mrs D., on the ground that the couple had made the purchase in good faith.

14. The applicants appealed against that judgment. On 28 November 1997 the Arad County Court allowed the appeal and remitted the case to the Court of First Instance for reconsideration.

15. In a judgment of 6 July 1998, the Arad Court of First Instance held that the nationalisation of the house had been unlawful, that the applicants were the rightful owners and that the contract of sale between the State and Mr and Mrs D. was null and void.

16. On 2 February 1999 the Arad County Court allowed an appeal by Mr and Mrs D. and dismissed the applicants' action, finding that the nationalisation had been lawful and that, consequently, the sale by the State of flat no. 3 was also lawful.

17. The applicants appealed to the Timișoara Court of Appeal, which gave its judgment on 30 June 1999. It partly allowed the applicants' appeal in so far as it found the nationalisation to have been unlawful and acknowledged that they had remained the rightful owners of the property. However, it dismissed the appeal as regards the rescission of the sale of flat no. 3, considering that the State had been presumed to be the owner of the property at the time of the sale, in spite of the dispute over the property that was pending in the courts. It moreover relied on the fact that Law no. 112/1995, which had formed the statutory basis for the sale of the property, did not provide for any penalty in respect of property sold when the title to it was in dispute before the courts. The Court of Appeal did not address the applicants' argument relating to the principle of unjust enrichment (see paragraph 27 below).

18. On 20 August 2001 the applicants again requested the Arad Court of First Instance to order the rescission of the sale of flat no. 3, contending that the purchasers had broken the law. Their action was dismissed on 13 December 2001 on the ground that the matter had become *res judicata*.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW

19. The relevant provisions of Decree no. 92/1950 on the nationalisation of certain immovable property are as follows:

Article I

“... in order to ensure the proper management of dwellings which wealthy capitalists and exploiters who possess a large number of properties have allowed to fall into dilapidation as a means of sabotage; [and]

In order to deprive exploiters of an important means of exploitation;

The immovable property appearing in the schedules ... annexed to and forming part of this Decree shall be nationalised. The listed property comprises:

(1) immovable property belonging to former industrialists, owners of large estates, bankers, owners of large trading enterprises and other representatives of the wealthy capitalist class;

(2) immovable property belonging to real-estate exploiters ...”

Article II

“The immovable property of workers, civil servants, small artisans, persons working in intellectual professions and retired persons shall be excluded from the scope of this Decree and shall not be nationalised.”

20. The relevant provisions of Law no. 112/1995 of 23 November 1995 regulating the legal status of certain residential property, which came into force on 29 January 1996, read as follows:

Section 1

“Individuals who formerly owned residential property which passed lawfully into the ownership of the State or of another artificial person after 6 March 1945 and which was still in the possession of the State or another artificial person on 22 December 1989 shall be entitled to benefit, by way of reparation, from the measures in this Law.

The provisions of this Law shall apply equally to the successors in title of such former owners, subject to existing statutory provisions.”

Section 2

“The persons referred to in section 1 shall be entitled to restitution in the form of the restoration to them of the ownership of flats in which they currently live as tenants or which are vacant. In respect of other flats, those persons shall receive compensation as provided in section 12 ...”

Section 9

“The tenants of flats which are not returned to the former owners or their successors in title [in accordance with the procedure laid down in this Law] may opt, after the expiry of the period provided for in section 14, to purchase such flats by payment in full or in instalments.

...”

Section 14

“Persons entitled to claim restitution or compensation shall lodge an application for such purpose within a period of six months after this Law comes into force.”

21. On 23 January 1996 the Government adopted decision no. 20/1996 implementing Law no. 112/1995. The decision provided that immovable property that had passed into State ownership under a legislative provision was to be regarded as immovable property legally vested in the State. It also specified that Law no. 112/1995 did not apply to immovable property held by the State where its right of property was not based on any legislative provision.

22. On 18 February 1997 the Government adopted decision no. 11/1997, supplementing decision no. 20/1996. Paragraph 1 (3) of decision no. 11/1997 provided that, in order for property to be defined as having been acquired by the State under Decree no. 92/1950, it had to have been acquired in accordance with the decree and the person referred to as the owner in the lists enumerating nationalised property had to have been the true owner at the time of the nationalisation.

23. The relevant provisions of Law no. 10/2001 of 14 February 2001 on the rules governing immovable property wrongfully seized by the State between 6 March 1945 and 22 December 1989 read as follows:

Section 1

“(1) Immovable property wrongfully seized by the State ... between 6 March 1945 and 22 December 1989 and property expropriated under the Requisitions Act (Law no. 139/1940) that has not been returned shall be subject to restitution, normally consisting of the return of the property in question ...

(2) Where the property cannot be returned, alternative measures of redress shall be taken. Such measures may consist of compensation in the form of other items or services ..., the allotment of shares in commercial companies listed on the stock market, securities at face value used exclusively in the privatisation process or pecuniary compensation.”

Section 21

“(1) Within a period of six months after the entry into force of the present Law, the claimant shall serve notice on the artificial person in possession of the property and seek the return of that property ...”

Section 40

“A special law shall be enacted within one year of the expiry of the six-month period fixed for the service of notice. That law, on the basis of the estimates, shall provide for the payment of compensation, stipulating the conditions, amounts and procedures and possibly fixing a ceiling.”

Section 46

“(2) The sale or donation of immovable property unlawfully seized by the State shall be declared null and void, save where such transactions were entered into in good faith.

...”

24. The relevant provisions of Legislative Decree no. 115/1938 on land registers read as follows:

Article 17

“Rights *in rem* vested in immovable property may be acquired if it is so agreed between vendor and purchaser and if the corresponding creation or conveyance of such a right is entered in the land register.”

Article 26

“Rights *in rem* shall be acquired without being entered in the land register by means of succession, accession, sale in execution or expropriation; however, the holder of the right shall have the capacity to alienate his or her property, by virtue of the land register, only after the right has been entered therein.”

Article 33

“Save in respect of statutory restrictions or exceptions, the entries in the land register shall be regarded as correct for the benefit of the person who has acquired a right *in rem* through a legal transaction for valuable consideration if, at the time the right was acquired, the land register did not mention any action whereby the information therein might be challenged or if the person concerned has not, in any other manner, become aware of an inaccuracy.”

25. Article 966 of the Civil Code reads:

“An obligation without legal basis or based on an erroneous or unlawful ground cannot produce any useful effect.”

26. Under Romanian law, an action for recovery of possession is one of the principal remedies for the protection of a right of property. Such action is not governed *per se* by statute but has emerged from case-law. An action for recovery of possession can be defined as the bringing of proceedings to enforce a right *in rem* in which a dispossessed owner claims back his or her property from the person currently in possession of it. The main outcome of such an action, if successful, is the acknowledgment by the court of the claimant’s title to the property, with retrospective effect, thus obliging the defendant to return the property. If physical restitution is no longer possible, that obligation is replaced by an obligation to pay compensation on the basis of an equivalent sum (see, for example, Liviu Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale* (Ownership and its Attributes), Lumina Lex, Bucharest 1997, pp. 278-90, and Ion Dogaru and T. Sâmbrian, *Elementele dreptului civil, vol. 2, Drepturile reale* (Elements of Civil Law, vol. 2, Rights *in rem*), Oltenia, Craiova 1994, p. 160).

27. In legal systems derived from Roman law there is an equitable rule that when a person has been unjustly enriched at the expense of another, the latter may claim compensation in the amount by which that person has been enriched (see François Terré, Philippe Simmler and Yves

Lequette, *Droit civil: les obligations* (Civil Law: Obligations), Dalloz, 5th edition, 1993, pp. 742-44, and Ion Filipescu, *Drept civil: Teoria generală a obligațiilor* (Civil Law: General theory of obligations), Editura Actami, Bucharest 1994, p. 98). Whilst an action for tortious liability enables the injured party to claim *exact reparation* for the loss sustained as a result of negligence on the part of an enriched person, in an action for unjust enrichment the claimant can only seek an *amount corresponding to the other party's gain*, provided that some pecuniary benefit has been obtained, without just cause, at the expense of the claimant (see Terré, Simmler and Lequette, op. cit., p. 744, and Filipescu, op. cit., p. 98).

THE LAW

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

28. The applicants alleged that the sale of their flat to a third party, which had been validated by the judgment of the Timișoara Court of Appeal on 30 June 1999 and for which they had received no compensation, entailed a breach of Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

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

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

A. Admissibility

29. The Court observes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It moreover observes that no other ground for declaring it inadmissible has been established and therefore declares it admissible.

B. Merits

30. The Government submitted that the applicants did not have a possession within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, as their right of property had not been acknowledged by a final judicial decision prior to the sale of the property in question to third parties. In this connection, they relied on the precedents of *Malhous v. the Czech Republic* ((dec.) [GC], no. 33071/96, ECHR 2000-XII), and *Constandache v. Romania*

((dec.), no. 46312/99, 11 June 2002). They contended that the property had been nationalised in accordance with Decree no. 92/1950 and had not therefore been part of the applicants' estate at the time when they had brought their action for recovery of possession in the Arad Court of First Instance on 27 September 1993. Moreover, the applicants had failed to have their title entered in the land register before the property was sold by the State. Under Legislative Decree no. 115/1938 on land registers, which had been applicable in Transylvania, such an omission amounted to an absence of valid title.

31. The Government considered that, in any event, the applicants had been entitled to claim compensation under Law no. 10/2001.

32. The applicants pointed out that in its final decision of 30 June 1999 the Timișoara Court of Appeal had acknowledged, with retrospective effect, that the nationalisation of their property had been unlawful and that they were therefore the rightful owners.

33. They submitted that the *Brumărescu* case-law (*Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, § 65, ECHR 1999-VII) was relevant in the present case and that the courts could not refuse to rule on the compensation due to them for the deprivation of their possession without impairing their right to a hearing under Article 6 § 1 of the Convention.

34. The applicants claimed that the impugned deprivation had resulted from the sale by the State of flat no. 3, of which they claimed possession and in respect of which proceedings had been pending at the time of the sale. Under Law no. 112/1995, on the basis of which the sale had been agreed, the State was only entitled to sell property it had acquired legally. As the proceedings brought by the applicants had resulted in a declaration that the nationalisation had been unlawful, their title to the flat had accordingly been acknowledged, with retrospective effect. Given that at the time of the sale the applicants had already brought an action against the State, asserting that the nationalisation had been unlawful, and that the existence of the proceedings was indicated in the land register, the sale could not have been lawful. As evidence of the unlawfulness of the sale, the applicants pointed out that the other flats in the house had not been sold to their tenants, precisely because an action was pending in the courts. Those flats had been returned to the applicants as a result of their action for recovery of possession. It was only because of the influence of the tenant in flat no. 3, H.D., that the flat had been sold to him unlawfully.

Accordingly, the decision of 30 June 1999 in which the Court of Appeal had dismissed the claim for recovery of possession of the flat even though the applicants' title had been acknowledged amounted to an expropriation.

35. The applicants pointed out that, at the time they had lodged their application with the Court, Law no. 10/2001 had not yet been enacted. As

that Law was not retrospective in its effect, any compensation they might have been entitled to claim would not have made good the loss they had sustained until such compensation was awarded to them. In any event, they contended that the compensation provided for by Law no. 10/2001 consisted in an award of shares in various State-owned companies, which fell far short of the property's value. Through an action for recovery of possession, by contrast, they would be entitled to the return of the property or in any event to reparation representing the actual value of the property.

36. In line with a number of previous findings, the Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 comprises three distinct rules: "the first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule, contained in the second sentence of the first paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; the third rule, stated in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest ... The three rules are not, however, 'distinct' in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule" (see, among other authorities, *James and Others v. the United Kingdom*, judgment of 21 February 1986, Series A no. 98, pp. 29-30, § 37, citing part of the Court's analysis in *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, judgment of 23 September 1982, Series A no. 52, p. 24, § 61; see also *The Holy Monasteries v. Greece*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 301-A, p. 31, § 56, and *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 55, ECHR 1999-II).

1. Whether there was a possession

37. The Court notes that the parties disagreed as to whether the applicants had a property interest eligible for protection under Article 1 of Protocol No. 1. Accordingly, the Court must determine whether the applicants' legal position is such as to attract the application of Article 1.

38. It observes that the applicants brought an action for the recovery of possession of immovable property, requesting the court to declare the nationalisation of their property unlawful and to order its return to them. In its final judgment of 30 June 1999, the Timișoara Court of Appeal established that the property in question had been nationalised in breach of Decree no. 92/1950 on nationalisation, declared that the applicants had remained the lawful owners of the property and ordered the return of virtually the entire premises. The Court of Appeal admittedly refused to order the return of one flat. Nevertheless, the

finding – with retrospective effect – that the applicants had title to the property, including flat no. 3, was irrevocable. Moreover, it has not been quashed or challenged to date. The Court therefore considers that the applicants had a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1.

2. *Whether there was interference*

39. The Court reiterates that the domestic courts found that the nationalisation of the property belonging to the applicants had been unlawful (see paragraphs 17 and 34 above). By selling one of the flats in the building to a third party before the question of the lawfulness of the nationalisation had been finally settled by the courts, the State deprived the applicants of any possibility of recovering possession (see *Guillemín v. France*, judgment of 21 February 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, p. 164, § 54). Subsequently, whilst finding the nationalisation unlawful and thus upholding the applicants’ right of property, the Court of Appeal refused, since flat no. 3 had in the meantime been sold, to order its return to the applicants. By its refusal, it confirmed with final effect that the applicants were unable to recover the property in question.

40. In view of the foregoing, the Court considers that the applicants’ inability to recover possession of their flat undoubtedly constitutes interference with their right to the peaceful enjoyment of their possession.

3. *Whether the interference was justified*

41. It remains to be ascertained whether or not the interference found by the Court violated Article 1 of Protocol No. 1.

42. In determining whether there has been a deprivation of possessions within the second “rule”, it is necessary not only to consider whether there has been a formal taking or expropriation of property but to look behind the appearances and investigate the realities of the situation complained of. Since the Convention is intended to guarantee rights that are “practical and effective”, it has to be ascertained whether the situation amounted to a *de facto* expropriation (see *Sporrong and Lönnroth*, cited above, pp. 24-25, § 63; *Vasilescu v. Romania*, judgment of 22 May 1998, *Reports* 1998-III, p. 1078, § 51; and *Brumărescu*, cited above, § 76).

43. The Court notes that the situation arising from the combination of the sale of the flat and the 30 June 1999 judgment of the Timișoara Court of Appeal – which confirmed the applicants’ title to the entire property whilst refusing to order the return of flat no. 3 – had the effect of depriving the applicants of the benefit of the judgment in so far as it established their title to the flat. They were no longer able to take possession of the property or sell, devise, donate or otherwise dispose of it. In these circumstances, the Court finds that the effect of the situation

was to deprive the applicants of their possession within the meaning of the second sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1.

44. A taking of property within this second rule can only be justified if it is shown, *inter alia*, to be in the public interest and subject to the conditions provided for by law. Moreover, any interference with the enjoyment of the property must also satisfy the requirement of proportionality. As the Court has repeatedly stated, a fair balance must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights, the search for such a fair balance being inherent in the Convention as a whole. The requisite balance will not be struck where the person concerned bears an individual and excessive burden (see *Sporrong and Lönnroth*, cited above, pp. 26-28, §§ 69-74).

(a) "Provided for by law"

45. The first and most important requirement of Article 1 of Protocol No. 1 is that any interference by a public authority with the peaceful enjoyment of possessions should be lawful (see *Iatridis*, cited above, § 58). The principle of lawfulness also presupposes that the provisions of domestic law are sufficiently accessible, precise and foreseeable in their application (see *Hentrich v. France*, judgment of 22 September 1994, Series A no. 296-A, pp. 19-20, § 42, and *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, judgment of 8 July 1986, Series A no. 102, p. 47, § 110). The Court's power to review compliance with domestic law is, however, limited (see *Håkansson and Sturesson v. Sweden*, judgment of 21 February 1990, Series A no. 171-A, p. 16, § 47).

46. The Court observes that Romanian law, as applicable at the material time, including the case-law, was lacking in clarity as regards the consequences of the recognition of a private individual's title to property which had passed into the ownership of the State but had been sold by the State to a third party.

47. It notes that at the material time there were two different situations in which private individuals could seek the return of residential property that the communist regime had taken from them and placed under State ownership:

(a) The situation where the State had a document of title (*cu titlu*). The statutory framework for this type of situation was laid down in Law no. 112/1995, which was a *lex specialis* in that it created an exception to the general law of the Civil Code (section 24 of the Law). The Law, which on 8 February 2001 was superseded by Law no. 10/2001, set up an administrative body responsible for examining applications for restitution. As a further exception to the general law, section 9 of Law

no. 112/1995 allowed the State to sell residential property to its tenants who were occupying that property. Section 9 also provided that the property could only be sold to the tenants after a period of six months, during which time the former owners were entitled to apply for the return of the property or to claim compensation.

In the Court's view, the intention behind that provision was clearly to prevent the sale of property in respect of which an application for restitution had been lodged before the matter of restitution was settled. The Court notes, however, that section 9 did not contain any express or precise provision for cases where property was sold to tenants after the expiry of the six-month period but before an administrative decision on the application for restitution.

(b) The situation where the State had no document of title (*fără titlu*). Before the entry into force of Law no. 10/2001 that type of situation had been governed by the ordinary law, that is to say by the property-law provisions of the Civil Code, incorporating the case-law concerning actions for recovery of possession.

Accordingly, as Law no. 112/1995 only applied to property in respect of which the State had a document of title, the Court observes that no other domestic provision entitled the State to sell property that fell *de facto* under its ownership, that is to say for which it had no document of title, or property that was being disputed in the courts by a party claiming that no such document existed. Moreover, neither the applicants nor the Government claimed that there was any statutory basis at the material time for the sale to a private individual of property that had been confiscated or nationalised *de facto*.

48. In the present case, the Court notes that the action for recovery of possession lodged by the applicants in the domestic courts was founded on the Civil Code and its purpose was to obtain a ruling that the State had no statutory title to the property. It is accordingly of the view that the applicants could legitimately consider that their property did not fall within the scope of Law no. 112/1995, the *lex specialis*, and that the property could not therefore be put up for sale by the State as lessor. That was precisely the reasoning adopted by the Arad authorities when they refused to sell most of the flats in the applicants' house (see paragraphs 8 and 9 above).

Accordingly, the Court finds certain inconsistencies between, on the one hand, the refusal of the Arad local authorities – on the basis of domestic law – to sell the flats making up the property until such time as the lawfulness of the nationalisation had been determined by the courts and, on the other, the same authorities' decision to allow an exception by selling flat no. 3, and the Court of Appeal's decision of 30 June 1999 in which it declared the sale lawful whilst finding unlawful the deprivation of property sustained in 1950.

49. However, in view of the margin of appreciation enjoyed by the domestic authorities, and more particularly by the courts, in the interpretation and application of domestic law, the Court considers that it is not necessary to give a categorical answer to the question whether the sale by the State of the applicants' property was "provided for by law", or in other words whether the domestic law in such matters satisfied the requirements of foreseeability and precision, and whether or not that law was construed arbitrarily in the present case.

The Court is accordingly prepared to accept that the interference in question was "provided for by law". Its role is nevertheless to verify whether the consequences of the interpretation and application of the domestic law, even when statutory requirements were complied with, were compatible with the principles of the Convention. From that perspective, the element of uncertainty in the law and the wide discretion that the law confers on the authorities will have to be taken into account when examining whether the impugned measure strikes a fair balance.

(b) Aim of the interference

50. As regards the aim of the interference, the Government did not put forward any justification. However, the Court is prepared to accept that in the present case the interference pursued a legitimate aim, namely the protection of the rights of others – the "others" here being the purchasers who were acting in good faith – taking into account the principle of legal certainty.

(c) Proportionality of the interference

51. Interference with the peaceful enjoyment of possessions must strike a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights (see, among other authorities, *Sporrong and Lönnroth*, cited above, p. 26, § 69). The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole including, therefore, in the second sentence which is to be read in the light of the principle enunciated in the first sentence. In particular, there must be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measure depriving a person of his or her possessions (see *Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium*, judgment of 20 November 1995, Series A no. 332, p. 23, § 38).

52. Compensation terms under the relevant domestic legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it imposes a disproportionate burden on the applicants. In this connection, the Court has previously held

that the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and that a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 of Protocol No. 1 only in exceptional circumstances (see *The Holy Monasteries*, cited above, p. 35, § 71; *The former King of Greece and Others v. Greece* [GC], no. 25701/94, § 89, ECHR 2000-XII; and *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 176, ECHR 2004-V).

53. In any event, the Court reiterates that whilst a radical reform of a country's political and economic system, or the state of the country's finances, may justify stringent limitations on compensation, such circumstances cannot be relied on to the detriment of the fundamental principles underlying the Convention, such as the principles of lawfulness and the authority and effectiveness of the judiciary (see *Broniowski*, cited above, §§ 175 and 183-84). *A fortiori*, a total lack of compensation cannot be considered justifiable, even in exceptional circumstances, where there is a breach of the fundamental principles enshrined in the Convention.

54. In the present case, the Court notes that no provision of domestic law gives a clear and authoritative indication of the consequences for an individual's right of property when his or her possession is sold by the State to a third party acting in good faith.

More precisely, domestic law does not provide any clear or precise answer to the question whether, or how, an owner thus deprived of his possession can obtain compensation.

Whilst an action for recovery of possession, according to legal theory, appears to render the State liable to pay full compensation, where it has sold the property and is unable to return it (see paragraph 26 above), the principle of unjust enrichment releases a vendor who has been enriched by the sale from any obligation to pay compensation when the enrichment is the result of a legal transaction (in the present case, a sale).

In addition, an action for tortious liability can only be brought where there has been negligence on the part of the person who caused the damage (see paragraph 27 above). In the present case, the conclusion of the Court of Appeal that the sale had been lawful, since the parties had been acting in good faith, thus rules out, in theory, any liability of the State for negligence.

55. To sum up, in cases similar to that of the applicants it is doubtful whether at the material time domestic law would have provided for any compensation. Moreover, the Government did not argue that the applicants had such a possibility under domestic law or that there was any case-law to show that a means of obtaining compensation existed under domestic law as it was construed or applied.

56. The Government contended, however, that Law no. 10/2001 afforded the applicants a right of compensation.

In this connection, the Court observes firstly that, at the time Law no. 10/2001 came into force on 14 February 2001, the applicants had already been deprived of their possession without compensation since June 1999, having also lodged their application with the Court in November 1999.

Secondly, the Court notes that section 1 of Law no. 10/2001 affords a right of restitution or compensation to persons who were unlawfully deprived of their property between 6 March 1945 and 22 December 1989 (see paragraph 23 above). However, the Law contains no specific provision on entitlement to compensation where the unlawfulness of such deprivation had been recognised by a court before the legislation's entry into force, or where the deprivation originated in the sale of property after 22 December 1989, as in the present case.

However, even assuming that Law no. 10/2001 constitutes a statutory basis for a compensation claim, as the Government have argued, the Court observes that section 40 provides that subsequent legislation is to lay down the conditions, amounts and procedures applicable to such claims (see paragraph 23 above). No such law on compensation has been passed to date. Consequently, the Court considers that Law no. 10/2001 does not enable the applicants to obtain compensation for the deprivation in question.

57. It remains to be determined whether a total lack of compensation could be justified in the circumstances of the case.

58. Firstly, no exceptional circumstance was relied upon by the Government to justify the total lack of compensation.

Secondly, the State sold the property despite the fact that an action brought by the applicants, claiming to be the victims of an unlawful nationalisation, was pending against it and that it had recently refused to sell the other flats in the same building. In the Court's view, such an attitude on the part of the State cannot be explained in terms of any legitimate public interest, be it political, social or financial, or by the interests of the community at large. Not only did that attitude give rise to discrimination between the various tenants who wished to acquire their respective flats, it was also capable of undermining the effectiveness of the court which the applicants had requested to protect the title they claimed to have to the property in question.

59. Consequently, in view of the fact that the deprivation in question infringed the fundamental principles of non-discrimination and the rule of law which underlie the Convention, the total lack of compensation caused the applicants to bear a disproportionate and excessive burden in breach of their right to the peaceful enjoyment of their possessions, as guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1.

Accordingly, there has been a violation of that Article in the present case.

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

A. Length of the proceedings

60. The applicants complained of the length of the proceedings concerning their property, which began on 27 September 1993 and were concluded with final effect by the judgment of 30 June 1999. They considered that such a length was contrary to Article 6 § 1 of the Convention, which provides:

“In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a ... hearing within a reasonable time by [a] ... tribunal ...”

1. Admissibility

61. The Court observes that the complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It moreover observes that no other ground for declaring it inadmissible has been established and therefore declares it admissible.

2. Merits

(a) Period to be taken into consideration

62. The Court notes that the proceedings began on 27 September 1993, when the case was brought before the Arad Court of First Instance, and ended on 30 June 1999 with the final judgment of the Timișoara Court of Appeal. The proceedings therefore lasted almost six years.

63. However, since the Convention came into force in respect of Romania on 20 June 1994, the period prior to that date falls outside the Court's jurisdiction *ratione temporis*. The Court can only take into consideration the period of some five years which has elapsed since that date, although it will have regard to the stage reached in the proceedings by that date (see, for example, *Humen v. Poland* [GC], no. 26614/95, §§ 58-59, 15 October 1999).

(b) Whether the length of the proceedings was reasonable

64. The Government considered that the requirement of expedition under Article 6 § 1 of the Convention had not been disregarded, in view of the fact that the case had been examined by seven courts in succession. In their submission, the case had been of a certain complexity, since it had concerned a nationalised building and a number of questions had therefore had to be studied: the entries in the land register and the interpretation of various expressions used in the relevant legislation, namely “nationalisation with a document of title” and “nationalisation

without a document of title". Moreover, the legislation had been amended during this period and this had made the case even more complex to examine. In this connection, the Government relied on the precedents of *Calvelli and Ciglio v. Italy* ([GC], no. 32967/96, §§ 65-66, ECHR 2002-I), and *Constandache* (cited above), and on the fact that the length of proceedings had been reasonable in each of the seven courts, to show that the period taken into consideration had been reasonable. With regard to the applicants' conduct, they considered that the successive adjournments requested by the parties – including the applicants – to instruct a lawyer, to prepare their defence or to involve the heirs in the proceedings had resulted in the determination of the case being delayed by over one year and eight months.

65. The applicants submitted that the slowness of the proceedings could be explained by the courts' initial refusal to address the merits of the case and by the lack of impartiality and independence of the courts, being under the influence of the authorities. They contended that the delivery of decisions in open court had been adjourned several times. As to their own conduct, they admitted having requested an adjournment, but only because the court had not properly summoned the other party, and since a hearing held in the absence of a party who had not been properly summoned might be declared null and void.

66. The Court reiterates that the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the criteria enshrined in its case-law, in particular the complexity of the case, the conduct of the applicant and of the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute (see, among many other authorities, *Frydlender v. France* [GC], no. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII, and *Hartman v. the Czech Republic*, no. 53341/99, § 73, 10 July 2003).

67. In the Court's view, the present dispute was not particularly complex, since it originated simply in an action for recovery of possession.

68. The Court notes that the action was brought in September 1993 before the Arad Court of First Instance, which took four years to rule on the merits of the case. It did so on 7 June 1997 after initially refusing to deal with the merits. It was precisely because of this delay that the property claimed by the applicants was sold to third parties, so that the applicants were obliged to lodge a further claim for the annulment of the sale.

Moreover, the case file shows that a number of hearings were adjourned because the parties had not been lawfully summoned. Such a defect cannot be imputed to the applicants.

In general terms, and having regard to the evidence before it, the Court considers that the applicants cannot be criticised for any lack of diligence.

69. The above considerations suffice for the Court to conclude that the applicants' case was not heard within a reasonable time.

There has accordingly been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

B. Impartiality and independence of the courts

70. The applicants alleged that the courts had lacked independence and impartiality, claiming that they had been swayed by political discourse at that time and by the personal influence of H.D., a national celebrity.

71. The Government made no comment in this connection.

72. The Court notes that the applicants failed to produce any particulars in support of their allegations. Moreover, it has not found any evidence in the case file that could cast doubt on the impartiality, be it subjective or objective, or independence of the courts that dealt with their case.

73. It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected under Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

74. 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

75. The applicants pointed out that flat no. 3, which had not been returned to them, was part of a house designed as a single unit. They accordingly considered that the most appropriate manner for the State to provide redress for their pecuniary damage was to return flat no. 3 to them as well, since they had obtained the return of the other flats in the house. The applicants claimed in the alternative, if the State was unable to return the flat, that they should receive compensation amounting to the market value of the property. They indicated that the house was located in Arad town centre, that the flat in question occupied the first floor of the house (260 sq. m) and the basement, and that the basement had been leased to a number of firms and to a political party which was using it as its head office. The applicants provided the Court with a copy of the advertisement that Mr and

Mrs D. had published in the local newspaper, proposing to sell the flat for 72,000 euros (EUR). Also taking into account the existing goodwill attached to the business premises, the applicants claimed EUR 150,000 in respect of pecuniary damage.

Moreover, they claimed EUR 50,000 in respect of non-pecuniary damage, for the inconvenience caused to them by the excessive media interest in their dispute, because it involved the celebrity H.D., and for the frustration resulting from the excessive length of their proceedings and from the breach of their right to the peaceful enjoyment of their possession.

76. The Government made no observations under that head.

77. The Court reiterates that a judgment in which it finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation under the Convention to put an end to the breach and make reparation for its consequences. If the internal law allows only partial reparation to be made, Article 41 of the Convention gives the Court the power to award compensation to the party injured by the act or omission that has led to the finding of a violation of the Convention. The Court enjoys a certain discretion in the exercise of that power, as the adjective “just” and the phrase “if necessary” attest.

78. Among the matters which the Court takes into account when assessing compensation are pecuniary damage, that is the loss actually suffered as a direct result of the alleged violation, and non-pecuniary damage, that is reparation for the anxiety, inconvenience and uncertainty caused by the violation, and other non-pecuniary loss (see, among other authorities, *Ernestina Zullo v. Italy*, no. 64897/01, § 25, 10 November 2004).

79. In addition, if one or more heads of damage cannot be calculated precisely or if the distinction between pecuniary and non-pecuniary damage proves difficult, the Court may decide to make a global assessment (see *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], no. 35382/97, § 29, ECHR 2000-IV).

80. The Court considers, in the circumstances of the case, that the return of the property in issue, as ordered in the final judgment of the Timișoara Court of Appeal of 30 June 1999, would put the applicants as far as possible in a situation equivalent to the one in which they would have been if there had not been a breach of Article 1 of Protocol No. 1.

81. Failing such restitution by the respondent State within three months from the date on which this judgment becomes final, the Court holds that the respondent State is to pay the applicants, in respect of pecuniary damage, an amount corresponding to the current value of the property.

82. As regards the amount of such compensation, the Court notes that the applicants failed to submit a valuation report for the purposes of determining the value of the flat, and simply indicated the price for

which it had been put up for sale in 2002. Moreover, the Government did not make any observations to dispute the applicants' claim.

83. Having regard to the information at its disposal concerning real estate prices on the local market and to the fact that the flat in question is used for commercial purposes, the Court estimates the current market value of the property at EUR 80,000.

However, the Court observes that the applicants failed to submit any particulars concerning the value of the goodwill that had allegedly become attached to the business premises, and accordingly dismisses their claim under that head.

84. Moreover, the Court considers that the events in question entailed serious interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possession and to proceedings within a reasonable time, in respect of which the sum of EUR 5,000 would represent fair compensation for the non-pecuniary damage sustained.

B. Costs and expenses

85. The applicants also claimed EUR 2,000 for the costs and expenses they had incurred in the proceedings in the domestic courts and before this Court, broken down as follows: EUR 1,030 for lawyer's fees paid between 1999 and 2003, and EUR 970 for sundry expenses (court costs and fees, telephone, photocopying, notary's fees, etc.).

86. The Government considered that the applicants' claims were excessive.

87. In accordance with the Court's case-law, an award can be made to an applicant in respect of costs and expenses only in so far as they have been actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum. In the present case, the Court notes that the applicants filed invoices for lawyer's fees paid between 1999 and 2003, for a total amount of EUR 1,030.

As to the other costs, they have only been substantiated in part, as the applicants failed to submit itemised particulars of all the amounts incurred in respect of court fees, postage, telephone calls and the photocopying of all the documents. The Court will therefore determine an amount under that head on an equitable basis.

The Court further notes that the applicants failed to obtain the reimbursement of the expenses that they had incurred in the domestic proceedings, since the domestic courts considered that the application for intervention by the purchasers of flat no. 3 was well-founded and that the costs owed to the applicants accordingly offset the costs that they owed to the D. family.

Having regard to the information in its possession and to the criteria set out above, the Court considers it reasonable to award the

aggregate amount of EUR 1,600 to the applicants in respect of costs and expenses.

C. Default interest

88. 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. *Declares* unanimously the complaints relating to the right of property and to the length of the proceedings admissible, and the remainder of the application inadmissible;
2. *Holds* by six votes to one that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
3. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;
4. *Holds* unanimously
 - (a) that the respondent State is to return the immovable property belonging to the applicants within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention;
 - (b) that failing such restitution the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, plus any tax that may be chargeable:
 - (i) EUR 80,000 (eighty thousand euros) in respect of pecuniary damage;
 - (ii) EUR 5,000 (five thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
 - (iii) EUR 1,600 (one thousand six hundred euros) in respect of costs and expenses;
 - (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;
5. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 21 July 2005, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Vincent BERGER
Registrar

Boštjan ZUPANČIČ
President

SILIADIN c. FRANCE
(Requête n° 73316/01)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 26 JUILLET 2005¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Mineure étrangère maintenue en état de servitude domestique****Article 4**

Mineure étrangère maintenue en état de servitude domestique – Travail forcé – Servitude – Esclavage – Obligations positives – Protection concrète et effective

*
* *

La requérante est une ressortissante togolaise qui, arrivée en France avant l'âge de seize ans, se vit obligée de travailler comme domestique non rémunérée chez un couple, son passeport lui ayant été par ailleurs confisqué. Elle fut ensuite contrainte de s'occuper sans relâche des tâches ménagères et des jeunes enfants des époux B., tous les jours de 7 h 30 à 22 h 30, sans percevoir de rémunération. Elle devait se soumettre aux instructions de M^{me} B. sur ses horaires et sur le travail à accomplir et n'était pas libre de sortir comme elle le souhaitait. La requérante put s'enfuir quelques mois grâce à l'aide d'un tiers chez qui elle travailla contre rémunération, puis, sur les conseils de son oncle, revint chez les époux B. qui promettaient de régulariser sa situation administrative sur le territoire français. Finalement, le Comité contre l'esclavage moderne, alerté par une voisine, saisit le parquet. Des poursuites pénales furent ouvertes contre les époux B. sur le fondement de deux articles du code pénal réprimant respectivement l'exploitation d'une personne par le travail, et la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine. Le tribunal a condamné les époux B. pour le premier délit et a estimé que le second n'était pas constitué. Ils furent condamnés à douze mois de prison dont sept avec sursis, cent mille francs français d'amende chacun et, solidairement, à cent mille francs de dommages et intérêts. La cour d'appel infirma le jugement et relaxa les époux B. La requérante se pourvut en cassation, pas le parquet. L'arrêt fut cassé en ses seules dispositions civiles et la cause renvoyée devant une autre cour d'appel. Celle-ci condamna les époux B. à verser à la requérante une indemnité pour préjudice moral, pour avoir obtenu de sa part, en abusant de sa vulnérabilité et de sa situation de dépendance, la fourniture de services non rétribués.

Article 4: a) Quant à l'applicabilité de cet article et aux obligations positives – Il découle de cet article des obligations positives pour les Etats d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent les pratiques visées par l'article 4 et de les appliquer concrètement.

b) Quant à la violation de cet article – Conformément aux normes et aux tendances contemporaines en la matière, les obligations positives qui pèsent sur les Etats membres en vertu de l'article 4 commandent la criminalisation et la

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

répression effective de tout acte tendant à maintenir une personne dans ce genre de situation.

En l'espèce, la requérante a travaillé contre son gré sans relâche durant des années, et n'a perçu pour cela aucune rémunération. Alors mineure, elle était en situation irrégulière dans un pays étranger, et craignait d'être arrêtée par la police. Les époux B. entretenaient d'ailleurs cette crainte et lui faisaient espérer une régularisation de sa situation. Partant la requérante a, au minimum, été soumise à un « travail forcé » au sens de l'article 4. Bien que la requérante ait été privée de son libre arbitre, il ne ressort pas du dossier qu'elle ait été tenue en esclavage au sens propre, c'est-à-dire que les époux B. aient exercé sur elle, juridiquement, un véritable droit de propriété, la réduisant à l'état d'« objet ». Le travail forcé auquel la requérante a été astreinte s'effectuait sept jours sur sept et environ quinze heures par jour. Amenée en France par une relation de son père, la requérante n'avait pas choisi de travailler chez les époux B. Mineure, elle était sans ressources, vulnérable et isolée, et n'avait aucun moyen de vivre ailleurs que chez les époux B. où elle partageait la chambre des enfants, aucune autre forme d'hébergement ne lui ayant été proposée. Elle se trouvait en situation irrégulière sur le territoire. Elle était entièrement à la merci des époux B. puisque ses papiers lui avaient été confisqués et qu'il lui avait été promis que sa situation administrative serait régularisée, ce qui ne fut jamais fait. La requérante, qui craignait d'être arrêtée par la police, ne disposait d'aucune liberté de mouvement et d'aucun temps libre. N'ayant pas été scolarisée malgré ce qui avait été promis à son père, elle ne pouvait espérer voir sa situation évoluer et était entièrement dépendante des époux B. Dans ces conditions, la requérante a été tenue en état de « servitude ».

L'esclavage et la servitude ne sont pas, en tant que tels, réprimés par le droit pénal français. Les époux B. ont été poursuivis sur le fondement d'articles du code pénal ne visant pas spécifiquement les droits garantis par l'article 4 mais concernant, de manière beaucoup plus restrictive, l'exploitation par le travail et la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine. La requérante, soumise à des traitements contraires à l'article 4 et maintenue en servitude, n'a pas vu les auteurs des actes condamnés au pénal. Le parquet général ne s'étant pas pourvu en cassation, la Cour de cassation n'était saisie que du volet civil de l'affaire et ainsi la relaxe des époux B. est devenue définitive. Dans ces conditions, les dispositions pénales en vigueur à l'époque n'ont pas assuré à la requérante, qui était mineure, une protection concrète et effective contre les actes dont elle a été victime.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue à la requérante la somme qu'elle a demandée au titre des frais de représentation.

Jurisprudence citée par la Cour

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

Marckx c. Belgique, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31

Van Droogenbroeck c. Belgique, n° 7906/77, décision de la Commission du 5 juillet 1979, Décisions et rapports 17

Airey c. Irlande, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32

X c. Pays-Bas, n° 9327/81, décision de la Commission du 3 mai 1983, Décisions et rapports 32

Van der Musselle c. Belgique, arrêt du 23 novembre 1983, série A n° 70

X et Y c. Pays-Bas, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91

Soering c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161

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

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

Chahal c. Royaume-Uni, arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V

A. c. Royaume-Uni, arrêt du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI

Selmouni c. France [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V

Brumărescu c. Roumanie [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII

Malama c. Grèce (déc.), n° 43622/98, 25 novembre 1999

Association Ekin c. France (déc.), n° 39288/98, 18 janvier 2000

Seguin c. France (déc.), n° 42400/98, 7 mars 2000

Gnahoré c. France, n° 40031/98, CEDH 2000-IX

Z et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 29392/95, CEDH 2001-V

E. et autres c. Royaume-Uni, n° 33218/96, 26 novembre 2002

August c. Royaume-Uni (déc.), n° 36505/02, 21 janvier 2003

M.C. c. Bulgarie, n° 39272/98, CEDH 2003-XII

Karahalios c. Grèce, n° 62503/00, 11 décembre 2003

Issaïeva c. Russie, n° 57950/00, 24 février 2005

En l'affaire Siliadin c. France,

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

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,

J.-P. COSTA,

R. TÜRMEŒ,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{mes} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 3 mai et 28 juin 2005,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 73316/01) dirigée contre la République française et dont une ressortissante togolaise, M^{me} Siwa-Akofa Siliadin («la requérante»), a saisi la Cour le 17 avril 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales («la Convention»).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée par M^c H. Clément, avocate à Paris. Le gouvernement français («le Gouvernement») est représenté par son agente, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait que les dispositions pénales applicables en France ne lui avaient pas assuré une protection suffisante et effective contre la «servitude» à laquelle elle a été assujettie ou, à tout le moins, contre le travail «forcé ou obligatoire» exigé d'elle, au sens de l'article 4 de la Convention.

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

5. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 1^{er} février 2005, la chambre a déclaré la requête recevable.

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

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 3 mai 2005 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} E. BELLARD, directrice des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agente,*

M. G. DUTERTRE, magistrat détaché
à la sous-direction des droits de l'homme
de la direction des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères,

M^{mes} J. VAILHÉ, rédactrice au service des affaires européennes
et internationales du ministère de la Justice,
E. PUREN, de la direction des affaires criminelles
et des grâces du ministère de la Justice, *conseils ;*

– *pour la requérante*

M^c H. CLÉMENT, avocate au barreau de Paris, *conseil,*

M^{me} B. BOURGEOIS, juriste au Comité contre l'esclavage
moderne, *assistante.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M^{me} Belliard et M^c Clément.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. La requérante est née en 1978 et réside à Paris.

10. Elle est arrivée en France le 26 janvier 1994, à l'âge de quinze ans et sept mois, avec M^{me} D., ressortissante française d'origine togolaise. Elle était munie d'un passeport avec un visa touristique.

11. Il avait été convenu qu'elle travaillerait chez M^{me} D. jusqu'au remboursement de son billet d'avion et que celle-ci s'occuperait de régulariser sa situation administrative et de la scolariser. En fait, la requérante fut la domestique non rémunérée des époux D., son passeport lui ayant par ailleurs été confisqué.

12. Au second semestre 1994, M^{me} D. «prêta» la requérante aux époux B., qui avaient deux jeunes enfants, pour aider M^{me} B., qui était enceinte, dans les tâches ménagères. M^{me} B. avait par ailleurs une autre fille née d'un premier mariage, qui venait pendant les vacances et les fins de semaine. La requérante resta chez les époux B., son père ayant donné son accord.

13. A son retour de la maternité, M^{me} B. expliqua à la requérante qu'elle avait décidé de la garder.

14. La requérante devint dès lors la bonne à tout faire des époux B. Elle travaillait sept jours par semaine, sans jours de repos, avec une autorisation de sortie exceptionnelle certains dimanches pour aller à la messe. Ses tâches consistaient à se lever à 7 h 30 pour préparer le petit-déjeuner, habiller les enfants, les emmener à l'école maternelle ou sur leurs lieux de loisirs, s'occuper du bébé, faire le ménage, la lessive et le repassage.

Le soir elle préparait le dîner, s'occupait des enfants les plus grands, faisait la vaisselle et se couchait vers 22 h 30. En outre, elle devait faire le ménage du studio dans le même immeuble où M. B. avait installé un bureau.

La requérante dormait sur un matelas posé à même le sol dans la chambre du bébé dont elle devait s'occuper s'il se réveillait.

15. Elle ne fut jamais payée, sauf par la mère de M^{me} B. qui lui donna un ou deux billets de 500 francs français (FRF).

16. En décembre 1995, la requérante put s'enfuir grâce à l'aide d'une ressortissante haïtienne qui l'hébergea pendant cinq ou six mois. Elle s'occupait des deux enfants de celle-ci, était logée et nourrie correctement et payée 2 500 FRF par mois.

17. Ensuite, obéissant à son oncle paternel qui était en contact avec les époux B., elle retourna chez ces derniers qui devaient régulariser sa situation administrative. La situation demeura toutefois inchangée, la requérante s'occupant des tâches ménagères et des enfants du couple. Elle couchait sur un matelas posé sur le sol dans la chambre des enfants, puis sur un lit pliant, et portait des vêtements usagés. Elle était toujours en situation irrégulière, n'était pas payée et n'allait pas en classe.

18. A une date non précisée, la requérante réussit à récupérer son passeport qu'elle confia à une connaissance des époux B. Elle se confia par ailleurs à une voisine qui alerta le Comité contre l'esclavage moderne, lequel saisit le parquet du cas de la requérante.

19. Le 28 juillet 1998, les services de police intervinrent au domicile des époux B.

20. Ceux-ci furent poursuivis pour avoir, de juillet 1995 à juillet 1998, obtenu d'une personne, en abusant de sa vulnérabilité ou de sa situation de dépendance, la fourniture de services non rétribués ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli, pour avoir soumis une personne, en abusant de sa vulnérabilité ou de sa situation de dépendance, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, et pour avoir engagé et conservé à leur service un étranger non muni d'une autorisation de travail.

21. Le 10 juin 1999, le tribunal de grande instance de Paris rendit son jugement.

22. Il estima que la situation de vulnérabilité et de dépendance de la requérante vis-à-vis des époux B. était prouvée par le fait que celle-ci était en situation irrégulière sur le territoire, en avait conscience et craignait d'être arrêtée par la police, que les époux B. entretenaient cette crainte en lui faisant miroiter une régularisation de sa situation, ce que confirmaient son oncle et son père, qu'elle était sans ressources et sans amis et pratiquement sans famille pour l'aider.

23. Quant à l'absence de rétribution ou à une rétribution insuffisante, le tribunal releva qu'il était établi que la jeune fille était restée plusieurs années chez les époux B., qu'elle n'était pas un membre de leur famille, qu'elle ne pouvait être assimilée à une aide familiale étrangère qui doit être déclarée et disposer de temps pour se perfectionner en linguistique, qu'elle était occupée toute la journée à des tâches ménagères, n'allait pas en classe et n'apprenait pas de métier, et que, si elle n'avait pas été à leur service, les époux B. auraient dû engager une tierce personne vu l'ampleur du travail nécessité par la présence de quatre enfants au foyer.

Il conclut dès lors que le délit prévu par l'article 225-13 du code pénal (paragraphe 46 ci-dessous) était établi.

24. Le tribunal estima également établi que les époux B. employaient un étranger non muni d'un titre de travail.

25. Pour ce qui est des conditions de travail et d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, le tribunal constata que les parties avaient des versions divergentes.

Il releva que la requérante avait de toute évidence des horaires de travail lourds et ne bénéficiait pas de jours de repos proprement dit, hormis une autorisation de sortie pour aller à la messe. Il nota qu'une personne restant au foyer avec quatre enfants commence nécessairement sa tâche tôt le matin et termine tard le soir mais dispose de moments de répit au cours de la journée; l'importance de la participation de M^{me} B. aux tâches domestiques n'était toutefois pas connue.

26. Le tribunal en conclut que, s'il paraissait établi que la réglementation du travail n'était pas respectée au regard de la durée du travail et du temps de repos, cela était insuffisant pour considérer que les conditions de travail étaient incompatibles avec la dignité humaine, ce qui impliquerait par exemple des cadences infernales, des insultes et brimades fréquentes, la nécessité d'une force physique particulière sans commune mesure avec la nature de l'employé, l'exercice de l'activité dans un local insalubre, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

27. Quant aux conditions d'hébergement, le tribunal releva que les époux B., qui étaient aisés, n'avaient pas jugé utile de réserver un espace personnel à la requérante, que si cette situation était regrettable et dénotait leur manque de considération à son égard, elle ne pouvait être

regardée comme attentatoire à la dignité humaine, un certain nombre de personnes, notamment en région parisienne, ne disposant pas de chambre individuelle. Un hébergement contraire à la dignité humaine aurait supposé une pièce insalubre, non chauffée, l'impossibilité d'avoir une hygiène élémentaire, un local présentant des anomalies telles que son occupation serait dangereuse.

28. Le tribunal estima dès lors que les infractions prévues par l'article 225-14 du code pénal (paragraphe 46 ci-dessous) n'étaient pas constituées.

Les juges conclurent néanmoins que les délits pour lesquels les époux B. étaient reconnus coupables présentaient un caractère de gravité certain et devaient être sévèrement sanctionnés, d'autant que ceux-ci considéraient la manière dont ils avaient traité la requérante comme tout à fait normale.

Ils les condamnèrent donc chacun à douze mois de prison dont sept avec sursis et 100 000 FRF d'amende et, solidairement, à 100 000 FRF de dommages intérêts envers la requérante. En outre, une interdiction des droits civiques, civils et de famille fut prononcée à leur égard pour une durée de trois ans.

29. Les époux B. firent appel de cette décision.

30. Le 20 avril 2000, la cour d'appel de Paris rendit un arrêt avant dire droit ordonnant un supplément d'information.

31. Elle rendit son arrêt sur le fond le 19 octobre 2000.

32. La cour d'appel releva que le supplément d'information avait permis de confirmer que la requérante était arrivée en France à l'âge de quinze ans et sept mois, en possession d'un passeport portant un visa touristique de trois mois. Pendant son séjour chez M^mc D., de janvier à octobre 1994, elle avait été employée par celle-ci, d'une part, à faire le ménage, la cuisine, à s'occuper de son enfant et, d'autre part, dans son commerce de vêtements où elle faisait également le ménage et rangeait les vêtements essayés par les clients, sans recevoir de rémunération.

33. Vers octobre 1994, la requérante était venue chez les époux B. alors que M^mc B. allait accoucher de son quatrième enfant, et ce pour quelques jours. Elle se rendait tous les jours de chez M^mc D. au domicile des époux B. en métro et rentrait le soir chez M^mc D. pour y dormir.

34. C'est en juillet-août 1994 qu'elle avait été «prêtée» aux époux B. chez qui elle était restée jusqu'en décembre 1995, époque à laquelle elle était partie chez M^mc G. pour laquelle elle travailla contre rémunération et en étant hébergée. Elle était revenue chez les époux B. en mai-juin 1996 sur les conseils de son oncle.

35. La cour d'appel releva qu'il était établi que la requérante était en situation irrégulière et qu'elle n'avait pas reçu de rémunération effective.

Elle nota encore qu'il apparaissait que la requérante avait une bonne connaissance de la langue française qu'elle avait apprise dans son pays.

Par ailleurs, elle avait appris à se déplacer dans Paris pour se rendre, au début, de l'appartement de M^{me} D. au commerce de celle-ci, puis pour se rendre à Maisons-Alfort, domicile de M^{me} G., et enfin pour revenir au domicile des époux B.

36. Elle avait une autonomie certaine puisqu'elle se rendait sur les lieux de scolarisation et d'activités sportives des enfants pour les y conduire et les rechercher. Elle avait par ailleurs la possibilité de fréquenter le culte catholique dans l'église proche du domicile des époux B. Elle sortait également pour faire des courses, puisque c'est à l'occasion de l'une de ces sorties qu'elle avait rencontré M^{me} G. et qu'elle était convenue avec celle-ci de se rendre chez elle.

37. La cour d'appel relevait encore que la requérante avait eu la possibilité de prendre contact avec son oncle par téléphone hors du domicile des époux B. et de payer le prix des appels depuis une cabine téléphonique. Elle avait rencontré son père et son oncle et ne s'était jamais plainte de sa situation.

38. Par ailleurs la mère de M^{me} B. confirmait que la requérante parlait bien le français et qu'elle lui remettait de petites sommes pour les fêtes de famille. Elle avait souvent hébergé la requérante dans la maison de campagne avec ses petits-enfants et ne l'avait jamais entendue se plaindre de mauvais traitements ou de marques de mépris, alors qu'elle pouvait s'exprimer librement.

39. L'oncle de la requérante déclara que celle-ci était libre notamment de sortir et de l'appeler d'une cabine téléphonique, qu'elle était correctement vêtue, en bonne santé, qu'elle avait toujours un peu d'argent sur elle, qui ne pouvait venir que des époux B. Il lui avait proposé de lui donner de l'argent, mais elle n'en avait jamais demandé. Il ajoutait sur ce point qu'il avait abordé cette question avec M^{me} B., qui lui avait dit que chaque mois une somme était mise de côté pour constituer un pécule pour la requérante qui lui serait donné le jour de son départ, la jeune fille étant au courant de cet arrangement.

Il précisait que, d'après ce qu'il avait pu voir et retirer des discussions, tant avec la requérante qu'avec M^{me} B., la jeune fille n'était pas retenue en esclavage dans le foyer où elle vivait.

40. La cour d'appel estima qu'il résultait des investigations complémentaires et des débats que, si la non-rétribution ou la rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli pouvait apparaître comme réelle, encore que l'intention des prévenus de constituer un pécule au profit de la requérante pour le lui remettre à son départ n'ait pas été sérieusement contestée, en revanche la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine n'avait pas été révélée.

Elle estima également que l'état de vulnérabilité ou de dépendance n'était pas établi, la jeune fille, en dépit de son jeune âge, en usant de la

possibilité d'aller et venir à sa guise, de prendre contact avec sa famille à tout moment, de quitter le foyer des B. pour un temps long, d'y revenir sans contrainte, ayant démontré une forme d'indépendance indéniable, sa vulnérabilité ne pouvant résulter de sa seule extranéité.

La cour d'appel relaxa donc les prévenus de toutes les charges retenues contre eux.

41. La requérante se pourvut en cassation contre cet arrêt. Le parquet général ne le fit pas.

42. Par une lettre du 27 octobre 2000 adressée à la présidente du Comité contre l'esclavage moderne, le procureur général près la cour d'appel de Paris indiqua :

«Vous avez bien voulu, par votre courrier du 23 octobre 2000, me demander de vous faire connaître si mon parquet général avait formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt rendu le 19 octobre dernier par la 12^{ème} chambre de la cour saisie du dossier des poursuites contre les époux B.

La décision de relaxe du chef des deux délits de rétribution insuffisante de personne vulnérable et de soumission de personne vulnérable ou dépendante à des conditions de travail indignes a été fondée par la cour sur une analyse d'éléments de pur fait.

Or, la Cour de cassation considère qu'une telle analyse relève de l'interprétation souveraine des juridictions du fond et un pourvoi ne pourrait donc être utilement soutenu.

C'est pourquoi je n'ai pas exercé cette voie de recours.»

43. La Cour de cassation rendit son arrêt le 11 décembre 2001. Elle se détermina en ces termes :

«Attendu que tout jugement ou arrêt doit comporter les motifs propres à justifier la décision ; que l'insuffisance ou la contradiction de motifs équivaut à leur absence ;

Attendu qu'ensuite d'une enquête effectuée sur la situation de [la requérante], jeune ressortissante togolaise qu'ils employaient et logeaient à leur domicile depuis l'âge de 16 ans, V. et A.B. ont été cités directement devant le tribunal correctionnel, d'une part, pour obtention abusive, de la part d'une personne vulnérable ou dépendante, de services non rétribués ou insuffisamment rétribués, sur le fondement de l'article 225-13 du code pénal et, d'autre part, pour soumission de cette personne à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine, sur le fondement de l'article 225-14 du même code ;

Attendu que pour renvoyer les prévenus des fins de la poursuite et débouter la partie civile de ses demandes des chefs des deux délits précités, la juridiction d'appel, après avoir constaté que [la requérante] était mineure étrangère, dépourvue de titre de séjour et de travail et sans ressources, énonce néanmoins que son état de vulnérabilité et de dépendance, élément constitutif commun aux infractions reprochées, n'est pas établi dès lors que la jeune fille avait une certaine liberté de déplacement, l'état de vulnérabilité ne pouvant résulter de sa seule extranéité ;

Que par ailleurs, pour dire non établie l'infraction prévue par l'article 225-13 du code pénal, les juges ajoutent que «la non rétribution ou la rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli peut apparaître comme réelle, encore que l'intention des prévenus de lui constituer un pécule pour le lui remettre à son départ n'ait pas été sérieusement contestée» ;

Qu'enfin pour les relaxer du chef du délit prévu par l'article 225-14 du code précité, les juges retiennent que la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine « n'a pas été révélée » ;

Mais attendu qu'en se prononçant ainsi, par des motifs insuffisants, inopérants s'agissant de la situation de vulnérabilité et de dépendance de la victime et contradictoires s'agissant des conditions de sa rétribution, et sans préciser les éléments de fait établissant que les conditions de travail de celle-ci étaient compatibles avec la dignité humaine, la cour d'appel n'a pas tiré de ses constatations les conséquences légales qui s'imposaient au regard de l'article 225-13 du code pénal et n'a pas justifié sa décision au regard de l'article 225-14 du même code ;

D'où il suit que la cassation est encourue de ce chef ;

Par ces motifs ;

Casse et annule l'arrêt susvisé de la cour d'appel de Paris, en date du 19 octobre 2000, mais en ses seules dispositions civiles déboutant la victime de ses demandes d'indemnisation des chefs des délits prévus par les articles 225-13 et 225-14 du code pénal, toutes autres dispositions étant expressément maintenues, et pour qu'il soit jugé, conformément à la loi, dans les limites de la cassation prononcée ; (...)

44. La cour d'appel de Versailles, saisie après renvoi, rendit son arrêt le 15 mai 2003. Elle se détermina notamment aux motifs suivants :

« Comme l'ont justement relevé les premiers juges, il résulte des éléments du dossier que [la requérante], étrangère arrivée en France à l'âge de seize ans, a travaillé plusieurs années au service des époux B., en accomplissant des tâches ménagères et en s'occupant de leurs 3 puis 4 enfants, 7 jours sur 7, de 7 h à 22 h, sans percevoir une quelconque rémunération ; contrairement aux prétentions des prévenus, elle n'était pas considérée comme une amie de la famille puisqu'elle devait se soumettre aux instructions de M^{me} B. sur ses horaires et sur le travail à accomplir et n'était pas libre de sortir comme elle le souhaitait ;

En outre, la preuve de la constitution d'un pécule à son profit n'est nullement rapportée dès lors que le relevé des versements allégués par les prévenus est au nom de M^{me} B. ;

Ce n'est que lors de l'audience devant le tribunal que les prévenus ont remis à la victime la somme de 50 000 francs ;

Enfin, les conditions dans lesquelles [la requérante] est revenue, après s'être absentée quelques mois, au domicile des époux B., loin de démontrer l'épanouissement qu'elle éprouvait à retourner chez eux, sont au contraire révélatrices des pressions qu'elle a subies de la part de sa famille et de l'état de résignation et de délabrement moral dans lequel elle se trouvait ;

Sur l'état de dépendance et de vulnérabilité de la victime pendant la période de la prévention, il y a lieu de retenir que cette jeune fille était mineure, de nationalité togolaise, en situation irrégulière sur le territoire français, sans passeport, le plus souvent sans argent, et n'avait la possibilité de se déplacer que sous le contrôle de M^{me} B., à l'occasion des activités scolaires et sportives des enfants ;

C'est donc par des motifs appropriés, que la cour adopte, que les premiers juges ont considéré que les éléments constitutifs du délit prévu et réprimé par l'article 225-13 du code pénal étaient réunis à l'encontre des prévenus ;

Sur le délit de soumission d'une personne vulnérable ou en situation de dépendance à des conditions de travail et d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine :

Comme l'ont justement relevé les premiers juges, le fait de s'occuper des tâches ménagères et des enfants pendant la totalité de la journée, ne saurait constituer à lui seul des conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine, ce sort étant celui de nombreuses mères de famille; la preuve d'humiliations ou de vexations qu'aurait subies la partie civile n'est pas rapportée par ailleurs;

De même, le fait de ne pas avoir réservé un espace personnel à [la requérante] ne caractérise pas un hébergement contraire à la dignité humaine dès lors que les propres enfants des époux B. partageaient la même chambre, laquelle ne présentait aucun caractère d'insalubrité;

Les éléments constitutifs de ce second délit ne sont donc pas réunis à l'encontre des époux B.;

M. B. qui disposait d'un niveau intellectuel et culturel lui permettant d'apprécier pleinement l'illicéité de son comportement, mais qui laissait faire, sans doute par lâcheté, ainsi que M^{me} B., ont causé à [la requérante], indépendamment des sommes qui lui sont dues au titre des salaires non payés et du versement de la somme de 50 000 francs, qui correspond à une partie de la rémunération tardive due à la victime, un traumatisme psychologique important qu'il convient de réparer par l'allocation d'une somme de 15 245 euros comme l'ont évaluée les premiers juges.»

45. Le 3 octobre 2003, le conseil de prud'hommes de Paris a rendu son jugement à la suite de la demande présentée par la requérante. Il lui attribua 31 238 euros (EUR) au titre du rappel de salaires, 1 647 EUR au titre du préavis et 164 EUR au titre de congés payés sur préavis.

II. LE DROIT PERTINENT

46. Code pénal en vigueur à l'époque des faits

Article 225-13

«Le fait d'obtenir d'une personne, en abusant de sa vulnérabilité ou de sa situation de dépendance, la fourniture de services non rétribués ou en échange d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli est puni de deux ans d'emprisonnement et de 500 000 francs d'amende.»

Article 225-14

«Le fait de soumettre une personne, en abusant de sa vulnérabilité ou de sa situation de dépendance, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de deux ans d'emprisonnement et de 500 000 francs d'amende.»

47. Code pénal tel qu'amendé par la loi du 18 mars 2003

Article 225-13

«Le fait d'obtenir d'une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, la fourniture de services non rétribués ou en échange

d'une rétribution manifestement sans rapport avec l'importance du travail accompli est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 Euros d'amende.»

Article 225-14

«Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 Euros d'amende.»

Article 225-15

«Les infractions définies aux articles 225-13 et 225-14 sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 200 000 Euros d'amende lorsqu'elles sont commises à l'égard de plusieurs personnes.

Lorsqu'elles sont commises à l'égard d'un mineur, elles sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 200 000 Euros d'amende.

Lorsqu'elles sont commises à l'égard de plusieurs personnes parmi lesquelles figurent un ou plusieurs mineurs, elles sont punies de dix ans d'emprisonnement et de 300 000 Euros d'amende.»

48. Rapport d'information de la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne de l'Assemblée nationale française, déposé le 12 décembre 2001 (extraits)

«Quant aux mineurs qui, du fait de leur âge, sont les plus vulnérables et devraient être particulièrement protégés, leur situation est apparue à la Mission comme hautement préoccupante: (...), enfants voués à travailler comme domestiques ou dans les ateliers clandestins, (...), représentent des proies faciles pour les trafiquants de toutes sortes (...)

Quelles réponses apporter, face au développement de ces formes d'esclavage? Certes, il en existe d'ores et déjà. Nous disposons d'un arsenal répressif loin d'être négligeable. Cependant, il n'est pas toujours pleinement utilisé et, à l'épreuve des faits, il s'avère insuffisamment dissuasif. La police et la justice n'obtiennent que des résultats limités.

(...)

La volonté des rédacteurs du nouveau code pénal d'aboutir à un texte s'inspirant des droits de l'homme s'illustre tout particulièrement par les dispositions des articles 225-13 et 225-14 dudit code qui ont créé de nouveaux délits réprimant les conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine. Comme en témoigne l'exposé des motifs du projet de loi initial de 1996, l'objet de ces dispositions était principalement de lutter contre les «marchands de sommeil», ou autres entrepreneurs peu scrupuleux, exploitant sans vergogne des travailleurs étrangers en situation irrégulière.

(...)

La notion commune aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal d'abus de la vulnérabilité ou de la situation de dépendance de la personne comporte des ambiguïtés préjudiciables à leur application.

(...)

Ainsi, en omettant, d'une part, de préciser les éventuelles catégories de personnes définies comme vulnérables et, d'autre part, d'exiger que la vulnérabilité soit « particulière », le législateur a conféré aux articles 225-13 et 225-14 un champ d'application extrêmement large, voire imprécis mais susceptible de recouvrir les hypothèses de vulnérabilité ou de situation de dépendance « *d'ordre social ou culturel* » (...)

(...)

La rédaction actuelle du code pénal, notamment celle de l'article 225-14, comporte une ambiguïté majeure puisqu'elle tend à exiger, d'une part, que la victime ait subi des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité de personne humaine et, d'autre part, que ces conditions lui aient été imposées par un « abus » de sa vulnérabilité ou de sa situation de dépendance.

Il peut donc logiquement en être déduit, ainsi que l'a exprimé devant la Mission M. Guy Meyer, substitut du procureur de la République au parquet de Paris, que « a contrario... *si l'on n'a pas tiré profit de la vulnérabilité, on peut attenter à la dignité de la personne humaine [...]. L'atteinte à la dignité humaine devrait être une infraction en tant que telle et éventuellement l'abus de vulnérabilité ou de minorité une circonstance aggravante.* ».

Cela dit, et dans le silence de la loi, il appartient au juge de déterminer les limites du champ d'application de ces dispositions. A cet égard, l'analyse de la jurisprudence révèle des différences d'appréciations préjudiciables à l'uniformité de l'application de la loi sur le territoire de la République puisque, comme l'a justement déclaré M^e Françoise Favaro devant la Mission, « *on se retrouve dans une sorte de vague évanescent où tout est laissé à l'appréciation du magistrat.* ».

(...)

Dans une autre espèce, la même cour d'appel a refusé, le 19 octobre 2000, de façon plus surprenante, d'appliquer les dispositions des articles 225-13 et 225-14 au bénéfice d'une jeune femme, esclave domestique, pourtant mineure au moment des faits. Dans cet arrêt, la cour indique notamment que « *l'état de vulnérabilité ou de dépendance n'est pas établi, la jeune fille, en dépit de son jeune âge, en usant de sa possibilité d'aller et venir à sa guise, de contacter sa famille à tout moment, de quitter le foyer des X pour un temps long, d'y revenir sans contrainte, ayant démontré une forme d'indépendance indéniable, sa vulnérabilité ne pouvant résulter de sa seule extranéité* ».

Il est donc manifeste qu'en l'absence de critères légaux permettant au juge de déterminer l'existence de l'abus de la vulnérabilité ou de la situation de dépendance, les dispositions des articles 225-13 et 225-14 du code pénal sont susceptibles de recevoir des interprétations plus ou moins restrictives.

(...)

Qu'il s'agisse des peines prononcées ou des peines encourues, leurs insuffisances apparaissent clairement au regard de la gravité des faits caractérisant les situations d'esclavage moderne.

(...)

Compte tenu, d'une part, du rang constitutionnel des valeurs protégées par les articles 225-13 et 225-14 du code pénal et, d'autre part, de la gravité des faits lorsqu'ils sont caractérisés, l'insignifiance des peines encourues par les coupables de ces infractions est surprenante et conduit à s'interroger sur les priorités du système répressif français.

(...)

Les mineurs dont la Mission a eu à connaître sont des mineurs en situation d'esclavage – sexuel ou par le travail – ou en danger de l'être. Ils sont le plus souvent étrangers et sans papiers.»

49. **Travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

a) *Rapport de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes en date du 17 mai 2001 (extrait)*

«En France, depuis sa création en 1994, le Comité Contre l'Esclavage Moderne (CCEM) a pris en charge plus de 200 victimes d'esclavage domestique. La plupart d'entre elles sont originaires d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin). De nombreuses victimes viennent également de Madagascar, du Maroc, de l'Inde, du Sri Lanka ou des Philippines. Les victimes sont majoritairement des femmes (95 %). Un tiers sont arrivées mineures en France et la plupart ont subi des violences physiques ou ont été abusées sexuellement.

La majorité des employeurs est originaire de l'Afrique de l'Ouest et du Proche et du Moyen-Orient. 20 % sont français. 20 % sont protégés par une immunité de juridiction dont 1 diplomate d'Italie et 5 diplomates français en poste à l'étranger. Les victimes employées par des diplomates viennent majoritairement de l'Inde, de l'Indonésie, des Philippines et du Sri Lanka. On a évalué les victimes de l'esclavage domestique à plusieurs milliers en France.»

b) *Recommandation 1523 (2001) adoptée le 26 juin 2001*

«1. Depuis quelques années, une nouvelle forme d'esclavage est apparue en Europe : l'esclavage domestique. L'on a ainsi dénombré plus de 4 millions de femmes vendues chaque année dans le monde.

2. L'Assemblée rappelle et réaffirme à cet égard l'article 4, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) qui condamne l'esclavage et la servitude, ainsi que la définition de l'esclavage qui découle des avis et des jugements de la Commission européenne des Droits de l'Homme et de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

3. L'Assemblée rappelle également l'article 3 de la CEDH affirmant le droit de tout individu de ne pas être soumis à la torture et à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et l'article 6 qui proclame un droit d'accès aux tribunaux dans les matières civiles et pénales, ce, notamment, lorsque l'employeur est couvert par une immunité de juridiction.

(...)

5. Elle constate que les victimes se voient systématiquement confisquer leur passeport et se retrouvent dans une situation de vulnérabilité totale vis-à-vis de leur employeur, voire dans une situation proche de la séquestration, et subissent des violences physiques et/ou sexuelles.

6. Les victimes de cette nouvelle forme d'esclavage sont, pour la plupart, des personnes en situation irrégulière, le plus souvent recrutées par des agences et qui empruntent de l'argent pour payer leur voyage.

7. L'isolement physique et affectif dans lequel se trouvent ces victimes, associé à la peur de l'environnement extérieur, entraîne des troubles psychologiques qui perdurent après leur libération et les privent ainsi de tous leurs repères.

(...)

9. Elle regrette qu'aucun des États membres du Conseil de l'Europe ne reconnaisse expressément l'esclavage domestique comme délit dans leur Code pénal.

10. Elle recommande par conséquent au Comité des Ministres de demander aux gouvernements des États membres :

i. de prévoir dans leur Code pénal la reconnaissance comme délits de l'esclavage, de la traite des êtres humains et du mariage forcé ;

ii. de renforcer le contrôle aux frontières et d'harmoniser les politiques de coopération policière, surtout en ce qui concerne les mineurs ;

(...)

vi. de sauvegarder les droits des victimes de l'esclavage domestique :

a. en généralisant l'octroi d'un titre de séjour humanitaire temporaire et renouvelable ;

b. en prenant à l'égard des victimes des mesures de protection et d'assistance sociale, administrative et juridique ;

c. en prenant des mesures visant à la réintégration et à la réhabilitation des victimes, y compris la création de centres d'aide notamment destinés à leur protection ;

d. en développant des programmes spécifiques pour leur protection ;

e. en prévoyant des délais de prescription plus longs pour le délit d'esclavage ;

f. en créant des fonds d'indemnisation destinés aux victimes ;

(...)

c) Recommandation 1663 (2004) adoptée le 22 juin 2004

«1. L'Assemblée parlementaire note avec consternation que l'esclavage existe toujours dans l'Europe du XXI^e siècle. Bien que l'esclavage ait été officiellement aboli il y a plus de 150 ans, il reste en Europe des milliers de personnes maintenues en esclavage, traitées comme des objets, humiliées et victimes d'abus. Les esclaves modernes, comme ceux d'autrefois, sont obligés de travailler (victimes de menaces psychologiques ou physiques) sans aucune contrepartie financière ou pour une rémunération minimale. Ils font l'objet de contraintes physiques ou voient leur liberté de circulation limitée, et sont traités de manière inhumaine et dégradante.

2. Les esclaves d'aujourd'hui sont en majorité des femmes qui travaillent le plus souvent chez des particuliers, chez qui elles arrivent comme domestiques immigrées, personnes au pair ou «épouses achetées par correspondance». La plupart sont arrivées de leur plein gré, dans l'espoir d'améliorer leur situation ou d'échapper à la pauvreté et à des conditions de vie difficile, mais certaines ont été trompées par leurs employeurs, des agences ou d'autres intermédiaires, ou se retrouvent avec des dettes à rembourser, ou ont même été victimes de la traite. Lorsqu'elles se retrouvent au travail (ou mariées à un «mari-consommateur»), elles sont cependant vulnérables et isolées. Cela offre de

nombreuses occasions à des employeurs ou à des maris abusifs de les transformer en esclaves domestiques.

(...)

5. Le Conseil de l'Europe doit avoir une tolérance zéro à l'égard de l'esclavage. En tant qu'organisation internationale défendant les droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a le devoir de prendre la tête du combat contre toutes les formes d'esclavage et de traite des êtres humains. L'Organisation et ses Etats membres doivent promouvoir et protéger les droits fondamentaux des victimes, et veiller à ce que les auteurs du crime qu'est l'esclavage domestique soient traduits en justice, afin que l'esclavage soit finalement éliminé d'Europe.

6. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres :

i. *d'une manière générale :*

a. de mener rapidement à leur terme les négociations concernant le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;

b. d'encourager les Etats membres à lutter de toute urgence contre l'esclavage domestique sous toutes ses formes et de veiller à ce que le maintien d'une personne dans n'importe quelle forme d'esclavage soit considéré comme un crime dans tous les Etats membres ;

c. de veiller à ce que les autorités compétentes des Etats membres mènent une enquête approfondie, diligente et impartiale sur toute allégation de quelque forme d'esclavage que ce soit et poursuivent les responsables ;

(...)

ii. *en ce qui concerne l'esclavage domestique :*

a. d'élaborer une charte des droits des travailleurs domestiques, comme le prévoyait déjà la Recommandation 1523 (2001) sur l'esclavage domestique. Une telle charte, qui pourrait prendre la forme d'une recommandation du Comité des Ministres ou même d'une convention, devrait garantir aux travailleurs domestiques au moins les droits suivants :

– la reconnaissance du travail domestique chez les particuliers en tant que « véritable travail », c'est-à-dire auquel s'appliquent les droits en matière d'emploi et la protection sociale, y compris le salaire minimal (lorsqu'il existe), les indemnités de maladie et de maternité, ainsi que les droits à pension ;

– le droit à un contrat de travail exécutoire indiquant le salaire minimal, le nombre d'heures maximal et les responsabilités ;

– le droit à l'assurance maladie ;

– le droit à la vie familiale, y compris à la santé, à l'éducation et aux droits sociaux pour les enfants des travailleurs domestiques ;

– le droit d'avoir du temps libre et du temps pour soi ;

– le droit des travailleurs domestiques immigrés à un statut d'immigration indépendant de tout employeur, le droit de changer d'employeur et de circuler dans le pays hôte et à travers l'Union européenne, et le droit à la reconnaissance des qualifications, de la formation et de l'expérience acquises dans le pays d'origine ;

(...)

50. Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, ouverte à la signature le 16 mai 2005 (extraits)

Préambule

« (...) Considérant que la traite des êtres humains peut conduire à une situation d'esclavage pour les victimes;

Considérant que le respect des droits des victimes et leur protection, ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains doivent être les objectifs primordiaux;

Considérant que toute action ou initiative dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains doit être non discriminatoire et prendre en considération l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi qu'une approche fondée sur les droits de l'enfant;

(...)

Gardant à l'esprit les recommandations suivantes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: (...) Recommandation 1663 (2004) esclavage domestique: servitude, personnes au pair et épouses achetées par correspondance;

(...)

Article 1 – Objet de la Convention

« 1 La présente Convention a pour objet:

a de prévenir et combattre la traite des êtres humains, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes;

b de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces;

(...)

Article 4 – Définitions

« Aux fins de la présente Convention:

a L'expression «traite des êtres humains» désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes;

b Le consentement d'une victime de la «traite d'êtres humains» à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'alinéa (a) du présent article, est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa (a) a été utilisé;

c le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'un enfant aux fins d'exploitation sont considérés comme une «traite des êtres humains» même s'ils ne font appel à aucun des moyens énoncés à l'alinéa (a) du présent article;

- d le terme « enfant » désigne toute personne âgée de moins de dix-huit ans ;
- e le terme « victime » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie au présent article.»

Article 19 – Incrimination de l'utilisation des services d'une victime

«Chaque Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, conformément à son droit interne, au fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation visée à l'article 4 paragraphe a de la présente Convention, en sachant que la personne concernée est victime de la traite d'êtres humains.»

51. Autres conventions internationales

- a) *Convention sur le travail forcé, adoptée par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail le 28 juin 1930 (ratifiée par la France le 24 juin 1937)*

Article 2

«1. Aux fins de la présente convention, le terme *travail forcé ou obligatoire* désignera tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré.

2. Toutefois, le terme *travail forcé ou obligatoire* ne comprendra pas, aux fins de la présente convention :

- a) tout travail ou service exigé en vertu des lois sur le service militaire obligatoire et affecté à des travaux d'un caractère purement militaire ;
- b) tout travail ou service faisant partie des obligations civiques normales des citoyens d'un pays se gouvernant pleinement lui-même ;
- c) tout travail ou service exigé d'un individu comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire, à la condition que ce travail ou service soit exécuté sous la surveillance et le contrôle des autorités publiques et que ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées ;
- d) tout travail ou service exigé dans les cas de force majeure, c'est-à-dire dans les cas de guerre, de sinistres ou menaces de sinistres tels qu'incendies, inondations, famines, tremblements de terre, épidémies et épizooties violentes, invasions d'animaux, d'insectes ou de parasites végétaux nuisibles, et en général toutes circonstances mettant en danger ou risquant de mettre en danger la vie ou les conditions normales d'existence de l'ensemble ou d'une partie de la population ;
- e) les menus travaux de village, c'est-à-dire les travaux exécutés dans l'intérêt direct de la collectivité par les membres de celle-ci, travaux qui, de ce chef, peuvent être considérés comme des obligations civiques normales incombant aux membres de la collectivité, à condition que la population elle-même ou ses représentants directs aient le droit de se prononcer sur le bien-fondé de ces travaux.»

Article 3

«Aux fins de la présente convention, le terme *autorités compétentes* désignera soit les autorités métropolitaines, soit les autorités centrales supérieures du territoire intéressé.»

Article 4

« 1. Les autorités compétentes ne devront pas imposer ou laisser imposer le travail forcé ou obligatoire au profit de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées.

2. Si une telle forme de travail forcé ou obligatoire au profit de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées existe à la date à laquelle la ratification de la présente convention par un Membre est enregistrée par le Directeur général du Bureau international du Travail, ce Membre devra supprimer complètement ledit travail forcé ou obligatoire dès la date de l'entrée en vigueur de la présente convention à son égard. »

b) Convention relative à l'esclavage, signée à Genève, le 25 septembre 1926, et entrée en vigueur le 9 mars 1927, conformément aux dispositions de l'article 12

Article premier

« Aux fins de la présente Convention, il est entendu que :

1. L'esclavage est l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux ;

2. La traite des esclaves comprend tout acte de capture, d'acquisition ou de cession d'un individu en vue de le réduire en esclavage ; tout acte d'acquisition d'un esclave en vue de le vendre ou de l'échanger ; tout acte de cession par vente ou échange d'un esclave acquis en vue d'être vendu ou échangé, ainsi que, en général, tout acte de commerce ou de transport d'esclaves. »

Article 4

« Les Hautes Parties contractantes se prêteront mutuellement assistance pour arriver à la suppression de l'esclavage et de la traite des esclaves. »

Article 5

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le recours au travail forcé ou obligatoire peut avoir de graves conséquences et s'engagent, chacune en ce qui concerne les territoires soumis à sa souveraineté, juridiction, protection, suzeraineté ou tutelle, à prendre des mesures utiles pour éviter que le travail forcé ou obligatoire n'amène des conditions analogues à l'esclavage.

Il est entendu :

1. Que, sous réserve des dispositions transitoires énoncées au paragraphe 2 ci-dessous, le travail forcé ou obligatoire ne peut être exigé que pour des fins publiques ;

2. Que, dans les territoires où le travail forcé ou obligatoire, pour d'autres fins que des fins publiques, existe encore, les Hautes Parties contractantes s'efforceront d'y mettre progressivement fin, aussi rapidement que possible, et que, tant que ce travail forcé ou obligatoire existera, il ne sera employé qu'à titre exceptionnel, contre une rémunération adéquate et à la condition qu'un changement du lieu habituel de résidence ne puisse être imposé ;

3. Et que, dans tous les cas, les autorités centrales compétentes du territoire intéressé assumeront la responsabilité du recours au travail forcé ou obligatoire.»

c) Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage adoptée le 30 avril 1956 et entrée en vigueur en France le 26 mai 1964

Section I. Institutions et pratiques analogues à l'esclavage

Article premier

«Chacun des Etats parties à la présente Convention prendra toutes les mesures, législatives et autres, qui seront réalisables et nécessaires pour obtenir progressivement et aussitôt que possible l'abolition complète ou l'abandon des institutions et pratiques suivantes, là où elles subsistent encore, qu'elles rentrent ou non dans la définition de l'esclavage qui figure à l'article premier de la Convention relative à l'esclavage signée à Genève le 25 septembre 1926:

a) La servitude pour dettes, c'est-à-dire l'état ou la condition résultant du fait qu'un débiteur s'est engagé à fournir en garantie d'une dette ses services personnels ou ceux de quelqu'un sur lequel il a autorité, si la valeur équitable de ces services n'est pas affectée à la liquidation de la dette ou si la durée de ces services n'est pas limitée ni leur caractère défini;

b) Le servage, c'est-à-dire la condition de quiconque est tenu par la loi, la coutume ou un accord, de vivre et de travailler sur une terre appartenant à une autre personne et de fournir à cette autre personne, contre rémunération ou gratuitement, certains services déterminés, sans pouvoir changer sa condition;

(...)

d) Toute institution ou pratique en vertu de laquelle un enfant ou un adolescent de moins de dix-huit ans est remis, soit par ses parents ou par l'un d'eux, soit par son tuteur, à un tiers, contre paiement ou non, en vue de l'exploitation de la personne, ou du travail dudit enfant ou adolescent.»

d) Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, entrée en vigueur en France le 6 septembre 1990

Article 19

«1. Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toutes formes de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

2. Ces mesures de protection comprendront, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et

aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.»

Article 32

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

2. Les Etats parties prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives pour assurer l'application du présent article. A cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, les Etats parties, en particulier :

- a) Fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi;
- b) Prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail et des conditions d'emploi;
- c) Prévoient des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective du présent article.»

Article 36

«Les Etats parties protègent l'enfant contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être.»

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 4 DE LA CONVENTION

52. La requérante se plaint de ce que l'article 4 de la Convention a été violé à son encontre. Cette disposition se lit notamment :

- « 1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
 2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
- (...)»

A. Sur la qualité de victime de la requérante

53. Le Gouvernement plaide à titre principal que la requérante ne peut plus se prétendre victime d'une violation de la Convention au sens de son article 34.

Il expose d'emblée qu'il ne conteste pas que la requérante a été victime du comportement particulièrement répréhensible du couple qui l'hébergeait, non plus que le fait que l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 19 octobre 2000 n'a pas reconnu juridiquement cette situation. Il fait toutefois observer que la requérante n'avait pas fait appel du jugement de

première instance qui avait condamné ses « employeurs » sur le fondement du seul article 225-13 du code pénal et qu'il convient d'en conclure qu'elle s'était contentée de la condamnation prononcée sur le seul fondement de cet article.

Dès lors, la requérante ne saurait se fonder sur l'absence de condamnation du chef de l'article 225-14 du code pénal pour arguer du fait qu'elle aurait conservé la qualité de victime.

54. Le Gouvernement observe par ailleurs qu'en l'espèce le pourvoi en cassation de la requérante était encore pendant lorsque sa requête a été introduite devant la Cour. Toutefois, à la suite de l'arrêt ayant cassé la décision de la cour d'appel de Paris, la cour d'appel de renvoi a reconnu la situation de dépendance et de vulnérabilité de la requérante au sens de l'article 225-13 du code pénal ainsi que l'exploitation dont elle a fait l'objet, même si elle était saisie des seuls intérêts civils. Il souligne que, selon la jurisprudence, une décision ou une mesure favorable au requérant lui retire la qualité de victime pour autant que les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention.

55. Le Gouvernement en conclut que la sanction prononcée par la cour d'appel de Versailles doit être considérée comme ayant permis la réparation de la violation que la requérante allègue devant la Cour, et ce d'autant plus qu'elle n'a pas formé de pourvoi en cassation contre cet arrêt. Il rappelle par ailleurs que le conseil de prud'hommes de Paris lui a accordé des sommes au titre des salaires non versés et des indemnités.

56. Enfin, la situation administrative de la requérante a été régularisée et elle bénéficie d'un titre de séjour lui permettant de résider régulièrement en France et d'y faire des études. En conclusion, le Gouvernement estime que la requérante ne saurait se prétendre encore victime d'une violation de la Convention au sens de l'article 34.

57. La requérante ne conteste pas que certaines mesures et décisions qui lui étaient favorables ont été adoptées.

58. Elle souligne toutefois qu'à aucun moment les autorités nationales n'ont reconnu, explicitement ou en substance, le grief tiré par elle de la méconnaissance, par l'Etat, de son obligation positive, inhérente à l'article 4, de lui assurer une protection concrète et effective contre les pratiques interdites par cet article, dont elle a été victime de la part des époux B. Seule une réparation civile a en effet été mise à leur charge.

59. Elle soutient que le libellé des articles 225-13 et 225-14 du code pénal, à l'époque, était trop ouvert et évasif et dans une corrélation à ce point imparfaite avec les critères européens et internationaux pour définir la servitude et le travail forcé ou obligatoire qu'une protection effective et suffisante contre les pratiques dont elle a été victime ne lui a pas été assurée.

60. Aux termes de l'article 34 de la Convention, « la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique (...) qui se prétend

victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles (...)».

61. La Cour rappelle qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de redresser une violation alléguée de la Convention. A cet égard, la question de savoir si un requérant peut se prétendre victime de la violation alléguée se pose à tous les stades de la procédure au regard de la Convention (voir *Karahalios c. Grèce*, n° 62503/00, § 21, 11 décembre 2003, et *Malama c. Grèce* (déc.), n° 43622/98, 25 novembre 1999).

62. Selon la jurisprudence constante de la Cour, par «victime», l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se concevant même en l'absence de préjudice; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'article 41. Partant, une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de «victime» que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, entre autres, *Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, p. 846, § 36, *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 50, CEDH 1999-VII, et *Association Ekin c. France* (déc.), n° 39288/98, 18 janvier 2000).

63. La Cour considère que l'argument tiré de la perte de qualité de victime de la requérante avancé par le Gouvernement soulève des questions concernant les dispositions pénales du droit français relatives à l'esclavage, à la servitude et au travail forcé et obligatoire et l'interprétation qui en est faite par les juridictions internes. Ces questions sont étroitement liées au fond du grief de la requérante. Aussi la Cour estime-t-elle qu'il convient de les examiner au regard de la disposition normative de la Convention invoquée par la requérante (voir notamment les arrêts *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, série A n° 32, *Gnahoré c. France*, n° 40031/98, § 26, CEDH 2000-IX, et *Issaïeva c. Russie*, n° 57950/00, § 161, 24 février 2005).

B. Sur le fond

1. Quant à l'applicabilité de l'article 4 et aux obligations positives

64. La Cour relève que le Gouvernement ne conteste pas que l'article 4 est applicable en l'espèce.

65. La requérante estime que l'exploitation dont elle a été victime alors qu'elle était mineure s'analyse en une méconnaissance de l'obligation positive qui incombe à l'État, en vertu des articles 1 et 4 combinés de la Convention, de mettre en place une législation pénale suffisante pour prévenir et réprimer effectivement les auteurs de ces méfaits.

66. Elle rappelle de manière détaillée la jurisprudence de la Cour en matière d'obligation positive en ce qui concerne les articles 3 et 8, à défaut de décisions en la matière concernant l'article 4 (arrêts *X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, série A n° 91, *A. c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, et *M.C. c. Bulgarie*, n° 39272/98, CEDH 2003-XII).

67. Elle ajoute que dans les différentes affaires en cause la responsabilité de l'Etat défendeur a été retenue en raison de son omission, en application de l'article 1 de la Convention, de mettre en place un système répressif permettant d'assurer une protection concrète et effective des droits garantis par les articles 3 et/ou 8 contre les agissements de personnes privées.

68. Elle souligne que cette obligation recouvre l'hypothèse où les autorités étatiques se voient reprocher de n'avoir pas pris les mesures adéquates pour empêcher la survenance de la situation critiquée ou en limiter les effets. En outre, la portée de l'obligation positive de protection de l'Etat du fait des défaillances de son système juridique peut varier en fonction de facteurs tels que l'aspect du droit en cause, la gravité du méfait commis par la personne privée, ou encore la particulière vulnérabilité de la victime. Tel est précisément l'objet de sa requête, dans le contexte particulier de la protection des droits d'une mineure au regard de l'article 4.

69. La requérante ajoute que l'on ne saurait soutenir qu'une procédure civile permettant une réparation des dommages subis, en dehors de tout mécanisme répressif adapté pour prévenir et punir les auteurs directs des mauvais traitements allégués, aurait suffi pour lui assurer une protection adéquate contre d'éventuelles atteintes à son intégrité.

70. Elle considère que le droit de ne pas être tenu en servitude énoncé par l'article 4 § 1 de la Convention est un droit absolu qui ne souffre aucune dérogation en aucune circonstance. Elle rappelle que les pratiques prohibées par l'article 4 font également l'objet de conventions internationales spécifiques qui s'appliquent aux enfants comme aux adultes.

71. Dès lors, la requérante estime que les Etats ont l'obligation positive, inhérente à l'article 4 de la Convention, d'adopter des dispositions pénales concrètes, dissuadant de commettre de tels actes, s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, constater et sanctionner les violations.

72. Elle fait encore observer que, le parquet général n'ayant pas cru nécessaire de se pourvoir en cassation au nom de l'intérêt général, la relaxe des époux B. du chef des délits prévus par les articles 225-13 et 225-14 du code pénal était définitive. Dès lors, la cour d'appel de renvoi saisie après la cassation ne pouvait prononcer de déclaration de culpabilité ni, *a fortiori*, une peine, mais uniquement décider

l'attribution de réparations civiles. L'intéressée considère que le simple constat du fait que les éléments constitutifs du délit prévu à l'article 225-13 du code pénal étaient réunis et la condamnation à une amende et à des dommages et intérêts ne sauraient être tenus pour une reconnaissance explicite ou en substance de la violation de l'article 4 de la Convention.

73. Pour ce qui est d'éventuelles obligations positives, le Gouvernement concède qu'il semble qu'elles existent concernant l'article 4 si l'on transpose le raisonnement suivi par la Commission européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *X et Y c. Pays-Bas* (précitée). Il rappelle toutefois que les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'il s'agit d'intervenir jusque dans les relations interindividuelles.

74. Il se réfère sur ce point à la jurisprudence de la Cour et notamment aux arrêts *Calvelli et Ciglio c. Italie* ([GC], n° 32967/96, CEDH 2002-I), *A. c. Royaume-Uni*, précité, *Z et autres c. Royaume-Uni* ([GC], n° 29392/95, § 109, CEDH 2001-V), ainsi qu'à la décision rendue dans l'affaire *G.G. c. Italie* ((déc.), n° 34574/97, 10 octobre 2002) dans laquelle la Cour a relevé, concernant l'article 3, que «la voie pénale ne constitue pas le seul recours efficace dans ce type d'affaire, mais qu'une procédure civile, permettant d'obtenir une réparation des dommages subis, doit en principe être ouverte aux mineurs victimes des mauvais traitements.»

75. Le Gouvernement en conclut que, dans la présente affaire, une poursuite devant les juridictions répressives conduisant au versement de dommages et intérêts est suffisante sur le terrain de l'article 4 pour se conformer à toute obligation positive découlant de la Convention.

76. Subsidiairement, le Gouvernement estime que le droit pénal français répond en tout état de cause aux éventuelles obligations positives découlant de l'article 4 de la Convention. Il expose que le libellé des articles 225-13 et 225-14 du code pénal permet de lutter contre l'ensemble des phénomènes d'exploitation d'une personne par le travail, au sens de l'article 4, et souligne que ce dispositif répressif avait déjà donné lieu, au moment des faits dénoncés par la requérante, à plusieurs décisions pénales formant une jurisprudence et a, depuis lors, donné lieu à diverses autres décisions allant dans le même sens.

77. La Cour rappelle qu'il a déjà été établi que, concernant certaines dispositions de la Convention, le fait que l'Etat s'abstienne de porter atteinte aux droits garantis ne suffit pas pour conclure qu'il s'est conformé aux engagements découlant de l'article 1 de la Convention.

78. Ainsi, en ce qui concerne l'article 8 de la Convention, elle a estimé dès 1979 que :

« (...) Il ne se contente pourtant pas d'astreindre l'Etat à s'abstenir de pareilles ingérences: à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un « respect » effectif de la vie familiale.

Il en résulte notamment que l'Etat, en fixant dans son ordre juridique interne le régime applicable à certains liens de famille comme ceux de la mère célibataire avec son enfant, doit agir de manière à permettre aux intéressés de mener une vie familiale normale. Tel que le conçoit l'article 8, le respect de la vie familiale implique en particulier, aux yeux de la Cour, l'existence en droit national d'une protection juridique rendant possible dès la naissance l'intégration de l'enfant dans sa famille. Divers moyens s'offrent en la matière au choix de l'Etat, mais une législation ne répondant pas à cet impératif enfreint le paragraphe 1 de l'article 8 sans qu'il y ait lieu de l'examiner sous l'angle du paragraphe 2.» (*Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 14-15, § 31)

79. Elle a ultérieurement précisé cette notion :

«Les obligations positives de l'Etat sont inhérentes au droit au respect effectif de la vie privée au sens de l'article 8 ; ces obligations peuvent impliquer l'adoption de mesures même dans la sphère des relations des individus entre eux. Si le choix des moyens d'assurer le respect de l'article 8 dans le domaine de la protection contre les actes d'individus relève en principe de la marge d'appréciation de l'Etat, une dissuasion effective contre un acte aussi grave que le viol, qui met en jeu des valeurs fondamentales et des aspects essentiels de la vie privée, appelle des dispositions pénales efficaces. Les enfants et autres personnes vulnérables, en particulier, doivent bénéficier d'une protection effective.» (*X et Y c. Pays-Bas*, arrêt du 26 mars 1985, série A n° 91, pp. 11-13, §§ 23, 24 et 27 ; *August c. Royaume-Uni* (déc.), n° 36505/02, 21 janvier 2003 ; et *M.C. c. Bulgarie*, n° 39272/98, § 150, CEDH 2003-XII)

80. En ce qui concerne l'article 3 de la Convention, la Cour a estimé à de multiples reprises que :

«combinée avec l'article 3, l'obligation que l'article 1 de la Convention impose aux Hautes Parties contractantes de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention leur commande de prendre des mesures propres à empêcher que lesdites personnes ne soient soumises à des mauvais traitements, même administrés par des particuliers.» (arrêts *A. c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, p. 2699, § 22 ; *Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, §§ 73-75, CEDH 2001-V ; *E. et autres c. Royaume-Uni*, n° 33218/96, 26 novembre 2002 ; et *M.C. c. Bulgarie*, précité, § 149)

81. Elle a précisé par ailleurs que :

«Les enfants et autres personnes vulnérables, en particulier, ont droit à la protection de l'Etat, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri de formes aussi graves d'atteinte à l'intégrité de la personne.» (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *X et Y c. Pays-Bas* précité, pp. 11-13, §§ 21-27, *Stubbings et autres c. Royaume-Uni* du 22 octobre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1505, §§ 62-64, et *A. c. Royaume-Uni* précité, ainsi que la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, articles 19 et 37)

82. La Cour estime qu'avec les articles 2 et 3, l'article 4 de la Convention consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe.

83. Elle relève que la Commission avait envisagé en 1983 que l'on pourrait faire valoir que la responsabilité d'un gouvernement est engagée dans la mesure où il a l'obligation de veiller à ce que les règles adoptées par une association privée ne soient pas contraires aux

dispositions de la Convention, notamment lorsque les tribunaux nationaux sont compétents pour examiner les litiges relatifs à leur application (*X c. Pays-Bas*, n° 9327/81, décision de la Commission du 3 mai 1983, Décisions et rapports (DR) 32, p. 187).

84. La Cour constate que le Gouvernement a admis à l'audience, en se référant à l'affaire précitée, qu'il semble que des obligations positives existent concernant l'article 4.

85. Elle note sur ce point que la Convention sur le travail forcé, adoptée par l'Organisation internationale du travail (OIT) le 28 juin 1930 et ratifiée par la France le 24 juin 1937, spécifie à son article 4 § 1 que :

«Les autorités compétentes ne devront pas imposer ou laisser imposer le travail forcé ou obligatoire au profit de particuliers, de compagnies ou de personnes morales privées.»

86. Par ailleurs, la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, adoptée le 30 avril 1956 et entrée en vigueur en France le 26 mai 1964, prévoit à son article 1^{er} que :

«Chacun des Etats parties à la présente Convention prendra toutes les mesures, législatives et autres, qui seront réalisables et nécessaires pour obtenir progressivement et aussitôt que possible l'abolition complète ou l'abandon des institutions et pratiques suivantes, là où elles subsistent encore, qu'elles rentrent ou non dans la définition de l'esclavage qui figure à l'article premier de la Convention relative à l'esclavage signée à Genève le 25 septembre 1926: (...), le servage, (...), toute institution ou pratique en vertu de laquelle un enfant ou un adolescent de moins de dix-huit ans est remis, soit par ses parents ou par l'un d'eux, soit par son tuteur, à un tiers, contre paiement ou non, en vue de l'exploitation de la personne, ou du travail dudit enfant ou adolescent.»

87. En outre, concernant plus particulièrement les mineurs, la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, entrée en vigueur en France le 6 septembre 1990, prévoit à son article 19 § 1 :

«Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toutes formes de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, (...), de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.»

et à son article 32 :

«1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

2. Les Etats parties prennent des mesures législatives, administratives, sociales et éducatives pour assurer l'application du présent article. A cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des autres instruments internationaux, les Etats parties, en particulier :

- a) Fixent un âge minimum ou des âges minimums d'admission à l'emploi;
- b) Prévoient une réglementation appropriée des horaires de travail et des conditions d'emploi;
- c) Prévoient des peines ou autres sanctions appropriées pour assurer l'application effective du présent article.»

88. La Cour relève enfin qu'il ressort des constatations de l'Assemblée parlementaire (voir la partie «Le droit pertinent») que «les esclaves d'aujourd'hui sont en majorité des femmes qui travaillent le plus souvent chez des particuliers, chez qui elles arrivent comme domestiques immigrées (...)».

89. Dans ces conditions, la Cour estime que limiter le respect de l'article 4 de la Convention aux seuls agissements directs des autorités de l'Etat irait à l'encontre des instruments internationaux spécifiquement consacrés à ce problème et reviendrait à vider celui-ci de sa substance. Dès lors, il découle nécessairement de cet article des obligations positives pour les Etats, au même titre que pour l'article 3 par exemple, d'adopter des dispositions en matière pénale qui sanctionnent les pratiques visées par l'article 4 et de les appliquer concrètement (*M.C. c. Bulgarie*, précité, § 153).

2. *Quant à la violation de l'article 4 de la Convention*

90. En ce qui concerne la violation de l'article 4 de la Convention, la requérante précise d'emblée que le droit de ne pas être tenu en servitude énoncé par cette disposition est un droit absolu, de même que celui de ne pas se voir imposer un travail forcé ou obligatoire.

91. Elle souligne que, si la Convention ne définit pas les termes de servitude ou de «travail forcé ou obligatoire», il convient de recourir aux conventions internationales pertinentes en la matière pour cerner le contenu de ces notions et d'attacher une certaine importance dans l'examen du cas d'espèce aux critères d'identification des formes contemporaines d'esclavage et de servitude, intimement liées à la traite des personnes, dégagés aussi bien par les Nations unies que par le Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la nécessité, reconnue internationalement, d'accorder une protection spéciale aux enfants en raison de leur âge et de leur vulnérabilité.

92. Elle rappelle que sa condition s'apparente à trois des quatre institutions ou pratiques serviles visées à l'article 1^{er} de la Convention de Genève supplémentaire du 30 avril 1956, soit la servitude pour dettes, la remise d'un enfant ou d'un adolescent à un tiers contre paiement ou non, en vue de l'exploitation de son travail, et le servage. Elle précise qu'elle n'est pas venue en France pour travailler comme domestique mais qu'elle a été contrainte de le faire à la suite de la traite dont elle a été

victime de la part de M^{me} B., avec l'accord de ses parents obtenu au moyen de fausses promesses.

Elle conclut que cette « remise » d'une mineure par son père en vue de l'exploitation du travail de celle-ci s'apparente à la pratique analogue à l'esclavage visée par l'article 1 d) de la Convention supplémentaire des Nations unies de 1956.

93. La requérante se réfère également aux travaux du Conseil de l'Europe sur l'esclavage domestique et rappelle qu'ont été retenus entre autres critères la confiscation du passeport, le défaut de rémunération ou une rémunération sans rapport avec le service fourni, mais aussi la séquestration ou l'autoséquestration, outre l'isolement culturel, physique et affectif.

94. Elle ajoute qu'il ressort des faits que sa situation ne présentait pas un caractère temporaire et occasionnel comme cela est normalement le cas en matière de « travail forcé ou obligatoire ». Sa liberté d'aller et venir était limitée, elle était privée de passeport, en situation précaire puis irrégulière, elle était de surcroît entretenue par les époux B. dans la crainte d'être arrêtée et expulsée. Elle estime que cela caractérise la notion d'autoséquestration décrite ci-dessus.

95. Rappelant ses conditions de travail et de vie chez les époux B., elle conclut que la situation d'exploitation qui lui a été imposée a compromis son éducation et son intégration sociale, ainsi que le développement et l'épanouissement de sa personnalité, que c'est bien son statut dans sa totalité qui a été investi, ce qui est un trait caractéristique de la servitude et n'est généralement pas le cas du travail forcé ou obligatoire.

96. Elle ajoute que la situation d'esclavage moderne se caractérise, en plus de l'exploitation non rémunérée du travail d'autrui, par une transformation de l'état ou de la condition de la personne du fait du degré de contrainte ou de contrôle exercé sur elle, sur sa vie, ses biens personnels et son droit à la liberté d'aller et venir et de prendre des décisions la concernant.

Elle précise qu'elle n'a pas qualifié sa situation de « travail forcé » dans le cadre de la procédure devant la cour d'appel de renvoi, mais que, dans ses conclusions, la partie civile avait fait valoir que « l'abus d'exploitation auquel M^{lle} Siliadin a été assujettie (...) présente à tout le moins les caractéristiques du « travail forcé » au sens de l'article 4 § 2 de la Convention (...); que c'était en réalité une esclave domestique, recrutée en Afrique ».

97. Quant à la définition du « travail forcé ou obligatoire », la requérante rappelle la jurisprudence de la Commission et de la Cour et souligne l'évolution du droit international en faveur d'une protection spéciale à accorder aux enfants.

98. Elle relève que le droit pénal français ne comporte pas d'incriminations spécifiques de l'esclavage, de la servitude, du travail

forcé ou obligatoire et encore moins une définition assez précise et souple de ces trois notions pour permettre une application adaptée à leurs formes contemporaines. En outre, avant la loi du 18 mars 2003, il n'existait pas non plus de texte réprimant directement la traite des personnes.

99. Dès lors, les faits dont elle a été victime sont tombés sous le coup des articles 225-13 et 225-14 du code pénal, dans leur rédaction applicable à l'époque, textes non spécifiques de caractère plus général et qui avaient comme conditions préalables communes la vulnérabilité ou la situation de dépendance de la victime, notions aussi imprécises que celle d'abus de l'auteur, également exigé pour caractériser ces deux délits. Elle souligne sur ce point que tant la doctrine que la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les diverses formes de l'esclavage moderne ont mis en exergue l'absence de critères légaux permettant au juge de déterminer l'existence de ces situations, ce qui a abouti à des interprétations jurisprudentielles trop restrictives.

100. Ainsi, le délit prévu par l'article 225-13 du code pénal incriminait l'exploitation abusive du travail d'autrui. Dans son appréciation de la vulnérabilité ou de l'état de dépendance de la victime, le juge pouvait identifier, parmi d'autres circonstances, certains indicateurs de la contrainte ou du contrôle exercé sur la personne, mais ceux-ci étaient relevés uniquement au titre des conditions préalables à l'exploitation et non en tant qu'éléments constitutifs de cette forme particulière qu'est l'esclavage moderne. Au surplus, cet article n'établissait aucune distinction entre l'employeur qui tire profit de la situation irrégulière de travailleurs immigrés se trouvant déjà en France et celui qui les place délibérément dans cet état en se livrant à la traite des personnes.

101. La requérante ajoute que, contrairement à l'article 225-13, le délit de l'article 225-14 supposait, et suppose toujours, pour être caractérisé, qu'une atteinte ait été portée à la dignité humaine, concept particulièrement imprécis et sujet à des interprétations aléatoires. C'est ainsi que ses conditions de travail n'ont pas été considérées par le tribunal comme caractérisant des conditions de travail incompatibles avec la dignité humaine, de même pour ses conditions d'hébergement.

102. Elle conclut que les dispositions pénales en vigueur à l'époque considérée ne l'ont pas suffisamment mise à l'abri de la servitude ou du travail forcé ou obligatoire sous leur forme contemporaine, qui sont contraires à l'article 4 de la Convention. Quant au fait que la procédure pénale ait abouti à l'allocation d'une indemnisation, elle estime qu'il ne saurait suffire pour absoudre l'Etat de son obligation de mettre en place un mécanisme répressif qui sanctionne effectivement les auteurs de ces méfaits et ait un effet dissuasif.

103. Quant à une éventuelle violation de l'article 4, le Gouvernement fait d'abord observer que la Convention n'a pas défini le terme de «servitude». Il expose que, d'après la doctrine, la situation de

«servitude» est proche de celle d'«esclavage» qui en est le degré extrême, cependant elle traduit un état d'exploitation ne nécessitant pas que la victime soit objectivée au point d'être ramenée à l'état de simple propriété d'autrui.

104. Pour ce qui est de la différence entre «servitude» et «travail forcé ou obligatoire», il conclut de la jurisprudence de la Commission et de la Cour que la servitude semble caractéristique de situations dans lesquelles la négation de la liberté de l'individu ne se limite pas à la fourniture obligatoire d'un travail mais s'étend à ses conditions de vie sans possibilité d'y remédier, élément qui ne se retrouverait pas dans le «travail forcé ou obligatoire».

105. Quant à la différence entre «travail forcé» et «travail obligatoire», le Gouvernement relève que si, d'après la jurisprudence, la définition du «travail forcé» comme étant effectué sous l'effet d'une «contrainte physique ou morale» paraît relativement claire, celle du «travail obligatoire» l'est moins.

106. En ce qui concerne la situation particulière de la requérante, le Gouvernement ne conteste pas qu'elle relevait de l'article 4 de la Convention et souligne qu'elle a elle-même expressément qualifié sa situation de «travail forcé» au sens de cet article.

107. Il estime toutefois que les autorités juridictionnelles nationales ont sans conteste remédié à la violation de la Convention en estimant que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article 225-13 du code pénal étaient réunis.

108. Le Gouvernement rappelle enfin que le libellé des articles 225-13 et 225-14 du code pénal permet de lutter contre l'ensemble des phénomènes d'exploitation d'une personne par le travail relevant de l'article 4 de la Convention.

109. La Cour constate que la requérante est arrivée du Togo en France à l'âge de quinze ans et sept mois avec une personne qui était convenue avec son père qu'elle travaillerait jusqu'au remboursement de son billet d'avion, mais que sa situation administrative serait régularisée et qu'elle serait scolarisée.

110. En réalité, la requérante travailla quelques mois chez cette personne avant d'être «prêtée» aux époux B. Il ressort des faits tels qu'établis que, chez ceux-ci, elle travailla sans relâche environ quinze heures par jour, sans jours de repos, pendant plusieurs années, sans jamais être payée, sans être scolarisée, sans disposer de ses papiers d'identité et sans que sa situation administrative soit régularisée. Elle était logée sur place et dormait dans la chambre des enfants.

111. La Cour constate qu'outre la Convention de nombreux instruments internationaux ont pour objet la protection des êtres humains contre l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire (voir la partie «Le droit pertinent»). Comme l'a relevé l'Assemblée

parlementaire du Conseil de l'Europe, bien que l'esclavage ait été officiellement aboli il y a plus de cent cinquante ans, des situations d'«esclavage domestique» perdurent en Europe qui concernent des milliers de personnes, parmi lesquelles une majorité de femmes.

112. La Cour rappelle que l'article 4 consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Le premier paragraphe de cet article ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles nos 1 et 4, et d'après l'article 15 § 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation (voir, en ce qui concerne l'article 3, les arrêts *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 65, § 163, *Soering c. Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, série A n° 161, pp. 34-35, § 88, *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, p. 1855, § 79, et *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 79, CEDH 1999-V).

Dans ces conditions, la Cour estime que, conformément aux normes et aux tendances contemporaines en la matière, il y a lieu de considérer que les obligations positives qui pèsent sur les Etats membres en vertu de l'article 4 de la Convention commandent la criminalisation et la répression effective de tout acte tendant à maintenir une personne dans ce genre de situation (voir, *mutatis mutandis*, *M.C. c. Bulgarie*, précité, § 166).

113. La Cour doit dès lors déterminer si la situation de la requérante relève de l'article 4 de la Convention.

114. Il n'est pas contesté que celle-ci a travaillé sans relâche chez les époux B. pendant plusieurs années, ni que ce n'est pas par sa propre volonté qu'elle l'a fait.

Il est également établi que la requérante n'a perçu aucune rémunération de la part des époux B. pour le travail qu'elle a fourni.

115. La Cour a déjà pris en compte les conventions de l'OIT – qui lient la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la France – et spécialement la Convention sur le travail forcé de 1930 pour interpréter l'article 4 de la Convention européenne (*Van der Musselle c. Belgique*, arrêt du 23 novembre 1983, série A n° 70, p. 16, § 32).

116. Elle a considéré qu'il existe en effet une analogie frappante, et qui n'est pas fortuite, entre le paragraphe 3 de l'article 4 de la Convention européenne et le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention n° 29 de l'OIT. Or le paragraphe 1 du même article précise qu'«aux fins» de cette dernière, l'expression «travail forcé ou obligatoire» désigne «tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de son plein gré».

117. Reste à savoir s'il y a eu travail «forcé ou obligatoire». Cela évoque l'idée d'une contrainte, physique ou morale. Il doit s'agir d'un travail «exigé (...) sous la menace d'une peine quelconque» et, de plus,

contraire à la volonté de l'intéressé, pour lequel celui-ci « ne s'est pas offert de son plein gré » (arrêt *Van der Mussele* précité, p. 17, § 34).

118. La Cour note qu'en l'espèce, si la requérante n'était pas sous la menace d'une « peine », il n'en demeure pas moins qu'elle était dans une situation équivalente quant à la gravité de la menace qu'elle pouvait ressentir.

En effet, adolescente, dans un pays qui lui était étranger, elle était en situation irrégulière sur le territoire français et craignait d'être arrêtée par la police. Les époux B. entretenaient d'ailleurs cette crainte et lui faisaient espérer une régularisation de sa situation (paragraphe 22 ci-dessus).

Dès lors, la Cour considère que la première condition est remplie, d'autant plus que, la Cour y insiste, la requérante était mineure.

119. Quant à savoir si elle a accompli ce travail de son plein gré, il ressort clairement des faits établis qu'il ne saurait sérieusement être soutenu que tel était le cas. Il est au contraire flagrant qu'aucun autre choix ne lui était offert.

120. Dans ces conditions, la Cour estime que la requérante a, au minimum, été soumise à un travail forcé au sens de l'article 4 de la Convention alors qu'elle était mineure.

121. Reste à déterminer si la requérante a été en outre maintenue dans un état de servitude ou d'esclavage.

Il importe de ne perdre de vue ni les caractères particuliers de la Convention ni le fait que celle-ci est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles, et que le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques (voir parmi beaucoup d'autres *Selmouni*, précité, § 101).

122. La Cour relève d'emblée que selon la Convention relative à l'esclavage de 1927 « l'esclavage est l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux. »

Elle note que cette définition correspond au sens « classique » de l'esclavage, tel qu'il a été pratiqué pendant des siècles. Bien que la requérante ait été, dans le cas d'espèce, clairement privée de son libre arbitre, il ne ressort pas du dossier qu'elle ait été tenue en esclavage au sens propre, c'est-à-dire que les époux B. aient exercé sur elle, juridiquement, un véritable droit de propriété, la réduisant à l'état d'« objet ».

123. En ce qui concerne la notion de « servitude », elle prohibe une « forme de négation de la liberté, particulièrement grave » (voir le rapport de la Commission dans l'affaire *Van Droogenbroeck c. Belgique* du

9 juillet 1980, série B n° 44, p. 30, §§ 78-80). Elle englobe, « en plus de l'obligation de fournir à autrui certains services, (...) l'obligation pour le « serf » de vivre sur la propriété d'autrui et l'impossibilité de changer sa condition ». A ce sujet, pour examiner un grief sous l'angle de ce paragraphe de l'article 4, la Commission a eu notamment égard à la Convention relative à l'abolition de l'esclavage (voir également la décision de la Commission du 5 juillet 1979 dans l'affaire *Van Droogenbroeck c. Belgique*, n° 7906/77, DR 17, p. 59).

124. Il en résulte, au vu de la jurisprudence existante sur la question, que la « servitude » telle qu'entendue par la Convention s'analyse en une obligation de prêter ses services sous l'empire de la contrainte et qu'elle est à mettre en lien avec la notion d'« esclavage » qui la précède (*Seguin c. France* (déc.), n° 42400/98, 7 mars 2000).

125. Par ailleurs, aux termes de la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, chacun des Etats parties doit prendre toutes les mesures réalisables et nécessaires pour obtenir l'abolition complète ou l'abandon des institutions et pratiques suivantes :

« d) Toute institution ou pratique en vertu de laquelle un enfant ou un adolescent de moins de dix-huit ans est remis, soit par ses parents ou par l'un d'eux, soit par son tuteur, à un tiers, contre paiement ou non, en vue de l'exploitation de la personne, ou du travail dudit enfant ou adolescent. »

126. En sus du fait que la requérante a été astreinte à un travail forcé, la Cour relève que ce travail s'effectuait sept jours sur sept et environ quinze heures par jour.

Amenée en France par une relation de son père, elle n'avait pas choisi de travailler chez les époux B.

Mineure, elle était sans ressources, vulnérable et isolée, et n'avait aucun moyen de vivre ailleurs que chez les époux B. où elle partageait la chambre des enfants, aucune autre forme d'hébergement ne lui ayant été proposée. Elle était entièrement à la merci des époux B. puisque ses papiers lui avaient été confisqués et qu'il lui avait été promis que sa situation serait régularisée, ce qui ne fut jamais fait.

127. De plus, la requérante, qui craignait d'être arrêtée par la police, n'était en tout état de cause autorisée à sortir que pour accompagner les enfants en classe et à leurs différentes activités. Elle ne disposait donc d'aucune liberté de mouvement et d'aucun temps libre.

128. N'ayant par ailleurs pas été scolarisée malgré ce qui avait été promis à son père, la requérante ne pouvait espérer voir sa situation évoluer et était entièrement dépendante des époux B.

129. La Cour conclut de ce qui précède que la requérante, mineure à l'époque des faits, a été tenue en état de servitude au sens de l'article 4 de la Convention.

130. Compte tenu des conclusions auxquelles elle est parvenue concernant les obligations positives au titre de l'article 4, la Cour doit maintenant rechercher si la législation en cause et l'application qui en a été faite en l'espèce ont été défailtantes au point d'emporter violation de l'article 4 de la part de l'Etat défendeur.

131. Selon la requérante, les dispositions du droit pénal français n'ont pas permis qu'elle soit protégée efficacement contre cette situation et que les auteurs soient punis.

132. Le Gouvernement soutient quant à lui que les articles 225-13 et 225-14 du code pénal permettent de lutter contre l'exploitation d'une personne par le travail au sens de l'article 4 de la Convention.

133. La Cour relève que dans sa Recommandation 1523 (2001), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a «regrett[é] qu'aucun des Etats membres du Conseil de l'Europe ne reconnaisse expressément l'esclavage domestique (...) dans leur Code pénal».

134. Elle note avec intérêt les conclusions de la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne de l'Assemblée nationale française (voir la partie «Le droit pertinent»).

Concernant plus précisément les articles 225-13 et 225-14 en vigueur à l'époque des faits, celle-ci a relevé notamment :

«(...) Nous disposons d'un arsenal répressif loin d'être négligeable. Cependant, il n'est pas toujours pleinement utilisé et, à l'épreuve des faits, il s'avère insuffisamment dissuasif (...)

(...)

La notion commune aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal d'abus de la vulnérabilité ou de la situation de dépendance de la personne comporte des ambiguïtés préjudiciables à leur application.

(...)

Cela dit, et dans le silence de la loi, il appartient au juge de déterminer les limites du champ d'application de ces dispositions. A cet égard, l'analyse de la jurisprudence révèle des différences d'appréciations préjudiciables à l'uniformité de l'application de la loi sur le territoire de la République (...)

(...)

Il est donc manifeste qu'en l'absence de critères légaux permettant au juge de déterminer l'existence de l'abus de la vulnérabilité ou de la situation de dépendance, les dispositions des articles 225-13 et 225-14 du code pénal sont susceptibles de recevoir des interprétations plus ou moins restrictives.

(...)

Qu'il s'agisse des peines prononcées ou des peines encourues, leurs insuffisances apparaissent clairement au regard de la gravité des faits caractérisant les situations d'esclavage moderne.

(...)

Compte tenu, d'une part, du rang constitutionnel des valeurs protégées par les articles 225-13 et 225-14 du code pénal et, d'autre part, de la gravité des faits lorsqu'ils sont caractérisés, l'insignifiance des peines encourues par les coupables de ces infractions est surprenante et conduit à s'interroger sur les priorités du système répressif français.»

135. La Cour constate que dans la présente affaire les «employeurs» de la requérante ont été poursuivis sur le fondement des articles 225-13 et 225-14 du code pénal, qui répriment respectivement l'exploitation d'une personne par le travail et la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

136. Dans le jugement qu'il a rendu le 10 juin 1999, le tribunal de grande instance de Paris a condamné les époux B. pour le délit réprimé par l'article 225-13 du code pénal. Il a estimé en revanche que les infractions prévues par l'article 225-14 n'étaient pas constituées.

137. Les accusés furent condamnés à douze mois de prison dont sept avec sursis, cent mille francs français d'amende chacun et, solidairement, à cent mille francs de dommages et intérêts envers la requérante.

138. Sur appel des époux B., la cour d'appel de Paris rendit un arrêt le 19 octobre 2000 infirmant ce jugement et relaxant les prévenus.

139. Sur pourvoi de la requérante uniquement, l'arrêt fut cassé en ses seules dispositions civiles et la cause renvoyée devant une autre cour d'appel.

140. Par arrêt du 15 mai 2003, celle-ci se détermina comme le tribunal de première instance et alloua à la requérante des dommages et intérêts.

141. La Cour relève que l'esclavage et la servitude ne sont pas en tant que tels réprimés par le droit pénal français.

142. Le Gouvernement renvoie aux articles 225-13 et 225-14 du code pénal.

La Cour note toutefois que ces dispositions ne visent pas spécifiquement les droits garantis par l'article 4 de la Convention, mais concernent, de manière beaucoup plus restrictive, l'exploitation par le travail et la soumission à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

Il convient dès lors de déterminer si, en l'espèce, ces articles ont permis de sanctionner effectivement les agissements dont la requérante a été victime.

143. En effet, la Cour a déjà estimé que les enfants et autres personnes vulnérables, en particulier, ont droit à la protection de l'Etat, sous la forme d'une prévention efficace, les mettant à l'abri de formes aussi graves d'atteinte à l'intégrité de la personne (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts précités *X et Y c. Pays-Bas*, pp. 11-13, §§ 21-27, *Stubblings et autres*, p. 1505, §§ 62-64, et *A. c. Royaume-Uni*, p. 2699, § 22, ainsi que la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, articles 19 et 37).

144. Par ailleurs, la Cour a jugé dans un cas de viol «insuffisante la protection du droit civil dans le cas de méfaits du type de celui dont Y a été victime. Il y va en l'espèce de valeurs fondamentales et d'aspects essentiels de la vie privée. Seule une législation criminelle peut assurer une prévention efficace, nécessaire en ce domaine; de fait, c'est une telle législation qui régit d'ordinaire la question» (*X et Y c. Pays-Bas*, précité, p. 13, § 27).

145. La Cour constate qu'en l'espèce la requérante, soumise à des traitements contraires à l'article 4 et maintenue en servitude, n'a pas vu les auteurs des actes condamnés au plan pénal.

146. Elle note sur ce point que le procureur général ne s'étant pas pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel du 19 octobre 2000, la Cour de cassation n'était saisie que du volet civil de l'affaire et qu'ainsi la relaxe des époux B. est devenue définitive.

147. Par ailleurs, comme l'a relevé la mission d'information commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne de l'Assemblée nationale française dans son rapport du 12 décembre 2001, les articles 225-13 et 225-14 du code pénal en vigueur à l'époque étaient susceptibles d'interprétations variant largement d'un tribunal à l'autre, comme l'a démontré le cas d'espèce, qui a d'ailleurs été cité par la mission comme exemple d'un cas où une cour d'appel a refusé de manière surprenante d'appliquer les articles 225-13 et 225-14.

148. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que les dispositions pénales en vigueur à l'époque n'ont pas assuré à la requérante, qui était mineure, une protection concrète et effective contre les actes dont elle a été victime.

Elle note que des changements sont intervenus dans la législation, mais que ces modifications, postérieures, n'étaient pas applicables à la situation de la requérante.

Elle insiste sur le fait que le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques (paragraphe 121 ci-dessus).

149. La Cour conclut en conséquence qu'il y a eu, en l'espèce, violation des obligations positives qui incombent à l'Etat défendeur en vertu de l'article 4 de la Convention.

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

150. 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

151. La requérante ne demande rien au titre du dommage.

B. Frais et dépens

152. La requérante demande le remboursement de 26 209,69 euros au titre des frais de représentation, dont il y a lieu de déduire les sommes reçues au titre de l'assistance judiciaire.

153. Le Gouvernement fait observer en premier lieu que la requérante ne produit aucun justificatif attestant qu'elle s'est acquittée de cette somme.

Il estime par ailleurs que cette somme est excessive et devrait être ramenée à de plus justes proportions.

154. La Cour estime que la représentante de la requérante a sans conteste fourni un travail considérable pour présenter et argumenter cette requête concernant un domaine où existe à ce jour très peu de jurisprudence.

Dans ces conditions, la Cour alloue en équité à la requérante la totalité des frais demandés.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement tirée de la perte de qualité de victime de la requérante ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 4 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 26 209,69 EUR (vingt-six mille deux cent neuf euros soixante-neuf centimes) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) que les sommes reçues au titre de l'assistance judiciaire seront déduites de ce montant ;
 - c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 26 juillet 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley NAISMITH
Greffier adjoint

Ireneu CABRAL BARRETO
Président

SILIADIN v. FRANCE
(*Application no. 73316/01*)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 26 JULY 2005¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Foreign minor held in domestic servitude****Article 4**

Foreign minor held in domestic servitude – Forced labour — Servitude – Slavery – Positive obligations – Practical and effective protection

*
* * *

The applicant is a Togolese national who arrived in France under the age of 16 and was obliged to work as an unpaid housemaid for a couple, her passport having been taken from her. She was then obliged, against her will and without respite, to carry out household tasks and look after Mr and Mrs B.'s children for seven days a week from 7.30 a.m. to 10.30 p.m. without receiving any remuneration. She was required to follow Mrs B.'s instructions regarding her working hours and the work to be done, and was not free to come and go as she pleased. The applicant was able to escape for a few months with the help of a third party, by whom she was employed. Then, on the advice of her uncle, she returned to Mr and Mrs B.'s home. The latter undertook to put her immigration status in order. Eventually, the Committee against Modern Slavery, alerted by a neighbour, filed a complaint with the prosecutor's office. Criminal proceedings were brought against Mr and Mrs B. on the basis of two Articles of the Criminal Code prohibiting, respectively, the exploitation of an individual through labour, and subjecting an individual to working and living conditions that were incompatible with human dignity. The court found Mr and Mrs B. guilty of the first offence and considered that the second had not been substantiated. They were sentenced to twelve months' imprisonment, of which seven months were suspended, a fine of 100,000 French francs (FRF) was imposed on each of them and they were ordered to pay, jointly and severally, FRF 100,000 in damages. The appeal court overturned that judgment and acquitted Mr and Mrs B. The applicant appealed on points of law; no appeal was lodged by the Principal Public Prosecutor's Office. The Court of Cassation quashed the court of appeal's judgment in respect of the civil claims and the case was referred to another court of appeal. That court ordered Mr and Mrs B. to pay the applicant an award in compensation for non-pecuniary damage, for having obtained from her the performance of services without payment by taking advantage of her vulnerability and state of dependence.

Held

Article 4: (a) Applicability of this Article and the positive obligations: It followed from this provision that States had positive obligations to adopt criminal-law

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

provisions which penalised the practices referred to in Article 4 and to apply them in practice.

(b) Violation of this Article: In accordance with contemporary norms and trends in this field, the member States' positive obligations under Article 4 of the Convention had to be seen as requiring the penalisation and effective prosecution of any act aimed at maintaining a person in such a situation.

In the instant case, the applicant had worked against her will for several years and without respite, and had received no remuneration. She was an adolescent girl in a foreign land, unlawfully present on French territory and in fear of arrest by the police. Indeed, Mr and Mrs B. had nurtured that fear and had led her to believe that her status would be regularised. Consequently, the applicant had, at the least, been subjected to forced labour within the meaning of Article 4. Although the applicant had clearly been deprived of her personal autonomy, the evidence did not suggest that she had been held in slavery in the proper sense, in other words that Mr and Mrs B. had exercised a genuine right of legal ownership over her, thus reducing her to the status of an "object". The forced labour which the applicant had been forced to perform had been carried out seven days a week and for approximately fifteen hours per day. She had been brought to France by a relative of her father's, and had not chosen to work for Mr and Mrs B. As a minor, she had had no resources and was vulnerable and isolated, with no means of living elsewhere than in the home of Mr and Mrs B., where she shared the children's bedroom as no other accommodation had been offered. She had been an illegal immigrant. She had been entirely at Mr and Mrs B.'s mercy, since her papers had been confiscated and she had been promised that her immigration status would be regularised, which had never occurred. The applicant, who was afraid of being arrested by the police, had had no freedom of movement and no free time. As she had not been sent to school, despite the promises made to her father, the applicant could not hope that her situation would improve and had been completely dependent on Mr and Mrs B. In those circumstances, the applicant had been held in "servitude".

Slavery and servitude were not as such classified as offences under French criminal law. Mr and Mrs B. had been prosecuted under provisions of the Criminal Code which did not deal specifically with the rights guaranteed under Article 4 of the Convention, but concerned, in a much more restrictive way, exploitation through labour and subjection to working and living conditions that were incompatible with human dignity. The applicant, who had been subjected to treatment contrary to Article 4 and held in servitude, had been unable to see those responsible for the wrongdoing convicted under the criminal law. As the Principal Public Prosecutor had not appealed on points of law, the appeal to the Court of Cassation concerned only the civil aspect of the case and Mr and Mrs B.'s acquittal had thus become final. In those circumstances, the criminal-law legislation in force at the material time had not afforded the applicant, a minor, practical and effective protection against the actions of which she had been a victim.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court awarded the applicant the sum requested by her in respect of legal representation.

Case-law cited by the Court

- Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25
Marckx v. Belgium, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31
Van Droogenbroeck v. Belgium, no. 7906/77, Commission decision of 5 July 1979, Decisions and Reports 17
Airey v. Ireland, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32
X v. the Netherlands, no. 9327/81, Commission decision of 3 May 1983, Decisions and Reports 32
Van der Musselle v. Belgium, judgment of 23 November 1983, Series A no. 70
X and Y v. the Netherlands, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91
Soering v. the United Kingdom, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161
Amuur v. France, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III
Stubbings and Others v. the United Kingdom, judgment of 22 October 1996, *Reports* 1996-IV
Chahal v. the United Kingdom, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V
A. v. the United Kingdom, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VI
Selmouni v. France [GC], no. 25803/94, ECHR 1999-V
Brumărescu v. Romania [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII
Malama v. Greece (dec.), no. 43622/98, 25 November 1999
Association Ekin v. France (dec.), no. 39288/98, 18 January 2000
Seguin v. France (dec.), no. 42400/98, 7 March 2000
Gnahoré v. France, no. 40031/98, ECHR 2000-IX
Z and Others v. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, ECHR 2001-V
E. and Others v. the United Kingdom, no. 33218/96, 26 November 2002
August v. the United Kingdom (dec.), no. 36505/02, 21 January 2003
M.C. v. Bulgaria, no. 39272/98, ECHR 2003-XII
Karahalios v. Greece, no. 62503/00, 11 December 2003
Isayeva v. Russia, no. 57950/00, 24 February 2005

In the case of Siliadin v. France,

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

Mr I. CABRAL BARRETO, *President*,

Mr J.-P. COSTA,

Mr R. TÜRMEN,

Mr K. JUNGWIERT,

Mr V. BUTKEVYCH,

Mrs A. MULARONI,

Mrs E. FURA-SANDSTRÖM, *judges*,

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

Having deliberated in private on 3 May and 28 June 2005,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 73316/01) against the French Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Togolese national, Ms Siwa-Akofa Siliadin (“the applicant”), on 17 April 2001.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Ms H. Clément, of the Paris Bar. The French Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs E. Belliard, Director of Legal Affairs at the Ministry of Foreign Affairs.

3. Relying on Article 4 of the Convention, the applicant alleged that the criminal-law provisions applicable in France did not afford her sufficient and effective protection against the “servitude” in which she had been held, or at the very least against the “forced or compulsory” labour she had been required to perform.

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

5. On 1 November 2004 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Second Section (Rule 52 § 1).

6. By a decision of 1 February 2005, the Chamber declared the application admissible.

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

8. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 3 May 2005 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mrs E. BELLARD, Director of Legal Affairs,
 Ministry of Foreign Affairs, *Agent*,
 Mr G. DUTERTRE, *magistrat* on secondment to the
 Human Rights Division, Legal Affairs Department,
 Ministry of Foreign Affairs,
 Mrs J. VAILHÉ, Drafting Secretary, Department of European and
 International Affairs, Ministry of Justice,
 Mrs E. PUREN, Department of Criminal Affairs
 and Pardons, Ministry of Justice, *Counsel*;

(b) *for the applicant*

Ms H. CLÉMENT, of the Paris Bar, *Counsel*,
 Ms B. BOURGEOIS, lawyer for the Committee
 against Modern Slavery, *Assistant*.

The Court heard addresses by Mrs Belliard and Ms Clément.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant was born in 1978 and lives in Paris.

10. She arrived in France on 26 January 1994, aged 15 years and 7 months, with Mrs D., a French national of Togolese origin. She had a passport and a tourist visa.

11. It had been agreed that she would work at Mrs D.'s home until the cost of her air ticket had been reimbursed and that Mrs D. would attend to her immigration status and find her a place at school. In reality, the applicant became an unpaid housemaid for Mr and Mrs D. and her passport was taken from her.

12. In the second half of 1994, Mrs D. "lent" the applicant to Mr and Mrs B., who had two small children, so that she could assist the pregnant Mrs B. with household work. Mrs B. also had another daughter from a first marriage who stayed with her during the holidays and at weekends. The applicant lived at Mr and Mrs B.'s home, her father having given his consent.

13. On her return from the maternity hospital, Mrs B. told the applicant that she had decided to keep her.

14. The applicant subsequently became a general housemaid for Mr and Mrs B. She worked seven days a week, without a day off, and was occasionally and exceptionally authorised to go out on Sundays to attend mass. Her working day began at 7.30 a.m., when she had to get up and prepare breakfast, dress the children, take them to nursery school or their recreational activities, look after the baby, do the housework and wash and iron clothes.

In the evening she prepared dinner, looked after the older children, did the washing up and went to bed at about 10.30 p.m. In addition, she had to clean a studio flat, in the same building, which Mr B. had made into an office.

The applicant slept on a mattress on the floor in the baby's room; she had to look after him if he woke up.

15. She was never paid, except by Mrs B.'s mother, who gave her one or two 500 French franc (FRF) notes.

16. In December 1995 the applicant was able to escape with the help of a Haitian national who took her in for five or six months. She looked after the latter's two children, was given appropriate accommodation and food, and received FRF 2,500 per month.

17. Subsequently, in obedience to her paternal uncle, who had been in contact with Mr and Mrs B., she returned to the couple, who had undertaken to put her immigration status in order. However, the situation remained unchanged: the applicant continued to carry out household tasks and look after the couple's children. She slept on a mattress on the floor of the children's bedroom, then on a folding bed, and wore second-hand clothes. Her immigration status had still not been regularised, she was not paid and did not attend school.

18. On an unspecified date, the applicant managed to recover her passport, which she entrusted to an acquaintance of Mr and Mrs B. She also confided in a neighbour, who alerted the Committee against Modern Slavery (*Comité contre l'esclavage moderne*), which in turn filed a complaint with the prosecutor's office concerning the applicant's case.

19. On 28 July 1998 the police raided Mr and Mrs B.'s home.

20. The couple were prosecuted on charges of having obtained from July 1995 to July 1998 the performance of services without payment or in exchange for payment that was manifestly disproportionate to the work carried out, by taking advantage of that person's vulnerability or state of dependence; with having subjected an individual to working and living conditions that were incompatible with human dignity by taking advantage of her vulnerability or state of dependence; and with having employed and maintained in their service an alien who was not in possession of a work permit.

21. On 10 June 1999 the Paris *tribunal de grande instance* delivered its judgment.

22. It found that the applicant's vulnerability and dependence in her relationship with Mr and Mrs B. was proved by the fact that she was unlawfully resident in France, was aware of that fact and feared arrest, that Mr and Mrs B. nurtured that fear while promising to secure her leave to remain – a claim that was confirmed by her uncle and her father – and by the fact that she had no resources, no friends and almost no family to help her.

23. As to the failure to provide any or adequate remuneration, the court noted that it had been established that the young woman had remained with Mr and Mrs B. for several years, was not a member of their family, could not be regarded as a foreign au pair who had to be registered and given free time in order to improve her language skills, was kept busy all day with housework, did not go to school and was not training for a profession and that, had she not been in their service, Mr and Mrs B. would have been obliged to employ another person, given the amount of work created by the presence of four children in the home.

It therefore concluded that the offence laid down in Article 225-13 of the Criminal Code (see paragraph 46 below) was made out.

24. The court also found it established that Mr and Mrs B. were employing an alien who was not in possession of a work permit.

25. The court noted that the parties had submitted differing accounts concerning the allegations that the working and living conditions were incompatible with human dignity.

It found that the applicant clearly worked long hours and did not enjoy a day off as such, although she was given permission to attend mass. It noted that a person who remained at home with four children necessarily began his or her work early in the morning and finished late at night, but had moments of respite during the day; however, the scale of Mrs B.'s involvement in this work had not been established.

26. The court concluded that, while it seemed established that employment regulations had not been observed in respect of working hours and rest time, this did not suffice to consider that the working conditions were incompatible with human dignity, which would have implied, for example, a furious pace, frequent insults and harassment, the need for particular physical strength that was disproportionate to the employee's constitution and having to work in unhealthy premises, which had not been the case in this instance.

27. As to the applicant's accommodation, the court noted that Mr and Mrs B., who were well-off, had not seen fit to set aside an area for the applicant's personal use and that, although this situation was regrettable and indicated their lack of consideration for her, her living conditions could not be held to infringe human dignity, given that a number of people, especially in the Paris region, did not have their own rooms. Accommodation which infringed human dignity implied an unhygienic,

unheated room, with no possibility of looking after one's basic hygiene, or premises which were so far below the applicable norms that occupation would be dangerous.

28. Accordingly, the court found that the offence laid down in Article 225-14 of the Criminal Code (see paragraph 46 below) had not been made out.

Nonetheless, the judges concluded that the offences of which Mr and Mrs B. were convicted were incontestably serious and were to be severely punished, particularly as the couple considered that they had treated the applicant quite properly.

Accordingly, they sentenced them to twelve months' imprisonment each, of which seven months were suspended, imposed a fine of FRF 100,000 and ordered them to pay, jointly and severally, FRF 100,000 to the applicant in damages. In addition, Mr and Mrs B. forfeited their civic, civil and family rights for three years.

29. Mr and Mrs B. appealed against this decision.

30. On 20 April 2000 the Paris Court of Appeal gave an interlocutory judgment ordering further investigations.

31. On 19 October 2000 it delivered its judgment on the merits.

32. The Court of Appeal found that the additional investigation had made it possible to confirm that the applicant had arrived in France aged 15 years and 7 months, in possession of a passport and a three-month tourist visa. During the period that she lived with Mrs D., from January to October 1994, she had been employed by the latter, firstly, to do housework, cook and look after her child, and, secondly, in the latter's clothing business, where she also did the cleaning and returned to the rails clothes that customers had tried on, without remuneration.

33. Around October 1994 the applicant had spent a few days at Mr and Mrs B.'s home, shortly before Mrs B. gave birth to her fourth child. She travelled by underground to Mr and Mrs B.'s home every day and returned to Mrs D.'s house in the evening to sleep.

34. In July/August 1994 she was "lent" to Mr and Mrs B., and stayed in their home until December 1995, when she left for Mrs G.'s home, where she was remunerated for her work and given accommodation. She had returned to Mr and Mrs B. in May/June 1996 on her uncle's advice.

35. The Court of Appeal noted that it had been established that the applicant was an illegal immigrant and had not received any real remuneration.

Further, it noted that it appeared that the applicant was proficient in French, which she had learnt in her own country.

In addition, she had learnt to find her way around Paris in order, initially, to go from Mrs D.'s home to the latter's business premises, and later to travel to Maisons-Alfort, where Mrs G. lived, and finally to return to Mr and Mrs B.'s home.

36. She had a degree of independence, since she took the children to the locations where their educational and sports activities were held, and subsequently collected them. She was also able to attend a Catholic service in a church near Mr and Mrs B.'s home. In addition, she left the house to go shopping, since it was on one of those occasions that she had met Mrs G. and agreed with her to go to the latter's home.

37. The Court of Appeal further noted that the applicant had had an opportunity to contact her uncle by telephone outside Mr and Mrs B.'s home and to pay for calls from a telephone box. She had met her father and her uncle and had never complained about her situation.

38. Furthermore, Mrs B.'s mother confirmed that the applicant spoke good French and that she was in the habit of giving her small sums of money for family celebrations. She had frequently had the applicant and her grandchildren to stay in her country house and had never heard her complain of ill-treatment or contempt, although she had been free to express her views.

39. The applicant's uncle stated that she was free, among other things, to leave the house and call him from a telephone box, that she was appropriately dressed, in good health and always had some money, which could not have come from anyone but Mr and Mrs B. He had offered to give her money, but she had never asked for any. He added that he had raised this question with Mrs B., who had told him that a certain amount was set aside every month in order to build up a nest egg for the applicant, which would be given to her when she left, and that the girl was aware of this arrangement.

He stated that, on the basis of what he had been able to observe and conclude from his conversations with the applicant and with Mrs B., the girl had not been kept as a slave in the home in which she lived.

40. The Court of Appeal ruled that the additional investigations and hearings had shown that, while it did appear that the applicant had not been paid or that the payment was clearly disproportionate to the amount of work carried out (although the defendants' intention to create a nest egg that would be handed over to her on departure had not been seriously disputed), in contrast, the existence of working or living conditions that were incompatible with human dignity had not been established.

It also considered that it had not been established that the applicant was in a state of vulnerability or dependence since, by taking advantage of her ability to come and go at will, contacting her family at any time, leaving Mr and Mrs B.'s home for a considerable period and returning without coercion, the girl had, in spite of her youth, shown an undeniable form of independence, and vulnerability could not be established merely on the basis that she was an alien.

Accordingly, the Court of Appeal acquitted the defendants on all the charges against them.

41. The applicant appealed on points of law against that judgment. No appeal was lodged by the Principal Public Prosecutor's Office.

42. In a letter of 27 October 2000 to the Chair of the Committee against Modern Slavery, the public prosecutor attached to the Paris Court of Appeal wrote:

“In your letter of 23 October 2000 you asked me to inform you whether the public prosecution office under my direction has lodged an appeal on points of law against the judgment delivered on 19 October 2000 by the Twelfth Division of the court which heard the appeal in the criminal proceedings against Mr and Mrs B.

The Court of Appeal's decision to acquit the defendants of the two offences of insufficiently remunerating a person in a vulnerable position and subjecting a person in a vulnerable or dependent state to demeaning working conditions was based on an assessment of elements of pure fact.

Since the Court of Cassation considers that such assessments come within the unfettered discretion of the trial courts, an appeal on points of law could not be effectively argued.

That is why I have not made use of that remedy.”

43. The Court of Cassation delivered its judgment on 11 December 2001. It ruled as follows:

“All judgments must contain reasons justifying the decision reached; giving inadequate or contradictory reasons is tantamount to giving no reasons.

After an investigation into the situation of [the applicant], a young Togolese national whom they had employed and lodged in their home since she was 16, V. and A.B. were directly summoned before the criminal court for, firstly, taking advantage of a person's vulnerability or dependent state to obtain services without payment or any adequate payment, contrary to Article 225-13 of the Criminal Code and, secondly, for subjecting that person to working or living conditions incompatible with human dignity, contrary to Article 225-14 of the same Code.

In acquitting the defendants of the two above-mentioned offences and dismissing the civil party's claims in connection therewith, the appeal court, having noted that [the applicant] was a foreign minor, without a residence or work permit and without resources, nonetheless stated that her state of vulnerability and dependence, a common constituent element of the alleged offences, had not been established, given that the girl enjoyed a certain freedom of movement and that vulnerability could not be established merely on the basis that she was an alien.

Furthermore, in finding that the offence defined in Article 225-13 of the Criminal Code had not been made out, the court added that ‘it does appear that the applicant has not been paid or that the payment was clearly disproportionate to the amount of work carried out (although the defendants' intention to build up a nest egg that would be handed over to her on departure has not been seriously disputed)’.

Finally, in acquitting the defendants of the offence set out in Article 225-14 of the Criminal Code, the courts found that subjection to working or living conditions incompatible with human dignity ‘had not been established’.

However, in ruling in this way, with reasons that were inadequate and ineffective with regard to the victim's state of vulnerability and dependence and contradictory with

regard to her remuneration, and without specifying the factual elements which established that her working conditions were compatible with human dignity, the Court of Appeal failed to draw from its findings the legal conclusions that were required in the light of Article 225-13 of the Criminal Code and did not justify its decision in the light of Article 225-14 of that Code.

The judgment must therefore be quashed.

For these reasons,

[The Court of Cassation] quashes the above-mentioned judgment of the Paris Court of Appeal dated 19 October 2000 but only in respect of the provisions dismissing the civil party's requests for compensation in respect of the offences provided for in Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code, all other provisions being expressly maintained, and instructs that the case be remitted, in accordance with the law, for a rehearing of the matters in respect of which this appeal has been allowed. ..."

44. The Versailles Court of Appeal, to which the case was subsequently referred, delivered its judgment on 15 May 2003. It ruled, *inter alia*, as follows:

"As was correctly noted at first instance, the evidence shows that [the applicant], an alien who arrived in France at the age of 16, worked for several years for Mr and Mrs B., carrying out household tasks and looking after their three, and subsequently four, children for seven days a week, from 7 a.m. to 10 p.m., without receiving any remuneration whatsoever; contrary to the defendants' claims, she was not considered a family friend, since she was obliged to follow Mrs B.'s instructions regarding her working hours and the work to be done, and was not free to come and go as she pleased.

In addition, there is no evidence to show that a nest egg has been built up for her, since the list of payments allegedly made by the defendants is in Mrs B.'s name.

It was only at the hearing before the *tribunal de grande instance* that the defendants gave the victim the sum of 50,000 francs.

Finally, far from showing that [the applicant] was happy to return to Mr and Mrs B.'s home, the conditions in which she did so after an absence of several months are, on the contrary, indicative of the pressure she had been subjected to by her family and of her state of resignation and emotional disarray.

With regard to the victim's state of dependence and vulnerability during the period under examination, it should be noted that this young girl was a minor, of Togolese nationality, an illegal immigrant in France, without a passport, more often than not without money, and that she was able to move about only under Mrs B.'s supervision for the purposes of the children's educational and sports activities.

Accordingly, it was on appropriate grounds, to which this court subscribes, that the court at first instance found that the constituent elements of the offence punishable under Article 225-13 of the Criminal Code were established in respect of the defendants.

With regard to the offence of subjecting a person in a vulnerable or dependent position to working or living conditions that are incompatible with human dignity:

As the court of first instance correctly noted, carrying out household tasks and looking after children throughout the day could not by themselves constitute working conditions

incompatible with human dignity, this being the lot of many mothers; in addition, the civil party's allegations of humiliating treatment or harassment have not been proved.

Equally, the fact that [the applicant] did not have an area reserved for her personal use does not mean that the accommodation was incompatible with human dignity, given that Mr and Mrs B's own children shared the same room, which was in no way unhygienic.

Accordingly, the constituent elements of this second offence have not been established in respect of Mr and Mrs B.

Independently of the sums due to [the applicant] in wages and the payment of 50,000 francs in a belated gesture of partial remuneration, Mr B., whose intellectual and cultural level was such as to enable him to grasp fully the unlawfulness of his conduct, but who allowed the situation to continue, probably through cowardice, has, together with Mrs B., caused [the applicant] considerable psychological trauma, for which should be awarded 15,245 euros in compensation, as assessed by the court of first instance."

45. On 3 October 2003 the Paris industrial tribunal delivered judgment following an application submitted by the applicant. It awarded her 31,238 euros (EUR) in respect of arrears of salary, EUR 1,647 in respect of the notice period and EUR 164 in respect of holiday leave.

II. RELEVANT LAW

46. **The Criminal Code as worded at the material time**

Article 225-13

"It shall be an offence punishable by two years' imprisonment and a fine of 500,000 francs to obtain from an individual the performance of services without payment or in exchange for payment that is manifestly disproportionate to the amount of work carried out, by taking advantage of that person's vulnerability or state of dependence."

Article 225-14

"It shall be an offence punishable by two years' imprisonment and a fine of 500,000 francs to subject an individual to working or living conditions which are incompatible with human dignity by taking advantage of that individual's vulnerability or state of dependence."

47. **The Criminal Code as amended by the Law of 18 March 2003**

Article 225-13

"It shall be an offence punishable by five years' imprisonment and a fine of 150,000 euros to obtain from an individual whose vulnerability or state of dependence is apparent or of which the offender is aware, the performance of services without payment or in exchange for payment which is manifestly disproportionate to the amount of work carried out."

Article 225-14

“It shall be an offence punishable by five years’ imprisonment and a fine of 150,000 euros to subject an individual whose vulnerability or state of dependence is apparent or of which the offender is aware to working or living conditions which are incompatible with human dignity.”

Article 225-15

“The offences set out in Articles 225-13 and 225-14 shall be punishable by seven years’ imprisonment and a fine of 200,000 euros if they are committed against more than one person.

If they are committed against a minor, they shall be punishable by seven years’ imprisonment and a fine of 200,000 euros.

If they are committed against more than one person, including one or more minors, they shall be punishable by ten years’ imprisonment and a fine of 300,000 euros.”

48. Information report by the French National Assembly’s joint fact-finding taskforce on the various forms of modern slavery, tabled on 12 December 2001 (extracts)

“The situation of minors, who are more vulnerable and ought to receive special protection on account of their age, strikes the taskforce as highly worrying: ..., children doomed to work as domestic servants or in illegal workshops ... represent easy prey for traffickers of all kinds ...

What solutions can be proposed in view of the growth in these forms of slavery? Some already exist, of course. We have available a not inconsiderable arsenal of punitive measures. However, these are not always used in full and are proving an insufficient deterrent when put to the test. The police and the justice system are obtaining only limited results.

...

The determination of the drafters of the new Criminal Code to produce a text imbued with the concept of human rights is particularly clear from the provisions of Articles 225-13 and 225-14 of the Code, which created new offences making it unlawful to impose working and living conditions that are contrary to human dignity. As demonstrated by the explanatory memorandum to the initial 1996 bill, the purpose of those provisions was primarily to combat ‘slum landlords’ or other unscrupulous entrepreneurs who shamelessly exploit foreign workers who are in the country illegally.

...

The concept, found in both Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code, of the abuse of an individual’s vulnerability or state of dependence contains ambiguities that could be prejudicial to their application.

...

Thus, by failing on the one hand to specify the possible categories of individuals defined as vulnerable and, further, by failing to require that the vulnerability be of a ‘particular’ nature, the legislature has conferred on Articles 225-13 and 225-14 an

extremely wide, or even vague, scope, one that is likely to cover circumstances of vulnerability or dependence that are ‘social or cultural in nature’.

...

The current wording of the Criminal Code, especially that of Article 225-14, is highly ambiguous, since it requires, on the one hand, that the victim has been subjected to working or living conditions that are incompatible with human dignity and, on the other, that those conditions have been imposed through the ‘abuse’ of his or her vulnerability or state of dependency.

It may therefore logically be concluded, as Mr Guy Meyer, deputy public prosecutor at the Paris public prosecutor’s office, stated before the taskforce, that, ‘by converse implication ... provided one has not taken advantage of [an individual’s] vulnerability, it is acceptable to undermine human dignity [...] Undermining human dignity ought to be an offence in itself and, possibly, abuse of [an individual’s] vulnerability or status as a minor an aggravating factor’.

That said, and since the law is silent, it is up to the court to determine where the scope of those provisions ends. In this connection, analysis of the case-law reveals differences in evaluation that impede the uniform application of the law throughout France, since, as Ms Françoise Favaro rightly noted when addressing the taskforce: ‘We are in a sort of ephemeral haze in which everything is left to the judge’s assessment.’

...

Even more surprisingly, on 19 October 2000 the same court of appeal refused in another case to apply the provisions of Articles 225-13 and 225-14 in favour of a young woman, a domestic slave, despite the fact that she was a minor at the relevant time. In its judgment, the court noted, *inter alia*: ‘It has not been established that the young girl was in a position of vulnerability or dependence as, by taking advantage of the possibility of coming and going at will, contacting her family at any time, leaving Mr and Mrs X’s home for a considerable period and returning without coercion, she has, in spite of her youth, shown an undeniable form of independence, and vulnerability cannot be established merely on the basis that she was an alien.’

It is therefore apparent that, in the absence of legal criteria enabling the courts to determine whether there has been abuse of [an individual’s] vulnerability or state of dependence, the provisions of Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code are open to interpretation in different ways, some more restrictive than others.

...

Whether with regard to actual or potential sentences, the shortcomings of the provisions are clearly visible, in view of the seriousness of the factual elements characteristic of modern slavery.

...

Bearing in mind, on the one hand, the constitutional status of the values protected by Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code and, on the other, the seriousness of the offences in such cases, the inconsequential nature of the penalties faced by those guilty of them is surprising, and raises questions about the priorities of the French criminal justice system.

...

The minors whose cases the taskforce has had to examine are minors caught up or at risk of being caught up in slavery, whether for the provision of sex or labour. More often than not they are illegal immigrants.”

49. Documents of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

(a) Report by the Committee on Equal Opportunities for Women and Men, dated 17 May 2001 (extract)

“In France, since its foundation in 1994, the Committee against Modern Slavery (CCEM) has taken up the cases of over 200 domestic slavery victims, mostly originating from West Africa (Ivory Coast, Togo, Benin) but also from Madagascar, Morocco, India, Sri Lanka and the Philippines. The majority of victims were women (95%). One-third arrived in France before they came of age and most of them suffered physical violence or sexual abuse.

The employers mostly came from West Africa or the Middle East. 20% are French nationals. 20% enjoyed immunity from prosecution, among them one diplomat from Italy and five French diplomats in post abroad. Victims working for diplomats mainly come from India, Indonesia, the Philippines and Sri Lanka. It has been estimated that there are several thousand victims of domestic slavery in France.”

(b) Recommendation 1523 (2001), adopted on 26 June 2001

“1. In the last few years a new form of slavery has appeared in Europe, namely domestic slavery. It has been established that over 4 million women are sold each year in the world.

2. In this connection the Assembly recalls and reaffirms Article 4, paragraph 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), which prohibits slavery and servitude, and also the definition of slavery derived from the opinions and judgments of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights.

3. The Assembly also recalls Article 3 of the ECHR, which provides that no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment, and Article 6, which proclaims the right of access to a court in civil and criminal matters, including cases where the employer enjoys immunity from jurisdiction.

...

5. It notes that the victims’ passports are systematically confiscated, leaving them in a situation of total vulnerability with regard to their employers, and sometimes in a situation bordering on imprisonment, where they are subjected to physical and/or sexual violence.

6. Most of the victims of this new form of slavery are in an illegal situation, having been recruited by agencies and having borrowed money to pay for their journey.

7. The physical and emotional isolation in which the victims find themselves, coupled with fear of the outside world, causes psychological problems which persist after their release and leave them completely disoriented.

...

9. It regrets that none of the Council of Europe member States expressly make domestic slavery an offence in their criminal codes.

10. It accordingly recommends that the Committee of Ministers ask the governments of member States to:

i. make slavery and trafficking in human beings, and also forced marriage, offences in their criminal codes;

ii. strengthen border controls and harmonise policies for police cooperation, especially with respect to minors;

...

vi. protect the rights of victims of domestic slavery by:

a. generalising the issuing of temporary and renewable residence permits on humanitarian grounds;

b. taking steps to provide them with protection and with social, administrative and legal assistance;

c. taking steps for their rehabilitation and their reintegration, including the creation of centres to assist, among others, victims of domestic slavery;

d. developing specific programmes for their protection;

e. increasing victims' time limits for bringing proceedings for offences of slavery;

f. establishing compensation funds for the victims of slavery;

..."

(c) Recommendation 1663 (2004), adopted on 22 June 2004

"1. The Parliamentary Assembly is dismayed that slavery continues to exist in Europe in the twenty-first century. Although, officially, slavery was abolished over 150 years ago, thousands of people are still held as slaves in Europe, treated as objects, humiliated and abused. Modern slaves, like their counterparts of old, are forced to work (through mental or physical threat) with no or little financial reward. They are physically constrained or have other limits placed on their freedom of movement and are treated in a degrading and inhumane manner.

2. Today's slaves are predominantly female and usually work in private households, starting out as migrant domestic workers, au pairs or 'mail-order brides'. Most have come voluntarily, seeking to improve their situation or escaping poverty and hardship, but some have been deceived by their employers, agencies or other intermediaries, have been debt-bonded and even trafficked. Once working (or married to a 'consumer husband'), however, they are vulnerable and isolated. This creates ample opportunity for abusive employers or husbands to force them into domestic slavery.

...

5. The Council of Europe must have zero tolerance for slavery. As an international organisation defending human rights, it is the Council of Europe's duty to lead the fight against all forms of slavery and trafficking in human beings. The Organisation and its member States must promote and protect the human rights of the victim and ensure

that the perpetrators of the crime of domestic slavery are brought to justice so that slavery can finally be eliminated from Europe.

6. The Assembly thus recommends that the Committee of Ministers:

i. *in general:*

a. bring the negotiations on the Council of Europe draft convention on action against trafficking in human beings to a rapid conclusion;

b. encourage member States to combat domestic slavery in all its forms as a matter of urgency, ensuring that holding a person in any form of slavery is a criminal offence in all member States;

c. ensure that the relevant authorities in the member States thoroughly, promptly and impartially investigate all allegations of any form of slavery and prosecute those responsible;

...

ii. *as concerns domestic servitude:*

a. elaborate a charter of rights for domestic workers, as already recommended in Recommendation 1523 (2001) on domestic slavery. Such a charter, which could take the form of a Committee of Ministers' recommendation or even of a convention, should guarantee at least the following rights to domestic workers:

– the recognition of domestic work in private households as 'real work', that is, to which full employment rights and social protection apply, including the minimum wage (where it exists), sickness and maternity pay as well as pension rights;

– the right to a legally enforceable contract of employment setting out minimum wages, maximum hours and responsibilities;

– the right to health insurance;

– the right to family life, including health, education and social rights for the children of domestic workers;

– the right to leisure and personal time;

– the right for migrant domestic workers to an immigration status independent of any employer, the right to change employer and to travel within the host country and between all countries of the European Union and the right to the recognition of qualifications, training and experience obtained in the home country;

..."

50. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, opened for signature on 16 May 2005 (extracts)

Preamble

"...

Considering that trafficking in human beings may result in slavery for victims;

Considering that respect for victims' rights, protection of victims and action to combat trafficking in human beings must be the paramount objectives;

Considering that all actions or initiatives against trafficking in human beings must be non-discriminatory, take gender equality into account as well as a child-rights approach;

...

Bearing in mind the following recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: ... 1663 (2004) Domestic slavery: servitude, au pairs and mail-order brides;

...”

Article 1 – Purposes of the Convention

“1. The purposes of this Convention are:

(a) to prevent and combat trafficking in human beings, while guaranteeing gender equality;

(b) to protect the human rights of the victims of trafficking, design a comprehensive framework for the protection and assistance of victims and witnesses, while guaranteeing gender equality, as well as to ensure effective investigation and prosecution;

...”

Article 4 – Definitions

“For the purposes of this Convention:

(a) ‘Trafficking in human beings’ shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;

(b) The consent of a victim of ‘trafficking in human beings’ to the intended exploitation set forth in sub-paragraph (a) of this Article shall be irrelevant where any of the means set forth in sub-paragraph (a) have been used;

(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered ‘trafficking in human beings’ even if this does not involve any of the means set forth in sub-paragraph (a) of this Article;

(d) ‘Child’ shall mean any person under eighteen years of age;

(e) ‘Victim’ shall mean any natural person who is subject to trafficking in human beings as defined in this Article.”

Article 19 – Criminalisation of the use of services of a victim

“Each Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its internal law, the use of services which are the object of exploitation as referred to in Article 4 paragraph (a) of this Convention, with the knowledge that the person is a victim of trafficking in human beings.”

51. Other international conventions

(a) *Forced Labour Convention, adopted on 28 June 1930 by the General Conference of the International Labour Organisation (ratified by France on 24 June 1937)*

Article 2

“1. For the purposes of this Convention the term ‘forced or compulsory labour’ shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.

2. Nevertheless, for the purposes of this Convention the term ‘forced or compulsory labour’ shall not include:

(a) Any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character;

(b) Any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country;

(c) Any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations;

(d) Any work or service exacted in cases of emergency, that is to say, in the event of war or of a calamity or threatened calamity, such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, invasion by animal, insect or vegetable pests, and in general any circumstance that would endanger the existence or the well-being of the whole or part of the population;

(e) Minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community, can therefore be considered as normal civic obligations incumbent upon the members of the community, provided that the members of the community or their direct representatives shall have the right to be consulted in regard to the need for such services.”

Article 3

“For the purposes of this Convention the term ‘competent authority’ shall mean either an authority of the metropolitan country or the highest central authority in the territory concerned.”

Article 4

“1. The competent authority shall not impose or permit the imposition of forced or compulsory labour for the benefit of private individuals, companies or associations.

2. Where such forced or compulsory labour for the benefit of private individuals, companies or associations exists at the date on which a Member’s ratification of this Convention is registered by the Director-General of the International Labour Office, the Member shall completely suppress such forced or compulsory labour from the date on which this Convention comes into force for that Member.”

(b) *Slavery Convention, signed in Geneva on 25 September 1926, which came into force on 9 March 1927, in accordance*

Article 1

“For the purpose of the present Convention, the following definitions are agreed upon:

1. Slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised;
2. The slave trade includes all acts involved in the capture, acquisition or disposal of a person with intent to reduce him to slavery; all acts involved in the acquisition of a slave with a view to selling or exchanging him; all acts of disposal by sale or exchange of a slave acquired with a view to being sold or exchanged, and, in general, every act of trade or transport in slaves.”

Article 4

“The High Contracting Parties shall give to one another every assistance with the object of securing the abolition of slavery and the slave trade.”

Article 5

“The High Contracting Parties recognise that recourse to compulsory or forced labour may have grave consequences and undertake, each in respect of the territories placed under its sovereignty, jurisdiction, protection, suzerainty or tutelage, to take all necessary measures to prevent compulsory or forced labour from developing into conditions analogous to slavery.

It is agreed that:

1. Subject to the transitional provisions laid down in paragraph 2 below, compulsory or forced labour may only be exacted for public purposes;
2. In territories in which compulsory or forced labour for other than public purposes still survives, the High Contracting Parties shall endeavour progressively and as soon as possible to put an end to the practice. So long as such forced or compulsory labour exists, this labour shall invariably be of an exceptional character, shall always receive adequate remuneration, and shall not involve the removal of the labourers from their usual place of residence;
3. In all cases, the responsibility for any recourse to compulsory or forced labour shall rest with the competent central authorities of the territory concerned.”

(c) *Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, adopted on 30 April 1956 and which came into force in respect of France on 26 May 1964*

Section I. Institutions and practices similar to slavery

Article 1

“Each of the States Parties to this Convention shall take all practicable and necessary legislative and other measures to bring about progressively and as soon as possible the complete abolition or abandonment of the following institutions and practices, where

they still exist and whether or not they are covered by the definition of slavery contained in Article 1 of the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926:

(a) Debt bondage, that is to say, the status or condition arising from a pledge by a debtor of his personal services or of those of a person under his control as security for a debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied towards the liquidation of the debt or the length and nature of those services are not respectively limited and defined;

(b) Serfdom, that is to say, the condition or status of a tenant who is by law, custom or agreement bound to live and labour on land belonging to another person and to render some determinate service to such other person, whether for reward or not, and is not free to change his status;

...

(d) Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years, is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or young person or of his labour.”

(d) International Convention on the Rights of the Child, dated 20 November 1989, which came into force in respect of France on 6 September 1990

Article 19

“1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.

2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement.”

Article 32

“1. States Parties recognise the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development.

2. States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present Article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:

- (a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;
- (b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;

(c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present Article.”

Article 36

“States Parties shall protect the child against all other forms of exploitation prejudicial to any aspects of the child’s welfare.”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 4 OF THE CONVENTION

52. The applicant complained that there had been a violation of Article 4 of the Convention in her regard. This provision states, *inter alia*:

- “1. No one shall be held in slavery or servitude.
 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
- ...”

A. Whether the applicant had “victim” status

53. The Government contended by way of primary submission that the applicant could no longer claim to be the victim of a violation of the Convention within the meaning of Article 34.

They stated at the outset that they did not contest that the applicant had been the victim of particularly reprehensible conduct on the part of the couple who had taken her in, or that the Paris Court of Appeal’s judgment of 19 October 2000 had failed to acknowledge the reality of that situation as a matter of law. However, they noted that the applicant had not appealed against the first-instance judgment which had convicted her “employers” solely on the basis of Article 225-13 of the Criminal Code and that it should be concluded from this that she had accepted their conviction under that Article alone.

Accordingly, the applicant could not use the absence of a conviction under Article 225-14 of the Criminal Code to argue that she still had victim status.

54. Furthermore, the Government noted that the applicant’s appeal on points of law had still been pending when her application was lodged with the Court. However, following the Court of Cassation’s judgment quashing the ruling by the Paris Court of Appeal, the court of appeal to which the case was subsequently remitted had recognised the applicant’s state of dependence and vulnerability within the meaning of Article 225-13 of the Criminal Code, as well as the exploitation to which she had been subjected, although it had been required only to examine the civil claims. They emphasised that, in line with the case-law, a decision or measure

favourable to an applicant was sufficient to deprive him or her of “victim” status, provided that the national authorities had acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention.

55. The Government concluded that the sanction imposed by the Versailles Court of Appeal was to be considered as having afforded redress for the violation alleged by the applicant before the Court, especially as she had not appealed on points of law against its judgment. In addition, they pointed out that the Paris industrial tribunal had made awards in respect of unpaid wages and benefits.

56. Finally, the applicant’s immigration status had been regularised and she had received a residence permit enabling her to reside in France lawfully and to pursue her studies. In conclusion, the Government considered that the applicant could no longer claim to be the victim of a violation of the Convention within the meaning of Article 34.

57. The applicant did not dispute that certain measures and decisions had been taken which were favourable to her.

58. However, she stressed that the national authorities had never acknowledged, expressly or in substance, her complaint that the State had failed to comply with its positive obligation, inherent in Article 4, to secure tangible and effective protection against the practices prohibited by this Article and to which she had been subjected by Mr and Mrs B. Only a civil remedy had been provided.

59. She alleged that Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code, as worded at the material time, were too open and elusive, and in such divergence with the European and international criteria for defining servitude and forced or compulsory labour that she had not been secured effective and sufficient protection against the practices to which she had been subjected.

60. Article 34 of the Convention provides that “[t]he Court may receive applications from any person ... claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto ...”.

61. The Court reiterates that it falls first to the national authorities to redress any alleged violation of the Convention. In this regard, the question whether an applicant can claim to be the victim of the violation alleged is relevant at all stages of the proceedings under the Convention (see *Karahalios v. Greece*, no. 62503/00, § 21, 11 December 2003, and *Malama v. Greece* (dec.), no. 43622/98, 25 November 1999).

62. It is the settled case-law of the Court that the word “victim” in the context of Article 34 of the Convention denotes the person directly affected by the act or omission in issue, the existence of a violation of the Convention being conceivable even in the absence of prejudice; prejudice is relevant only in the context of Article 41. Consequently, a decision or

measure favourable to an applicant is not in principle sufficient to deprive him of his status as a “victim” unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention (see, among other authorities, *Amuur v. France*, judgment of 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III, p. 846, § 36; *Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, § 50, ECHR 1999-VII; and *Association Ekin v. France* (dec.), no. 39288/98, 18 January 2000).

63. The Court considers that the Government’s argument alleging that the applicant had lost her status as a victim raises questions about the French criminal law’s provisions on slavery, servitude and forced or compulsory labour and the manner in which those provisions are interpreted by the domestic courts. Those questions are closely linked to the merits of the applicant’s complaint. The Court consequently considers that they should be examined under the substantive provision of the Convention relied on by the applicant (see, in particular, *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32; *Gnahoré v. France*, no. 40031/98, § 26, ECHR 2000-IX; and *Isayeva v. Russia*, no. 57950/00, § 161, 24 February 2005).

B. The merits

1. Applicability of Article 4 and the positive obligations

64. The Court notes that the Government do not dispute that Article 4 is applicable in the instant case.

65. The applicant considered that the exploitation to which she had been subjected while a minor amounted to a failure by the State to comply with its positive obligation under Articles 1 and 4 of the Convention, taken together, to put in place adequate criminal-law provisions to prevent and effectively punish the perpetrators of those acts.

66. In the absence of rulings on this matter in respect of Article 4, she referred in detail to the Court’s case-law on States’ positive obligations with regard to Articles 3 and 8 (see *X and Y v. the Netherlands*, judgment of 26 March 1985, Series A no. 91; *A. v. the United Kingdom*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VI; and *M.C. v. Bulgaria*, no. 39272/98, ECHR 2003-XII).

67. She added that, in the various cases in question, the respondent States had been held to be responsible on account of their failure, in application of Article 1 of the Convention, to set up a system of criminal prosecution and punishment that would ensure tangible and effective protection of the rights guaranteed by Articles 3 and/or 8 against the actions of private individuals.

68. She emphasised that this obligation covered situations where the State authorities were criticised for not having taken adequate measures to prevent the existence of the impugned situation or to limit its effects. In addition, the scope of the State's positive obligation to protect could vary on account of shortcomings in its legal system, depending on factors such as the aspect of law in issue, the seriousness of the offence committed by the private individual concerned or particular vulnerability on the part of the victim. This was precisely the subject of her application, in the specific context of protection of a minor's rights under Article 4.

69. The applicant added that, in the absence of any appropriate criminal-law machinery to prevent and punish the direct perpetrators of alleged ill-treatment, it could not be maintained that civil proceedings to afford reparation of the damage suffered were sufficient to provide her with adequate protection against possible assaults on her integrity.

70. She considered that the right not to be held in servitude laid down in Article 4 § 1 of the Convention was an absolute right, permitting of no exception in any circumstances. She noted that the practices prohibited under Article 4 were also the subject of specific international conventions which applied to both children and adults.

71. Accordingly, the applicant considered that the States had a positive obligation, inherent in Article 4 of the Convention, to adopt tangible criminal-law provisions that would deter such offences, backed up by law-enforcement machinery for the prevention, detection and punishment of breaches of such provisions.

72. She further observed that, as the public prosecutor's office had not considered it necessary to appeal on points of law on the grounds of public interest, the acquittal of Mr and Mrs B. of the offences set out in Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code had become final. Consequently, the court of appeal to which the case had been remitted after the initial judgment was quashed could not return a guilty verdict nor, *a fortiori*, impose a sentence, but could only decide whether to award civil damages. She considered that a mere finding that the constituent elements of the offence set out in Article 225-13 of the Criminal Code had been established and the imposition of a fine and damages could not be regarded as an acknowledgment, whether express or in substance, of a breach of Article 4 of the Convention.

73. With regard to possible positive obligations, the Government conceded that, if the line taken by the European Commission of Human Rights in *X and Y v. the Netherlands* (cited above) were to be applied to the present case, then it appeared that they did indeed exist. They pointed out, however, that States had a certain margin of appreciation when it came to intervening in the sphere of relations between individuals.

74. In this respect, they referred to the Court's case-law, and especially *Calvelli and Ciglio v. Italy* ([GC], no. 32967/96, ECHR 2002-I); *A. v. the*

United Kingdom, cited above; and *Z and Others v. the United Kingdom* ([GC], no. 29392/95, § 109, ECHR 2001-V), as well as the decision in *G.G. v. Italy* ((dec.), no. 34574/97, 10 October 2002) in which the Court had noted in connection with Article 3 that “criminal proceedings did not represent the only effective remedy in cases of this kind, but civil proceedings, making it possible to obtain redress for the damage suffered must in principle be open to children who have been subjected to ill-treatment”.

75. On that basis, the Government argued that, in the instant case, the proceedings before the criminal courts which led to the payment of damages were sufficient under Article 4 in order to comply with any positive obligation arising from the Convention.

76. In the alternative, the Government considered that in any event French criminal law fulfilled any positive obligations arising under Article 4 of the Convention. They submitted that the wording of Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code made it possible to fight against all forms of exploitation through labour for the purposes of Article 4. They stressed that these criminal-law provisions had, at the time of the events complained of by the applicant, already resulted in several criminal-court rulings, thus establishing a case-law, and that, since then, they had given rise to various other decisions to the same effect.

77. The Court points out that it has already been established that, with regard to certain Convention provisions, the fact that a State refrains from infringing the guaranteed rights does not suffice to conclude that it has complied with its obligations under Article 1 of the Convention.

78. Thus, with regard to Article 8 of the Convention, it held as long ago as 1979:

“... Nevertheless it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this primarily negative undertaking, there may be positive obligations inherent in an effective ‘respect’ for family life.

This means, amongst other things, that when the State determines in its domestic legal system the regime applicable to certain family ties such as those between an unmarried mother and her child, it must act in a manner calculated to allow those concerned to lead a normal family life. As envisaged by Article 8, respect for family life implies in particular, in the Court’s view, the existence in domestic law of legal safeguards that render possible as from the moment of birth the child’s integration in his family. In this connection, the State has a choice of various means, but a law that fails to satisfy this requirement violates paragraph 1 of Article 8 without there being any call to examine it under paragraph 2. ...” (*Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, pp. 14-15, § 31)

79. It subsequently clarified this concept:

“Positive obligations on the State are inherent in the right to effective respect for private life under Article 8; these obligations may involve the adoption of measures

even in the sphere of the relations of individuals between themselves. While the choice of the means to secure compliance with Article 8 in the sphere of protection against acts of individuals is in principle within the State's margin of appreciation, effective deterrence against grave acts such as rape, where fundamental values and essential aspects of private life are at stake, requires efficient criminal-law provisions. Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to effective protection." (*X and Y v. the Netherlands*, cited above, pp. 11-13, §§ 23, 24 and 27; *August v. the United Kingdom* (dec.), no. 36505/02, 21 January 2003; and *M.C. v. Bulgaria*, cited above, § 150)

80. As regards Article 3 of the Convention, the Court has found on numerous occasions that

"... the obligation on the High Contracting Parties under Article 1 of the Convention to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in the Convention, taken together with Article 3, requires States to take measures designed to ensure that individuals within their jurisdiction are not subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment, including such ill-treatment administered by private individuals." (see *A. v. the United Kingdom*, cited above, p. 2699, § 22; *Z and Others v. the United Kingdom*, cited above, §§ 73-75; *E. and Others v. the United Kingdom*, no. 33218/96, 26 November 2002; and *M.C. v. Bulgaria*, cited above, § 149)

81. It has also found that:

"Children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, against such serious breaches of personal integrity." (see, *mutatis mutandis*, *X and Y v. the Netherlands*, cited above, pp. 11-13, §§ 21-27; *Stubbings and Others v. the United Kingdom*, 22 October 1996, *Reports 1996-IV*, p. 1505, §§ 62-64; and *A. v. the United Kingdom*, cited above, as well as the United Nations Convention on the Rights of the Child, Articles 19 and 37)

82. The Court considers that, together with Articles 2 and 3, Article 4 of the Convention enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe.

83. It notes that the Commission had proposed in 1983 that it could be argued that a Government's responsibility was engaged to the extent that it was their duty to ensure that the rules adopted by a private association did not run contrary to the provisions of the Convention, in particular where the domestic courts had jurisdiction to examine their application (see *X v. the Netherlands*, no. 9327/81, Commission decision of 3 May 1983, *Decisions and Reports (DR) 32*, p. 180).

84. The Court notes that, in referring to the above-mentioned case, the Government accepted at the hearing that positive obligations did appear to exist in respect of Article 4.

85. In this connection, it notes that Article 4 § 1 of the Forced Labour Convention, adopted by the International Labour Organisation (ILO) on 28 June 1930 and ratified by France on 24 June 1937, provides:

"The competent authority shall not impose or permit the imposition of forced or compulsory labour for the benefit of private individuals, companies or associations."

86. Furthermore, Article 1 of the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, adopted on 30 April 1956, which came into force in respect of France on 26 May 1964, states:

“Each of the States Parties to this Convention shall take all practicable and necessary legislative and other measures to bring about progressively and as soon as possible the complete abolition or abandonment of the following institutions and practices, where they still exist and whether or not they are covered by the definition of slavery contained in Article 1 of the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926: ... [d]ebt bondage, ... [a]ny institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years, is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or young person or of his labour.”

87. In addition, with particular regard to children, Article 19 § 1 of the International Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989, which came into force in respect of France on 6 September 1990, provides:

“States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, ..., maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.”

Article 32 provides:

“1. States Parties recognise the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development.

2. States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present Article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:

- (a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;
- (b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;
- (c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present Article.”

88. Finally, the Court notes that it appears from the Parliamentary Assembly’s findings (see “Relevant law” above) that “today’s slaves are predominantly female and usually work in private households, starting out as migrant domestic workers ...”.

89. In those circumstances, the Court considers that limiting compliance with Article 4 of the Convention only to direct action by the State authorities would be inconsistent with the international instruments specifically concerned with this issue and would amount to rendering it

ineffective. Accordingly, it necessarily follows from this provision that States have positive obligations, in the same way as under Article 3 for example, to adopt criminal-law provisions which penalise the practices referred to in Article 4 and to apply them in practice (see *M.C. v. Bulgaria*, cited above, § 153).

2. *Alleged violation of Article 4 of the Convention*

90. With regard to the violation of Article 4 of the Convention, the applicant noted from the outset that the right not to be held in servitude laid down in this provision was an absolute one, in the same way as the right not to be compelled to perform forced or compulsory labour.

91. She said that, although the Convention did not define the terms servitude or “forced or compulsory labour”, reference should be made to the relevant international conventions in this field to determine the meaning of these concepts, while importance had to be attached in the instant case to the criteria laid down by both the United Nations and the Council of Europe for identifying modern forms of slavery and servitude, which were closely linked to trafficking in human beings, and to the internationally recognised necessity of affording children special protection on account of their age and vulnerability.

92. She pointed out that her situation had corresponded to three of the four servile institutions or practices referred to in Article 1 of the Supplementary Geneva Convention of 30 April 1956, namely debt bondage, the delivery of a child or adolescent to a third person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of his or her labour, and serfdom. She noted that she had not come to France in order to work as a domestic servant but had been obliged to do so as a result of the trafficking to which she had been subjected by Mrs B., who had obtained her parents’ agreement through false promises.

She concluded that such “delivery” of a child by her father, with a view to the exploitation of her labour, was similar to the practice, analogous to slavery, referred to in Article 1 (d) of the United Nations Supplementary Convention of 1956.

93. The applicant also referred to the documentation published by the Council of Europe on domestic slavery and pointed out that the criteria used included confiscation of the individual’s passport, the absence of remuneration or remuneration that was disproportionate to the services provided, deprivation of liberty or self-imposed imprisonment, and cultural, physical and emotional isolation.

94. She added that it was clear from the facts that her situation was not temporary or occasional in nature, as was normally the case with “forced or compulsory labour”. Her freedom to come and go had been limited, her passport had been taken away from her, her immigration

status had been precarious before becoming illegal, and she had also been kept by Mr and Mrs B. in a state of fear that she would be arrested and expelled. She considered that this was equivalent to the concept of self-imposed imprisonment described above.

95. Referring to her working and living conditions at Mr and Mrs B.'s home, she concluded that her exploitation at their hands had compromised her education and social integration, as well as the development and free expression of her personality. Her identity as a whole had been involved, which was a characteristic of servitude but not, in general, of forced or compulsory labour.

96. She added that in addition to the unremunerated exploitation of another's work, the characteristic feature of modern slavery was a change in the individual's state or condition, on account of the level of constraint or control to which his or her person, life, personal effects, right to come and go at will or to take decisions was subjected.

She explained that, although she had not described her situation as "forced labour" in the proceedings before the Versailles Court of Appeal, the civil party had claimed in its submissions that "the exploitation to which Ms Siliadin was subjected ... had, at the very least, the characteristics of 'forced labour' within the meaning of Article 4 § 2 of the Convention ...; in reality, she was a domestic slave who had been recruited in Africa".

97. As to the definition of "forced or compulsory labour", the applicant drew attention to the case-law of the Commission and the Court, and emphasised that developments in international law favoured granting special protection to children.

98. She noted that French criminal law did not contain specific offences of slavery, servitude or forced or compulsory labour, still less a definition of those three concepts that was sufficiently specific and flexible to be adapted to the forms those practices now took. In addition, prior to the enactment of the Law of 18 March 2003, there had been no legislation that directly made it an offence to traffic in human beings.

99. Accordingly, the offences to which she had been subjected fell within the provisions of Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code as worded at the material time. These were non-specific texts of a more general nature, which both required that the victim be in a state of vulnerability or dependence. Those concepts were as vague as that of the offender's "taking advantage", which was also part of the definition of the two offences. In this connection, she emphasised that both legal commentators and the National Assembly's taskforce on the various forms of modern slavery had highlighted the lack of legal criteria enabling the courts to determine whether such a situation obtained, which had led in practice to unduly restrictive interpretations.

100. Thus, Article 225-13 of the Criminal Code made it an offence to obtain another person's labour by taking advantage of him or her. In assessing whether the victim was vulnerable or in a state of dependence, the courts were entitled to take into account, among other circumstances, certain signs of constraint or control of the individual. However, those were relevant only as the prerequisites for a finding of exploitation, not as constituent elements of the particular form of the offence that was modern slavery. In addition, this article made no distinction between employers who took advantage of the illegal position of immigrant workers who were already in France and those who deliberately placed them in such a position by resorting to trafficking in human beings.

101. She added that, contrary to Article 225-13, Article 225-14 required, and continued to require, an infringement of human dignity for the offence to be established. That was a particularly vague concept, and one subject to random interpretation. It was for this reason that neither her working nor living conditions had been found by the court to be incompatible with human dignity.

102. The applicant said in conclusion that the criminal-law provisions in force at the material time had not afforded her adequate protection from servitude or from forced or compulsory labour in their contemporary forms, which were contrary to Article 4 of the Convention. As to the fact that the criminal proceedings had resulted in an award of compensation, she considered that this could not suffice to absolve the State of its obligation to establish a criminal-law machinery which penalised effectively those guilty of such conduct and deterred others.

103. With regard to the alleged violation of Article 4, the Government first observed that the Convention did not define the term "servitude". They submitted that, according to the case-law, "servitude" was close to "slavery", which was at the extreme end of the scale. However, servitude reflected a situation of exploitation which did not require that the victim be objectified to the point of becoming merely another person's property.

104. As to the difference between "servitude" and "forced or compulsory labour", they concluded from the case-law of the Commission and the Court that servitude appeared to characterise situations in which denial of the individual's freedom was not limited to the compulsory provision of labour, but also extended to his or her living conditions, and that there was no potential for improvement, an element which was absent from the concept of "forced or compulsory labour".

105. With regard to the difference between "forced labour" and "compulsory labour", the Government noted that, while the case-law's definition of "forced labour" as labour performed under the influence of "physical or psychological force" seemed relatively clear, the situation was less so with regard to "compulsory labour".

106. The Government did not deny that the applicant's situation fell within Article 4 of the Convention and emphasised that she herself had specifically described her situation as "forced labour" within the meaning of that provision.

107. However, they submitted that the domestic judicial authorities had undisputedly remedied the violation of the Convention by ruling that the elements constituting the offence set out in Article 225-13 of the Criminal Code had been established.

108. Finally, the Government pointed out that the wording of Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code made it possible to combat all forms of exploitation of an individual through labour falling within Article 4 of the Convention.

109. The Court notes that the applicant arrived in France from Togo at the age of 15 years and 7 months with a person who had agreed with her father that she would work until her air ticket had been reimbursed, that her immigration status would be regularised and that she would be sent to school.

110. In reality, the applicant worked for this person for a few months before being "lent" to Mr and Mrs B. It appears from the evidence that she worked in their house without respite for approximately fifteen hours per day, with no day off, for several years, without ever receiving wages or being sent to school, without identity papers and without her immigration status being regularised. She was accommodated in their home and slept in the children's bedroom.

111. The Court also notes that, in addition to the Convention, numerous international conventions have as their objective the protection of human beings from slavery, servitude and forced or compulsory labour (see "Relevant law" above). As the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has pointed out, although slavery was officially abolished more than 150 years ago, "domestic slavery" persists in Europe and concerns thousands of people, the majority of whom are women.

112. The Court reiterates that Article 4 enshrines one of the fundamental values of democratic societies. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols Nos. 1 and 4, Article 4 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation (see, with regard to Article 3, *Ireland v. the United Kingdom*, judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 65, § 163; *Soering v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, pp. 34-35, § 88; *Chahal v. the United Kingdom*, judgment of 15 November 1996, *Reports* 1996-V, p. 1855, § 79; and *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 79, ECHR 1999-V).

In those circumstances, the Court considers that, in accordance with contemporary norms and trends in this field, the member States' positive

obligations under Article 4 of the Convention must be seen as requiring the penalisation and effective prosecution of any act aimed at maintaining a person in such a situation (see, *mutatis mutandis*, *M.C. v. Bulgaria*, cited above, § 166).

113. Accordingly, the Court must determine whether the applicant's situation falls within Article 4 of the Convention.

114. It is not disputed that she worked for years for Mr and Mrs B., without respite and against her will.

It has also been established that the applicant has received no remuneration from Mr and Mrs B. for her work.

115. In interpreting Article 4 of the European Convention, the Court has in a previous case already taken into account the ILO conventions, which are binding on almost all of the Council of Europe's member States, including France, and especially the 1930 Forced Labour Convention (see *Van der Mussele v. Belgium*, judgment of 23 November 1983, Series A no. 70, p. 16, § 32).

116. It considers that there is in fact a striking similarity, which is not accidental, between paragraph 3 of Article 4 of the European Convention and paragraph 2 of Article 2 of Convention No. 29. Paragraph 1 of the last-mentioned Article provides that "for the purposes" of the latter convention, the term "forced or compulsory labour" shall mean "all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily".

117. It remains to be ascertained whether there was "forced or compulsory" labour. This brings to mind the idea of physical or mental constraint. What there has to be is work "exacted ... under the menace of any penalty" and also performed against the will of the person concerned, that is work for which he "has not offered himself voluntarily" (see *Van der Mussele*, cited above, p. 17, § 34).

118. The Court notes that, in the instant case, although the applicant was not threatened by a "penalty", the fact remains that she was in an equivalent situation in terms of the perceived seriousness of the threat.

She was an adolescent girl in a foreign land, unlawfully present on French territory and in fear of arrest by the police. Indeed, Mr and Mrs B. nurtured that fear and led her to believe that her status would be regularised (see paragraph 22 above).

Accordingly, the Court considers that the first criterion was met, especially since the applicant was a minor at the relevant time, a point which the Court emphasises.

119. As to whether she performed this work of her own free will, it is clear from the facts of the case that it cannot seriously be maintained that she did. On the contrary, it is evident that she was not given any choice.

120. In these circumstances, the Court considers that the applicant was, at the least, subjected to forced labour within the meaning of Article 4 of the Convention at a time when she was a minor.

121. It remains for the Court to determine whether the applicant was also held in servitude or slavery.

Sight should not be lost of the Convention's special features or of the fact that it is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions, and that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies (see, among many other authorities, *Selmouni*, cited above, § 101).

122. The Court notes at the outset that, according to the 1927 Slavery Convention, "slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised".

It notes that this definition corresponds to the "classic" meaning of slavery as it was practised for centuries. Although the applicant was, in the instant case, clearly deprived of her personal autonomy, the evidence does not suggest that she was held in slavery in the proper sense, in other words that Mr and Mrs B. exercised a genuine right of legal ownership over her, thus reducing her to the status of an "object".

123. With regard to the concept of "servitude", what is prohibited is a "particularly serious form of denial of freedom" (see *Van Droogenbroeck v. Belgium*, Commission's report of 9 July 1980, Series B no. 44, p. 30, §§ 78-80). It includes, "in addition to the obligation to perform certain services for others, ... the obligation for the 'serf' to live on the another person's property and the impossibility of altering his condition". In this connection, in examining a complaint under this paragraph of Article 4, the Commission paid particular attention to the Abolition of Slavery Convention (see also *Van Droogenbroeck v. Belgium*, no. 7906/77, Commission decision of 5 July 1979, DR 17, p. 59).

124. It follows in the light of the case-law on this issue that for Convention purposes "servitude" means an obligation to provide one's services that is imposed by the use of coercion, and is to be linked with the concept of "slavery" described above (see *Seguin v. France* (dec.), no. 42400/98, 7 March 2000).

125. Furthermore, under the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, each of the States Parties to the convention must take all practicable and necessary legislative and other measures to bring about the complete abolition or abandonment of the following institutions and practices:

“(d) Any institution or practice whereby a child or young person under the age of 18 years, is delivered by either or both of his natural parents or by his guardian to another person, whether for reward or not, with a view to the exploitation of the child or young person or of his labour.”

126. In addition to the fact that the applicant was required to perform forced labour, the Court notes that this labour lasted almost fifteen hours a day, seven days per week.

She had been brought to France by a relative of her father’s, and had not chosen to work for Mr and Mrs B.

As a minor, she had no resources and was vulnerable and isolated, and had no means of living elsewhere than in the home of Mr and Mrs B., where she shared the children’s bedroom as no other accommodation had been offered. She was entirely at Mr and Mrs B.’s mercy, since her papers had been confiscated and she had been promised that her immigration status would be regularised, which had never occurred.

127. In addition, the applicant, who was afraid of being arrested by the police, was not in any event permitted to leave the house, except to take the children to their classes and various activities. Thus, she had no freedom of movement and no free time.

128. As she had not been sent to school, despite the promises made to her father, the applicant could not hope that her situation would improve and was completely dependent on Mr and Mrs B.

129. In those circumstances, the Court concludes that the applicant, a minor at the relevant time, was held in servitude within the meaning of Article 4 of the Convention.

130. Having regard to its conclusions with regard to the positive obligations under Article 4, it now falls to the Court to examine whether the impugned legislation and its application in the case in issue had such significant flaws as to amount to a breach of Article 4 by the respondent State.

131. According to the applicant, the provisions of French criminal law had not afforded her sufficient protection against the situation and had not made it possible for the culprits to be punished.

132. The Government, for their part, submitted that Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code made it possible to combat the exploitation through labour of an individual for the purposes of Article 4 of the Convention.

133. The Court notes that the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in its Recommendation 1523 (2001), “[regretted] that none of the Council of Europe member States expressly [made] domestic slavery an offence in their criminal codes”.

134. It notes with interest the conclusions reached by the French National Assembly’s joint taskforce on the various forms of modern slavery (see “Relevant law” above).

More specifically, with regard to Articles 225-13 and 225-14 as worded as the material time, the taskforce found, in particular:

“... We have available a not inconsiderable arsenal of punitive measures. However, these are not always used in full and are proving an insufficient deterrent when put to the test. ...

...

The concept, found in both Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code, of the abuse of an individual’s vulnerability or state of dependence contains ambiguities that could be prejudicial to their application.

...

That said, and since the law is silent, it is up to the court to determine where the scope of those provisions ends. In this connection, analysis of the case-law reveals differences in evaluation that impede the uniform application of the law throughout France ...

...

It is therefore apparent that, in the absence of legal criteria enabling the courts to determine whether there has been abuse of [an individual’s] vulnerability or state of dependence, the provisions of Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code are open to interpretation in different ways, some more restrictive than others.

...

Whether with regard to actual or potential sentences, the shortcomings of the provisions are clearly visible, in view of the seriousness of the factual elements characteristic of modern slavery.

...

Bearing in mind, on the one hand, the constitutional status of the values protected by Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code and, on the other, the seriousness of the offences in such cases, the inconsequential nature of the penalties faced by those guilty of them is surprising, and raises questions about the priorities of the French criminal justice system.”

135. The Court notes that, in the present case, the applicant’s “employers” were prosecuted under Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code, which make it an offence, respectively, to exploit an individual’s labour and to submit him or her to working or living conditions that are incompatible with human dignity.

136. In the judgment delivered on 10 June 1999, the Paris *tribunal de grande instance* found Mr and Mrs B. guilty of the offence defined in Article 225-13 of the Criminal Code. Conversely, it found that the offence set out in Article 225-14 had not been made out.

137. The defendants were sentenced to twelve months’ imprisonment, seven of which were suspended, and ordered to pay a fine of FRF 100,000 each and to pay, jointly and severally, FRF 100,000 to the applicant in damages.

138. On an appeal by Mr and Mrs B., the Paris Court of Appeal delivered a judgment on 19 October 2000 in which it quashed the judgment at first instance and acquitted the defendants.

139. On an appeal on points of law by the applicant alone, the Court of Cassation overturned the Court of Appeal's judgment, but only in respect of its civil aspects, and the case was remitted to another court of appeal.

140. On 15 May 2003 that court gave a judgment upholding the findings of the *tribunal de première instance* and awarded the applicant damages.

141. The Court notes that slavery and servitude are not as such classified as offences under French criminal law.

142. The Government pointed to Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code.

The Court notes, however, that those provisions do not deal specifically with the rights guaranteed under Article 4 of the Convention, but concern, in a much more restrictive way, exploitation through labour and subjection to working and living conditions that are incompatible with human dignity.

It therefore needs to be determined whether, in the instant case, those Articles provided effective penalties for the conduct to which the applicant had been subjected.

143. The Court has previously stated that children and other vulnerable individuals, in particular, are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, against such serious breaches of personal integrity (see, *mutatis mutandis*, *X and Y v. the Netherlands*, cited above, pp. 11-13, §§ 21-27; *Stubbings and Others*, cited above, p. 1505, §§ 62-64; and *A. v. the United Kingdom*, cited above, p. 2699, § 22; and also the United Nations Convention on the Rights of the Child, Articles 19 and 37).

144. Further, the Court has held in a case concerning rape that "the protection afforded by the civil law in the case of wrongdoing of the kind inflicted on Miss Y is insufficient. This is a case where fundamental values and essential aspects of private life are at stake. Effective deterrence is indispensable in this area and it can be achieved only by criminal-law provisions; indeed, it is by such provisions that the matter is normally regulated" (see *X and Y v. the Netherlands*, cited above, p. 13, § 27).

145. The Court observes that, in the instant case, the applicant, who was subjected to treatment contrary to Article 4 and held in servitude, was not able to see those responsible for the wrongdoing convicted under the criminal law.

146. In this connection, it notes that, as the Principal Public Prosecutor did not appeal on points of law against the Court of Appeal's judgment of 19 October 2000, the appeal to the Court of Cassation concerned only the civil aspect of the case and Mr and Mrs B.'s acquittal thus became final.

147. In addition, according to the report of 12 December 2001 by the French National Assembly's joint taskforce on the various forms of

modern slavery, Articles 225-13 and 225-14 of the Criminal Code, as worded at the material time, were open to very differing interpretations from one court to the next, as demonstrated by this case, which, indeed, was referred to by the taskforce as an example of a case in which a court of appeal had unexpectedly declined to apply Articles 225-13 and 225-14.

148. In those circumstances, the Court considers that the criminal-law legislation in force at the material time did not afford the applicant, a minor, practical and effective protection against the actions of which she was a victim.

It notes that the legislation has been changed but the amendments, which were made subsequently, were not applicable to the applicant's situation.

It emphasises that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies (see paragraph 121 above).

149. The Court thus finds that in the present case there has been a violation of the respondent State's positive obligations under Article 4 of the Convention.

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

150. 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

151. The applicant did not make a claim in respect of damage.

B. Costs and expenses

152. The applicant sought 26,209.69 euros for the costs of legal representation, from which the sums received by way of legal aid were to be deducted.

153. The Government first observed that the applicant had not produced any evidence that she had paid this sum.

They also considered that the amount sought was excessive and should be reduced to a more reasonable level.

154. The Court considers that the applicant's representative has undoubtedly done a considerable amount of work in order to submit and argue this application, which concerns an area in which there is very little case-law to date.

In those circumstances, the Court, ruling on an equitable basis, awards the applicant the entire amount claimed in costs.

C. Default interest

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

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Dismisses* the Government's preliminary objection based on the applicant's loss of victim status;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 4 of the Convention;
3. *Holds*:
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final according to Article 44 § 2 of the Convention, EUR 26,209.69 (twenty-six thousand two hundred and nine euros sixty-nine cents) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;
 - (b) that the sums received by way of legal aid are to be deducted from that amount;
 - (c) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.

Done in French, and notified in writing on 26 July 2005, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Stanley NAISMITH
Deputy Registrar

Ireneu CABRAL BARRETO
President

VEERMÄE v. FINLAND
(Application no. 38704/03)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 15 MARCH 2005²

1. Sitting as a Chamber composed of Sir Nicolas Bratza, *President*, Mr G. Bonello, Mr M. Pellonpää, Mr K. Traja, Mr L. Garlicki, Mr J. Borrego Borrego, Mrs L. Mijović, *judges*, and Mr M. O'Boyle, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Transfer of prisoner to his country of origin where he might be released on parole later than in the respondent State****Article 5 § 1 (a)**

Deprivation of liberty – Lawful arrest or detention – After conviction – Transfer of prisoner to his country of origin where he might be released on parole later than in the respondent State – Convention on the Transfer of Sentenced Persons – No obligation for Contracting Parties to impose Convention standards on third States – Interpretation in line with current trend towards strengthening international cooperation in the administration of justice – Safeguards against arbitrariness – Possibility of challenging transfer decision in the sentencing State – No risk of a flagrantly longer de facto sentence in the administering State – Applicant’s case to be heard before a court in the administering State prior to sentence conversion

*
* *

The applicant, an Estonian national, had begun serving a nine-year prison sentence in Finland following his conviction there. The Finnish Ministry of Justice ordered his transfer to Estonia to serve the rest of his sentence in that country, relying on the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (“the Transfer Convention”). The applicant appealed, arguing that in Finland it would be possible for him to be released on parole after serving half his sentence, whereas in Estonia release on parole would be possible only after he had served two-thirds of his sentence. His *de facto* sentence would therefore be at least one and a half years longer in Estonia, or even twice as long as his sentence in Finland should no release on parole be granted in Estonia. An administrative court dismissed his appeal, finding *inter alia* that, even though he was likely to serve a significantly longer prison sentence in Estonia, his transfer would not breach Article 5, as the prison term he would be serving in Estonia would not exceed the one imposed by the Finnish courts.

Held

(1) Article 5 § 1 (a): The question before the Court was whether the applicant’s transfer to Estonia, with the risk of a *de facto* longer sentence, would violate Article 5 and whether the transfer arrangements would require a procedure offering the guarantees of Article 6. As the sentence to be served following the applicant’s transfer would be based on his conviction in Finland, the necessary causal connection between that conviction and his deprivation of liberty in Estonia would still exist. The Convention should as far as possible be interpreted in harmony with other rules of international law and did not require the Contracting Parties to impose its standards on third States or territories. To lay

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

down a strict requirement that the sentence to be served in the administering country should not exceed the sentence that would have had to be served in the sentencing country would thwart the current trend towards strengthening international cooperation in the administration of justice. The possibility of a longer period of imprisonment in Estonia did not in itself render the deprivation of the applicant's liberty arbitrary as long as the sentence to be served did not exceed the sentence imposed in the criminal proceedings in Finland. As a further safeguard against arbitrariness, Finnish law provided for the possibility of appealing to an administrative court against the transfer decision. The Court did not exclude the possibility that a flagrantly longer *de facto* sentence in the administering State could give rise to an issue under Article 5. However, in view of the information submitted by the Estonian Government to the effect that a penalty imposed by an Estonian court as a result of a sentence conversion would be likely to be less severe than a penalty imposed in Finland, there was no risk of a flagrantly disproportionate sentence in the present case. Moreover, the applicant's case would be heard by an Estonian court before his sentence was converted: manifestly ill-founded.

(2) Article 14 in conjunction with Article 5: The aim of the Transfer Convention constituted objective and reasonable justification for the difference in treatment of the applicant and prisoners of Finnish origin, on the one hand, and other prisoners of Estonian origin, on the other. The difference in treatment between different prisoners of Estonian origin was due to the fact that the time-consuming arrangements for a transfer were a practical obstacle to transferring prisoners serving only short sentences prior to their release on parole in Finland: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

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

Van Droogenbroeck v. Belgium, judgment of 24 June 1982, Series A no. 50

Weeks v. the United Kingdom, judgment of 2 March 1987, Series A no. 114

Soering v. the United Kingdom, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161

Cruz Varas and Others v. Sweden, judgment of 20 March 1991, Series A no. 201

Vilvarajah and Others v. the United Kingdom, judgment of 30 October 1991, Series A no. 215

Drozd and Janousek v. France and Spain, judgment of 26 June 1992, Series A no. 240

Loizidou v. Turkey (merits), judgment of 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI

Al-Adsani v. the United Kingdom [GC], no. 35763/97, ECHR 2001-XI

Ezeh and Connors v. the United Kingdom [GC], nos. 39665/98 and 40086/98, ECHR 2003-X

Altoosaar v. Finland (dec.), no. 9764/03 15 June 2004

...

THE FACTS

The applicant, Mr Mairold Veermäe, is an Estonian national who was born in 1977 and is currently serving a prison sentence in Finland. He was represented before the Court by Ms M. Lehtinen, a lawyer practising in Lahti. The respondent Government were represented by their Agent, Mr A. Kosonen, Director at the Ministry of Foreign Affairs.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties and as they appear from the documents, may be summarised as follows.

On 6 September 2001 the applicant was convicted by a Finnish district court of an aggravated narcotics offence and sentenced to nine years' imprisonment. He had been detained since 19 January 2001. On 28 January 2002 the Directorate of Immigration (*ulkomaalaisvirasto, utlänningsverket*) ordered his expulsion to Estonia. The judgment and the expulsion order both became final.

On 5 December 2002 the Criminal Sanctions Agency (*rikosseuraamusvirasto, brottspåföljdsverket*) proposed to the Ministry of Justice that the applicant should serve the rest of his sentence in Estonia. The applicant and the Ministry of the Interior were invited to submit observations. The applicant objected to being transferred to Estonia, whereas the Ministry of the Interior agreed to the transfer.

On 13 March 2003 the Ministry of Justice ordered the applicant to serve the rest of his sentence in Estonia. It relied on section 19(2) of the International Cooperation in the Enforcement of Certain Criminal Sanctions Act (Law no. 21/1987, as amended by Law no. 236/2001) (*laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa, lag om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder*) and on the Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (European Treaty Series no. 167; Finnish Treaty Series no. 42/2001). The Ministry of Justice held, *inter alia*, that the applicant did not have particular bonds with Finland and that he had closer social ties to Estonia than to Finland.

The applicant appealed to the Helsinki Administrative Court (*hallinto-oikeus, förvaltningsdomstolen*), requesting the quashing of the Ministry of Justice's decision. He argued that in Finland it would be possible for him to be released on parole on 18 July 2005 after serving half his sentence; in Estonia release on parole would only be possible after serving two-thirds of the sentence. Even then his release on parole would be discretionary as only 15% of inmates in Estonian prisons were released on parole, whereas the rest served their sentences in their entirety. The *de facto* sentence

would thus be at least one and a half years longer in Estonia, or even twice as long as the sentence in Finland if no release on parole were granted in Estonia. He further claimed that some prisons in Estonia were old and overcrowded. The applicant relied on Articles 5 and 14 of the Convention, maintaining that his transfer to Estonia would place him in a discriminatory position compared to Finnish prisoners and also to other Estonian prisoners in Finland who were not transferred to Estonia. He further relied on the *non bis in idem* principle (Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention).

In its opinion to the Administrative Court, the Ministry of Justice stated the following (as transcribed by the court):

“... Veermäe has been sentenced to nine years’ imprisonment, of which he will, as a first-time offender, be serving four years and six months. In Estonia it would be possible for Veermäe to obtain conditional release on having served two-thirds of his sentence, that is to say six years. [His] possibility of being released conditionally in Estonia is therefore not significantly smaller than in Finland and the Estonian legislation does not in this respect differ significantly from our own.”

On 19 June 2003 the Helsinki Administrative Court dismissed the applicant’s appeal, finding that, even though he was likely to serve a significantly longer prison sentence in Estonia owing to the differences in the possibility of being released on parole, this in itself did not violate Article 3 of the Convention. It also found that Article 3 would not be violated merely on account of the fact that prisons in Estonia were apparently old and overcrowded. It ruled out any discrimination as the International Cooperation in the Enforcement of Certain Criminal Sanctions Act, which naturally only applied to foreigners, provided an acceptable reason for the transfer.

The Administrative Court further held that the applicant’s transfer to Estonia would not breach Article 5 of the Convention either, as the sentence he would actually be serving there would not exceed the sentence imposed by the Finnish courts. No appeal lay against the Administrative Court’s decision.

On 26 September 2003 the Finnish Ministry of Justice requested the Estonian Ministry of Justice to consent to the enforcement of the sentence in Estonia. At the time of filing their observations, the Government submitted that the consent of the latter had still not been received.

On 24 August 2004 the applicant was transferred to a Finnish open prison facility.

B. Relevant domestic and international law and practice

1. Conditional release in Finland

Under Chapter 2, section 13 (as amended by Law no. 521/2003), of the Enforcement of Sentences Act (*laki rangaistusten täytäntöönpanosta, lag om*

verkställighet av straff), a prisoner may be conditionally released after serving two-thirds or, exceptionally, half of the sentence, in the latter case provided that the prisoner has not served a prison sentence during the three years preceding the offence. The factors to be taken into account in the decision to release a prisoner conditionally include, *inter alia*, the nature of and the motives for the offence, the prisoner's earlier lifestyle and his or her behaviour in prison, as well as the situation the prisoner would face on release.

Despite the authorities' discretionary powers, it is very rare for conditional release to be postponed in Finland. A first-time prisoner is usually released after serving half the sentence.

Under Chapter 7, sections 1 and 2 (as amended by Law no. 580/2001), a prisoner may appeal to a district court against, *inter alia*, the postponement of his or her conditional release on serving two-thirds or half of the sentence (whichever is applicable under Chapter 2, section 13).

In a report (no. 2001:6), the Committee on Prison Sentences noted the following (on p. 11):

“... In the 1990s [conditional release] was almost never postponed. Following the instruction issued by the Department for Prison Administration of the Ministry of Justice in 1995 (no. 9/011/95) postponements have been very rare and almost exclusively based on the prisoner's consent. ...”

It further observed (on p. 245):

“[The proposals now being made] would not change the existing legislation as regards the possibility of obtaining conditional release on serving two-thirds of a sentence. Nor would there be any change as regards those prisoners who had not served a term of imprisonment during the three years preceding their offence and who are [therefore] to be released on serving half their sentence. ...”

2. *The Convention on the Transfer of Sentenced Persons and the Additional Protocol thereto*

The aim of the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (“the Transfer Convention” – European Treaty Series no. 112 and Finnish Treaty Series no. 13/1987), including its Additional Protocol, is to develop international cooperation in the field of criminal law and to further the ends of justice and the social rehabilitation of sentenced persons. According to the Preamble, foreigners who are deprived of their liberty as a result of their commission of a criminal offence should be given the opportunity to serve their sentences within their own society.

The Transfer Convention came into force in respect of Finland on 1 May 1987 and the Additional Protocol on 1 August 2001. They came into force in respect of Estonia on 1 August 1997 and 1 June 2000 respectively. Thus, they were in force on 6 September 2001 when the applicant was convicted by the district court.

Article 3 § 1 of the Transfer Convention enables the transfer of a sentenced person from “the sentencing State” to “the administering State” provided, *inter alia*, that the person in question is a national of the administering State; that he or she (or in some instances a legal representative) consents to the transfer; that the acts or omissions on account of which the sentence has been imposed constitute a criminal offence according to the law of the administering State or would constitute a criminal offence if committed on its territory; and that the sentencing and administering States both agree to the transfer.

Article 9 (“Effect of transfer for administering State”) reads as follows:

- “1. The competent authorities of the administering State shall:
 - (a) continue the enforcement of the sentence immediately or through a court or administrative order, under the conditions set out in Article 10, or
 - (b) convert the sentence, through a judicial or administrative procedure, into a decision of that State, thereby substituting for the sanction imposed in the sentencing State a sanction prescribed by the law of the administering State for the same offence, under the conditions set out in Article 11.
 2. The administering State, if requested, shall inform the sentencing State before the transfer of the sentenced person as to which of these procedures it will follow.
 3. The enforcement of the sentence shall be governed by the law of the administering State and that State alone shall be competent to take all appropriate decisions.
- ...”

Article 10 (“Continued enforcement”) provides:

- “1. In the case of continued enforcement, the administering State shall be bound by the legal nature and duration of the sentence as determined by the sentencing State.
2. If, however, this sentence is by its nature or duration incompatible with the law of the administering State, or its law so requires, that State may, by a court or administrative order, adapt the sanction to the punishment or measure prescribed by its own law for a similar offence. As to its nature, the punishment or measure shall, as far as possible, correspond with that imposed by the sentence to be enforced. It shall not aggravate, by its nature or duration, the sanction imposed in the sentencing State, nor exceed the maximum prescribed by the law of the administering State.”

Article 11 (“Conversion of sentence”) reads as follows:

- “1. In the case of conversion of sentence, the procedures provided for by the law of the administering State apply. When converting the sentence, the competent authority:
 - (a) shall be bound by the findings as to the facts insofar as they appear explicitly or implicitly from the judgment imposed in the sentencing State;
 - (b) may not convert a sanction involving deprivation of liberty to a pecuniary sanction;
 - (c) shall deduct the full period of deprivation of liberty served by the sentenced person; and

(d) shall not aggravate the penal position of the sentenced person, and shall not be bound by any minimum which the law of the administering State may provide for the offence or offences committed.

2. If the conversion procedure takes place after the transfer of the sentenced person, the administering State shall keep that person in custody or otherwise ensure his presence in the administering State pending the outcome of that procedure.”

Article 3 § 1 of the Additional Protocol provides as follows:

“Upon being requested by the sentencing State, the administering State may, subject to the provisions of this Article, agree to the transfer of a sentenced person without the consent of that person, where the sentence passed on the latter, or an administrative decision consequential to that sentence, includes an expulsion or deportation order or any other measure as the result of which that person will no longer be allowed to remain in the territory of the sentencing State once he or she is released from prison.”

3. *The transfer procedure in Finland*

The Administrative Courts Act (*hallinto-oikeuslaki, lag om förvaltningsdomstolarna* 430/1999) provides that the administrative courts examine and decide such administrative appeals, disputes and other cases as fall within their competence under the Administrative Judicial Procedure Act (*hallintolainkäyttölaki, förvaltningsprocesslag* 586/1996) or other acts of Parliament. Section 24 of the International Cooperation in the Enforcement of Certain Criminal Sanctions Act provides that no appeal lies against the administrative court’s decision. The government bill concerning the Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (*HE 1/2001*, p. 19) states:

“When considering a request for transfer, the Ministry of Justice should, in particular, pay attention to prison conditions in the State in which enforcement is being requested. The decision would also be affected, *inter alia*, by the most likely date on which the sentenced person would be conditionally released in accordance with the laws of the State of enforcement. Should the possibilities for conditional release in the State of enforcement be considerably weaker than in Finland, it might be unreasonable to request the transfer of the sentenced person.”

The Law Committee, having discussed the government bill, observed in its report (*LaVM 2/2001*):

“The prison conditions in the receiving State should be adequate to ensure that the prisoner will not be subjected to inhuman or degrading treatment or punishment. As a minimum, the conditions in which the prison sentence is served and its duration should not significantly differ from those applicable in Finland. Thus, transfers should also not take place where the legislation of the receiving State concerning the serving of sentences significantly differs from the Finnish legislation, for example in respect of the possibility of conditional release.”

4. Previous transfer of prisoner case before the Court

The present case is the second one of its kind concerning Finland before the Court, the first application (*Altosaar v. Finland* (dec.), no. 9764/03, 15 June 2004) having been declared inadmissible by the Court as the applicant was no longer considered the victim of a violation within the meaning of Article 34 of the Convention following his release on parole in Finland. In that case the Estonian Government gave an account of the relevant domestic legislation and practice, a summary of which can also be found below.

5. Relevant Estonian law and practice

Article 4 of the Penal Code, which replaced the Criminal Code on 1 September 2002, divides criminal offences into offences in the first degree and offences in the second degree. Criminal offences in the first degree are those for which the Penal Code prescribes a maximum penalty of imprisonment for a term of more than five years, life imprisonment or compulsory dissolution. A criminal offence in the second degree carries a term of imprisonment of up to five years or a pecuniary penalty.

In accordance with the Penal Code Implementation Act, which came into force on 1 September 2002, an offence committed prior to the entry into force of the Penal Code which is also punishable as a criminal offence under the Penal Code is assessed in the light of the corresponding Article of the Criminal Code in force at the time of the commission of the offence. If, after the entry into force of the Penal Code, a penalty is imposed for a criminal offence committed prior to the entry into force of the Penal Code, the penalty is based on the one provided for in the corresponding Article of the Criminal Code in force at the time of the commission of the offence, where the Article in question prescribes a lesser penalty.

The offence of unlawful handling of large quantities of narcotic drugs or psychotropic substances was punishable by one to five years' imprisonment from 1 September 2002 to 1 January 2004 (Article 184 of the Penal Code), thus rendering the offence an offence in the second degree under the Penal Code. Since 1 January 2004 the offence has been punishable by one to ten years' imprisonment, thus making the offence an offence in the first degree. The Criminal Code, valid until 31 August 2002 and in force at the time the applicant committed his offence (9 September 2000-19 January 2001), provided for a scale of penalties from three to seven years' imprisonment.

Conditional release (release on parole) is governed by Article 76 of the Penal Code. If a person has been convicted of a criminal offence in the second degree, or a criminal offence in the first degree through negligence, the court may release the convicted offender conditionally if

he or she has actually served at least half but not less than six months of the sentence imposed. If a person has been convicted of intentional commission of a criminal offence in the first degree, the court may release the person conditionally if the convicted person has actually served at least two-thirds of the sentence imposed. In deciding on conditional release, the court must take into consideration the circumstances relating to the commission of the criminal offence, the personality of the convicted offender, his or her previous personal history and conduct while serving the sentence, his or her living conditions and the consequences which conditional release may entail for him or her.

In transfer cases, Estonia has used the procedure of conversion of sentences on account of the fact that the criminal law in the sentencing States has, so far, provided for harsher penalties than those prescribed by Estonian law for the same criminal offences. Transfer cases are heard by the Tallinn City Court, which converts the sentence into one applicable for a similar offence under Estonian law. In *Altosaar*, the Estonian Government could not speculate as to the nature of the sentence, that being solely within the competence of the court. However, taking into account the relevant provisions of law and the current practice in transfer cases, they considered it likely that the penalty imposed in Estonia would be less severe than the one imposed in Finland and that the actual term of imprisonment would be no longer than it would have been in Finland. In that regard, they noted that at the time of the commission of the offence it had carried a penalty of three to seven years' imprisonment. However, according to the wording of the Penal Code as in force until 1 January 2004, the penalty was imprisonment from one to five years and as this penalty was less severe it thus replaced the one prescribed by the Criminal Code. At the relevant time, therefore, the offence constituted a criminal offence in the second degree and conditional release would be possible after half the sentence had been served.

In 2003 six prisoners were transferred from Sweden to Estonia to continue serving their sentences. In all cases Article 9 § 1 (b) of the Transfer Convention was applied, as the penalty in Sweden was significantly harsher (a longer term of imprisonment) than that prescribed for similar offences under Estonian law. In *Altosaar*, the Estonian Government referred to a judgment delivered on 12 June 2003 by the Tallinn City Court. In that case an Estonian citizen had been convicted in Sweden of a serious drug-related offence and sentenced to nine years' imprisonment. The Tallinn City Court converted the sentence and imposed one of five years' imprisonment. In most of the conversion cases, the Tallinn City Court has alleviated the situation of the transferred persons, as the prison sentences imposed have been reduced. In *Altosaar* the Estonian Government submitted that they had

no grounds to believe that the situation would be different regarding other comparable cases. A transferred prisoner had the possibility of bringing the case before the Tallinn City Court and he or she could submit any relevant information for consideration in the conversion of the sentence. An appeal lay to the Court of Appeal.

In 2003 a total of 2,205 inmates were released from Estonian prisons, 357 of whom were conditionally released, amounting to 16.6% of the total number released. The average percentage of persons released conditionally has remained stable at 15-18% of all prisoners released throughout the years.

COMPLAINTS

The applicant complained, on the grounds relied on in the domestic proceedings, that his expulsion with a view to his serving the rest of his sentence in Estonia would be in violation of Articles 3, 5 and 14 of the Convention. He also relied on Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention.

THE LAW

The applicant submitted complaints under Articles 3, 5 and 14 of the Convention and Article 4 of Protocol No. 7. The Court has also examined of its own motion whether the application raises an issue under Article 6 of the Convention.

A. Article 3 of the Convention

The applicant complained that his expulsion with a view to his serving the rest of his sentence in Estonia would be in 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.”

It is the Court’s well-established position that Contracting States have the right to control the entry, residence and expulsion of aliens. However, extradition by a Contracting State – or any other type of removal of a foreign national – may give rise to an issue under Article 3, and hence engage the responsibility of that State, where substantial grounds have been shown for believing that the person concerned would face a real risk of being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment in the country to which he is to be removed. A mere possibility of ill-treatment is not in itself sufficient to give rise to a breach

of Article 3 (see, for example, *Soering v. the United Kingdom*, judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, and *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, judgment of 30 October 1991, Series A no. 215).

The Court finds that the evidence submitted does not sufficiently substantiate this grievance so as to disclose an appearance of a real risk of treatment proscribed by Article 3 on the applicant's transfer to an Estonian prison. The Court would add that he would be free to lodge an application against Estonia should he consider his treatment there to be in breach of that Article or any other provision of the Convention.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

B. Articles 5, 6 and 14 of the Convention

The applicant also complained that his transfer with a view to his serving the rest of his sentence in Estonia would be in violation of Articles 5 and 14 of the Convention.

The relevant part of Article 5 reads:

“1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

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

...”

Article 14 provides:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

The applicant's transfer to Estonia with a view to his continuing to serve his sentence might also raise an issue under Article 6 of the Convention, the first paragraph of which reads as follows:

“In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by a ... tribunal ...”

1. The Government's submissions

The Government submitted that the decision to transfer the applicant did not entail any fresh deprivation of his liberty and that, accordingly, neither Article 5 nor Article 6 was applicable to the present case. Thus, there was no room for the application of Article 14 either. Were the Court to hold a different view, the application was in any event manifestly ill-founded for the following reasons.

The Transfer Convention was aimed at increasing international cooperation based on mutual confidence in the legal systems of other European States. This development was also in the interest of the persons against whom legal measures were taken. If the transfer of prisoners serving sentences from one European State to another required similar criminal and enforcement provisions in both countries, the objective of the Transfer Convention would be watered down and transfers would not be possible in practice. The conformity requirement might in practice lead to the gradual harmonisation of criminal and enforcement systems on the basis of the most severe European system and to a change in legislation with a view to removing the possibility of release after half the sentence had been served. Such a development would contravene the aim of the Transfer Convention.

The Government noted that the applicant's original sentence had been imposed by a district court in conformity with the requirements of Articles 5 and 6 of the Convention. Under Finnish law release on parole was a privilege. In both Finnish and Estonian law, release on parole was ultimately discretionary, although under Finnish law its postponement against the convict's will was extremely rare. However, the time at which a prisoner could be released on parole was not so absolute that it could not, in some cases, be altered. Release on parole could be postponed if the prisoner was found guilty of a disciplinary breach, as referred to in Chapter 2, section 10, of the Enforcement of Sentences Act, for which the disciplinary penalty was the loss of time already served, thus lengthening the period to be served before release on parole. Pursuant to Chapter 2, section 10(a), the maximum loss of time already served was twenty days. In practice, disciplinary penalties entailing the loss of more than ten days were rare. The postponement of a prisoner's release on parole never increased the total term of imprisonment ordered by the court in its original judgment.

The Government further submitted that the decision of 13 March 2003 by the Finnish Ministry of Justice concerning the transfer of the applicant and the Administrative Court's decision on appeal of 19 June 2003, in which the terms of the transfer were confirmed, had both been based on valid national legislation. After the applicant's transfer to Estonia, decisions on the remaining length of his sentence and on conditional release would be taken under Estonian law by a competent court. Those proceedings could not be commenced until the applicant had been transferred, his presence being required. As the relevant provisions on transfers were relatively recent, there was no established case-law in Estonia regarding transfer of prisoners from Finnish prisons. The precise length of the applicant's sentence could not be known until he had been transferred and the sentence had been converted by a court. Assuming that the Estonian Ministry of Justice gave its consent to the transfer

while the current scale of penalties was in force, the present case would fall under the scope of the former Criminal Code, which with its scale of penalties from three to seven years' imprisonment was more lenient than the current Penal Code's scale of one to ten years' imprisonment. The Finnish Criminal Code, under which the applicant had been convicted and sentenced, provided for a scale of between one and ten years' imprisonment and it was therefore likely that the applicant's sentence would be converted using a lower scale than the one applied in Finland. Therefore, it appeared that the penalty would be less severe than in Finland. Assuming that the Estonian court converted the sentence to the maximum term of imprisonment, as had occurred in the case of prisoners transferred from Sweden, the applicant's sentence would be reduced from the current nine years to a maximum of seven years. If the sentence, after conversion, exceeded five years, release on parole would be possible after he had served two-thirds of it, that is to say four years and eight months. In Finland, the Government pointed out, he would be released after four years and six months' imprisonment. Even if the sentence were to be converted to the maximum one applicable, the difference between the sentences appeared so minimal that it should not be of significance when the matter was considered. The transfer would not, therefore, amount to an arbitrary deprivation of liberty and would be consistent with the general spirit of Articles 5 and 6 of the Convention.

As to Article 14, the Government noted that it did not forbid every kind of difference in treatment. The purpose of the Transfer Convention was expressly to transfer the enforcement of sentences to the home country of the prisoner. Thus, Finnish prisoners serving their sentences in their home country fell outside its scope. The applicant was not in a similar situation to those Estonian prisoners serving only a short sentence as only long sentences gave the authorities the possibility of making time-consuming arrangements for the prisoners' transfer prior to their release on parole. For the same reason, the transfer of prisoners serving only short sentences was not appropriate. Owing to the time-consuming procedure, many transfers of prisoners serving relatively long sentences had ceased to be valid because the prisoners had been released on parole in Finland before the transfer arrangements had been completed. Therefore, to date, no Estonian prisoners had been transferred from Finland to serve their sentence in Estonia. The different treatment of Estonian prisoners serving short and long sentences was based, in any event, on the aforementioned objective and reasonable justification. The applicant had been treated in the same manner as other Estonian prisoners serving a long sentence. His transfer would not only be based on a decision taken in an administrative procedure, but it had also been reviewed by an independent and impartial tribunal. He had had legal counsel and received free legal aid throughout the proceedings. The Government

submitted that the transfer was in compliance with the aim of furthering the social rehabilitation of prisoners, because the applicant's immediate family lived in Estonia. After his release, he would be transferred to Estonia in any case on the basis of the expulsion order.

Thus, the Government argued, the transfer would pursue a legitimate aim, being based on international agreements and national legislation in both the countries in question, and there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

2. *The applicant's submissions*

The applicant argued that the Government had not submitted any evidence of the purported cases in which the transferred prisoners' original sentences had been reduced by the Tallinn City Court. In any case, that court had discretionary powers and the discussion entered into in the Government's observations was therefore of a purely theoretical character.

As to the difference in the *de facto* time served, the applicant underlined that he would serve half his sentence in Finland, that is to say four years and six months, whereas he would perhaps have to serve two-thirds in Estonia, that is to say six years, before release on parole. Moreover, a sentence was often served in full in Estonia.

In the applicant's view, his case was similar to *Ezeh and Connors v. the United Kingdom* ([GC], nos. 39665/98 and 40086/98, ECHR 2003-X) in the sense that the sentence might turn out to be harsher than the court convicting him had had reason to believe. If served in Finland, the *de facto* sentence would be shorter and also more lenient than if served in Estonia, regard also being had to the fact that Estonian prisons were of a lower standard and more crowded than Finnish prisons. Moreover, the applicant alleged that if he were transferred to Estonia he would not be able to complain about his conditions of detention or have any other means of influencing the matter. Thus, he would not have any safeguards on the basis of which he might defend his rights in relation to his conditions of detention.

The applicant argued that his transfer would be discriminatory as not all foreign prisoners were transferred to their home country, while prisoners of Finnish origin were not transferred at all and prisoners of Estonian origin were transferred only in a random manner. There was a lack of specific regulations in Finnish law laying down the circumstances in which transfers should take place. Such regulations would enable the sentencing court to take into account the fact that a transfer would subsequently take place and would therefore prevent differences in treatment.

3. *The Court's assessment*

The Court notes that the applicant has an expectation of being released on parole in Finland after serving half his sentence. It observes that the application of the Transfer Convention may, in principle, result in the applicant spending a longer time in prison than he would in Finland before being released on parole. The effect would be to postpone his release, but it appears that there is no question of his sentence being increased as a matter of law.

There is no dispute as to the compatibility with Article 5 of the Convention of the applicant's deprivation of liberty in Finland. Nor is it in dispute that the original sentence of 6 September 2001 was imposed on the applicant in conformity with the requirements of Article 6. The question is whether the transfer, with the risk of a *de facto* longer sentence, violates Article 5 and whether the transfer arrangements require a procedure offering the guarantees of Article 6.

As to Article 5, the applicant's deprivation of liberty falls to be assessed under paragraph 1 (a). There can be no doubt that the applicant's conviction was pronounced by a competent court within the meaning of that provision. As established in the case-law of the Court, however, the word "after" in Article 5 § 1 (a) does not simply mean that the detention must follow the "conviction" in point of time: in addition, the detention must result from, follow and depend upon or occur by virtue of the "conviction". In short, there must be a sufficient causal connection between the conviction and the deprivation of liberty in issue (see *Weeks v. the United Kingdom*, judgment of 2 March 1987, Series A no. 114, p. 23, § 42).

As the serving of the applicant's sentence would be based on his conviction in Finland, the necessary causal connection between that conviction and his deprivation of liberty in Estonia would still exist. Even assuming that the causal link would be broken if the possibility of a transfer could not be foreseen at the time of the conviction, that is not the case here. The Court notes that the Additional Protocol to the Transfer Convention came into force in respect of Finland on 1 August 2001, that is, prior to the applicant's conviction.

However, the Court must also satisfy itself that there is no arbitrariness. As it has repeatedly held, no deprivation of liberty which is arbitrary can be regarded as compatible with Article 5 (see *Van Droogenbroeck v. Belgium*, judgment of 24 June 1982, Series A no. 50, pp. 21-22, § 40). In assessing the question of arbitrariness, it reiterates that the Convention cannot be interpreted in a vacuum. The Court must be mindful of the Convention's special character as a human rights treaty, and it must also take the relevant rules of international law into account (see, *mutatis mutandis*, *Loizidou v. Turkey* (merits), judgment of 18 December

1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI, p. 2231, § 43). The Convention should, as far as possible, be interpreted in harmony with other rules of international law of which it forms part (see *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI). In the present context the Court must, in particular, take into account the Transfer Convention and its Additional Protocol.

The European Convention on Human Rights does not require the Contracting Parties to impose its standards on third States or territories. To lay down a strict requirement that the sentence served in the administering country should not exceed the sentence that would have to be served in the sentencing country would also thwart the current trend towards strengthening international cooperation in the administration of justice, a trend which is reflected in the Transfer Convention and is in principle in the interests of the persons concerned (see *Drozd and Janousek v. France and Spain*, judgment of 26 June 1992, Series A no. 240, pp. 34-35, § 110). In view of this, the possibility of a longer period of imprisonment in the administering State does not in itself render the deprivation of liberty arbitrary as long as the sentence to be served does not exceed the sentence imposed in the criminal proceedings. In this context, reference may also be made, as a safeguard against arbitrariness, to the possibility of appealing to an administrative court against the transfer decision.

The Court does not exclude the possibility that a flagrantly longer *de facto* sentence in the administering State could give rise to an issue under Article 5, and hence engage the responsibility of the sentencing State under that Article. For this to be the case, however, substantial grounds would have to be shown to exist for believing that the time to be served in the administering State would be flagrantly disproportionate to the time which would have had to be served in the sentencing State (see, *mutatis mutandis*, *Cruz Varas and Others v. Sweden*, judgment of 20 March 1991, Series A no. 201, p. 28, §§ 69-70). In view of the information concerning the Estonian practice in converting sentences, in particular the position of the Estonian Government to the effect that a penalty imposed in Estonia would be likely to be less severe than a penalty imposed in Finland, the Court considers that there are not substantial grounds for believing that the sentence to be served would be flagrantly disproportionate, if disproportionate at all. The Court also notes that the applicant's case will be heard by a tribunal, notably the Tallinn City Court, before his sentence is converted.

As to the applicant's reference to *Ezeh and Connors* (cited above), the Court notes that the present case can be distinguished from that case, where the Court found that the awards of additional days by the prison governor constituted fresh deprivations of liberty imposed for punitive reasons.

In so far as Article 6 is concerned, the Court notes that, if the applicant is transferred to Estonia, any conversion of his sentence will be determined by the Tallinn City Court. Having regard to its finding above under Article 5, the Court considers that no issue arises under Article 6.

As to the discrimination complaint, the Court reiterates that Article 14 safeguards, among others, individuals placed in similar situations from any discriminatory differences of treatment in the enjoyment of the rights and freedoms recognised in the Convention and its Protocols (see, among other authorities, *Marckx v. Belgium*, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, pp. 15-16, § 32). In the instant case, the applicant cannot be compared to prisoners of Finnish origin serving their sentences in Finnish prisons as the Transfer Convention concerns the transfer of prisoners back to their home countries. Its aim constitutes objective and reasonable justification for the difference in treatment of the applicant and prisoners of Finnish origin on the one hand and other prisoners of Estonian origin on the other. The Court accepts the Government's argument that the difference in treatment between, for example, prisoners of Estonian origin is due to the fact that the time-consuming arrangements for a transfer are a practical obstacle to transferring prisoners serving only short sentences prior to their release on parole in Finland.

Thus, it has not been shown that in the circumstances of the case Finland would be required not to transfer the applicant with a view to his serving his sentence in Estonia.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

C. Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention

Lastly, the applicant complained of a violation of Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention, which reads:

“1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.

3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.”

Even assuming that Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention could apply to proceedings taking place within the jurisdiction of more than one State, the Court notes that the Estonian authorities have not yet made any

decision as to the applicant's sentence in Estonia. In any event, there is no indication that he would face a new set of criminal proceedings for the same offence, as distinct from the proceedings concerning the conversion of the sentence. Consequently, there is no appearance of a violation of Article 4 of Protocol No. 7 to the Convention.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

VEERMÄE c. FINLANDE
(Requête n° 38704/03)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 15 MARS 2005²

1. Siégeant en une chambre composée de Sir Nicolas Bratza, *président*, M. G. Bonello, M. M. Pellonpää, M. K. Traja, M. L. Garlicki, M. J. Borrego Borrego, M^mc L. Mijović, *juges*, et de M. M. O'Boyle, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Décision de transférer un détenu vers son pays d'origine, où il pourrait ne bénéficier d'une libération conditionnelle qu'après une période plus longue que dans l'Etat défendeur****Article 5 § 1 a)**

Privation de liberté – Arrestation ou détention régulières – Après condamnation – Décision de transférer un détenu vers son pays d'origine, où il pourrait ne bénéficier d'une libération conditionnelle qu'après une période plus longue que dans l'Etat défendeur – Convention sur le transfèrement des personnes condamnées – Absence d'obligation pour les Parties contractantes d'imposer les normes de la Convention aux Etats ou territoires tiers – Interprétation conforme à la tendance actuelle au renforcement de la coopération internationale dans le domaine judiciaire – Garanties contre l'arbitraire – Possibilité d'attaquer la décision de transfèrement dans l'Etat de condamnation – Absence de risque d'une peine effective nettement plus longue dans l'Etat d'exécution – Requérent devant être entendu par un tribunal dans l'Etat d'exécution avant la conversion de la condamnation

*

* *

R ressortissant estonien, le requérant avait commencé à purger en Finlande une peine de neuf ans d'emprisonnement qui lui avait été infligée dans ce pays. S'appuyant sur la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées («la Convention sur le transfèrement»), le ministre de la Justice finlandais ordonna qu'il fût transféré en Estonie afin d'y purger le restant de sa peine. Le requérant se pourvut contre cette décision, faisant valoir qu'en Finlande il lui serait possible d'obtenir sa libération conditionnelle après avoir purgé la moitié de sa peine, alors qu'en Estonie pareille libération ne serait possible qu'une fois qu'il aurait purgé les deux tiers de sa peine. Au cas où une libération conditionnelle ne lui serait pas accordée en Estonie, sa peine effective serait ainsi au moins un an et demi plus longue dans ce pays, voire deux fois plus longue, que celle qu'il aurait à purger en Finlande. Une juridiction administrative le débouta de son recours, estimant notamment que, même s'il était probable qu'il eût à purger une peine de prison sensiblement plus longue en Estonie, son transfèrement ne violerait pas l'article 5 de la Convention, dans la mesure où la durée de son emprisonnement en Estonie ne serait pas supérieure à celle de la peine imposée par les juridictions finlandaises.

1. Article 5 § 1 a) : il s'agit pour la Cour de déterminer si, compte tenu du risque d'allongement de la période de détention effective qu'il présenterait, le transfèrement du requérant emporterait violation de l'article 5, et si la détermination des modalités de transfèrement nécessite une procédure offrant

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

les garanties prévues à l'article 6. Etant donné qu'en cas de transfèrement la détention du requérant aura toujours pour base la condamnation prononcée contre lui en Finlande, le lien de causalité devant nécessairement exister entre sa condamnation et sa privation de liberté sera préservé. La Convention doit s'interpréter autant que possible de manière à pouvoir se concilier avec les autres règles du droit international et elle n'oblige pas les Parties contractantes à imposer ses normes aux Etats ou territoires tiers. Etablir un principe strict selon lequel la peine purgée dans le pays d'exécution ne doit pas être plus lourde que la peine qui aurait été subie dans le pays de condamnation irait par ailleurs à l'encontre de la tendance actuelle au renforcement de la coopération internationale dans le domaine judiciaire. En conséquence, tant que la peine à purger n'est pas plus lourde que celle prononcée à l'issue du procès la possibilité d'une période de détention plus longue dans l'Etat d'exécution ne suffit pas à rendre la privation de liberté arbitraire. Au demeurant, le droit finlandais prévoit la possibilité de contester la décision de transfèrement devant une juridiction administrative, ce qui constitue une garantie supplémentaire contre l'arbitraire. La Cour n'exclut pas la possibilité qu'une peine effectivement subie nettement plus longue dans l'Etat d'exécution puisse soulever un problème au regard de l'article 5. Toutefois, vu les informations dont elle dispose, et notamment l'observation du gouvernement estonien selon laquelle la peine infligée en Estonie dans le cadre de la conversion de la condamnation serait probablement moins lourde que celle prononcée en Finlande, il n'y a pas de motifs de croire que la peine à purger en Estonie serait manifestement disproportionnée en l'espèce. De surcroît, la cause du requérant serait entendue par un tribunal estonien avant la conversion de la condamnation : défaut manifeste de fondement.

2. Article 14 combiné avec l'article 5: le but poursuivi par la Convention sur le transfèrement constitue une justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre l'intéressé et les détenus d'origine finlandaise, d'une part, et entre l'intéressé et les autres détenus d'origine estonienne, d'autre part. La différence de traitement pouvant exister entre des détenus de même origine est imputable à la longueur de la procédure, qui représente un obstacle pratique au transfèrement avant leur libération conditionnelle en Finlande des détenus condamnés à de courtes peines : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

- Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31
Van Droogenbroeck c. Belgique, arrêt du 24 juin 1982, série A n° 50
Weeks c. Royaume-Uni, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 114
Soering c. Royaume-Uni, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161
Cruz Varas et autres c. Suède, arrêt du 20 mars 1991, série A n° 201
Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni, arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 215
Drozd et Janousek c. France et Espagne, arrêt du 26 juin 1992, série A n° 240
Loizidou c. Turquie (fond), arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI
Al-Adsani c. Royaume-Uni [GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI
Ezeh et Connors c. Royaume-Uni [GC], n°s 39665/98 et 40086/98, CEDH 2003-X
Altoosaar c. Finlande (déc.), n° 9764/03, 15 juin 2004

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Mairold Veermäe, est un ressortissant estonien né en 1977 qui purge actuellement une peine d'emprisonnement en Finlande. Il est représenté devant la Cour par M^e M. Lehtinen, avocate à Lahti. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. A. Kosonen, directeur au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties et tels qu'ils ressortent des documents, peuvent se résumer comme suit.

Le 6 septembre 2001, le requérant, qui était détenu depuis le 19 janvier 2001, fut reconnu coupable d'infraction aggravée à la législation sur les stupéfiants par un tribunal de district finlandais, qui le condamna à neuf ans d'emprisonnement. Le 28 janvier 2002, la Direction de l'immigration (*ulkomaalaisvirasto, utlänningsverket*) ordonna son expulsion vers l'Estonie. Le jugement et l'arrêté d'expulsion devinrent tous deux définitifs.

Le 5 décembre 2002, le Service de l'application des peines (*rikosseuraamusvirasto, brottspåföljdsverket*) proposa au ministère de la Justice que le requérant purge le reste de sa peine en Estonie. L'intéressé et le ministère de l'Intérieur furent invités à soumettre leurs observations. Le premier se dit opposé à son transfèrement, auquel le second donna son accord.

Le 13 mars 2003, le ministère de la Justice ordonna que le requérant purge le reste de sa peine en Estonie. Il se fondait sur l'article 19 § 2 de la loi relative à la coopération internationale dans l'exécution de certaines sanctions pénales (loi n° 21/1987, modifiée par la loi n° 236/2001) (*laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa, lag om internationellt samarbete vid verkställighet av vissa straffrättsliga påföljder*) et sur le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (Série des traités européens n° 167; Série des traités finlandais n° 42/2001). Il estimait notamment qu'aucun lien particulier n'unissait le requérant à la Finlande et que l'intéressé avait davantage d'attaches sociales avec l'Estonie qu'avec la Finlande.

Le requérant saisit le tribunal administratif (*hallinto-oikeus, förvaltningsdomstolen*) d'Helsinki d'un recours en annulation de la décision du ministère de la Justice. Il alléguait qu'en Finlande il pourrait obtenir une libération conditionnelle le 18 juillet 2005, c'est-à-dire après avoir purgé la moitié de sa peine, alors qu'en Estonie il devrait attendre d'en avoir subi les deux tiers. Affirmant que 15 % seulement des personnes

détenues dans les établissements pénitentiaires estoniens bénéficiaient d'une telle mesure, toutes les autres purgeant la totalité de leur peine, il ajoutait que même après cette période sa libération conditionnelle resterait très aléatoire. La sanction effectivement subie par lui serait donc plus longue d'un an et demi au moins en Estonie qu'en Finlande, voire deux fois plus longue dans l'hypothèse où il ne bénéficierait pas d'une libération conditionnelle en Estonie. L'intéressé alléguait aussi que certaines prisons estoniennes étaient vétustes et surpeuplées. Il s'appuyait sur les articles 5 et 14 de la Convention, soutenant que son transfèrement vers l'Estonie le placerait dans une situation discriminatoire par rapport aux détenus finlandais et aux ressortissants estoniens détenus en Finlande et non transférés en Estonie. Il invoquait également le principe «*ne bis in idem*» (article 4 du Protocole n° 7 à la Convention).

Dans l'avis qu'il formula devant le tribunal administratif, le ministère de la Justice s'exprima ainsi (déclaration retranscrite par le tribunal) :

« (...) M. Veermäe a été condamné à neuf ans d'emprisonnement, mais, en sa qualité de primodélinquant, il ne purgera que quatre ans et six mois. En Estonie, il pourrait bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir accompli les deux tiers de sa peine, soit six ans. Ses chances d'obtenir une libération conditionnelle en Estonie ne sont donc pas beaucoup plus faibles qu'en Finlande, et à cet égard la législation estonienne n'est pas très différente de la nôtre. »

Le 19 juin 2003, le tribunal administratif d'Helsinki débouta le requérant de son recours. Il estima que ni l'exposition de l'intéressé au risque d'avoir à purger une peine d'emprisonnement sensiblement plus longue en Estonie, où les possibilités de libération conditionnelle étaient différentes, ni la vétusté et le surpeuplement allégués des prisons estoniennes ne constituaient en soi une violation de l'article 3 de la Convention. Il écarta en outre la thèse de la discrimination, considérant que la loi relative à la coopération internationale dans l'exécution de certaines sanctions pénales, qui par hypothèse ne s'appliquait qu'aux étrangers, fournissait un motif de transfèrement valable.

Il considéra par ailleurs que le transfèrement du requérant vers l'Estonie n'emporterait pas non plus violation de l'article 5 de la Convention, puisque la peine qu'il y purgerait effectivement ne serait pas plus longue que la sanction prononcée par les juridictions finlandaises. La décision du tribunal administratif n'était pas susceptible d'appel.

Le 26 septembre 2003, le ministère de la Justice finlandais invita le ministère de la Justice estonien à consentir à l'exécution de la condamnation en Estonie. Lors du dépôt de ses observations à la Cour, le Gouvernement déclara qu'il n'avait pas encore reçu l'accord de l'Estonie.

Le 24 août 2004, le requérant fut transféré dans un établissement pénitentiaire ouvert, toujours en Finlande.

B. La législation et la pratique internes et internationales pertinentes

1. Le régime finlandais de la libération conditionnelle

En vertu de l'article 13 (modifié par la loi n° 521/2003) du chapitre 2 de la loi relative à l'exécution des peines (*laki rangaistusten täytäntöönpanosta, lag om verkställighet av straff*), un détenu peut bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir purgé les deux tiers ou, exceptionnellement, la moitié de sa peine; dans ce dernier cas, il ne doit pas avoir subi de peine d'emprisonnement au cours des trois années ayant précédé l'infraction. Parmi les facteurs à prendre en considération pour décider s'il convient ou non d'accorder la libération conditionnelle figurent la nature et les mobiles de l'infraction, le passé du détenu, son comportement en détention et la situation qui l'attend à sa sortie.

Bien que l'octroi de la libération conditionnelle soit laissé à l'appréciation des autorités, il est très rare que cette mesure soit différée en Finlande. Un primodélinquant est généralement libéré après avoir purgé la moitié de sa peine.

Les articles 1 et 2 du chapitre 7 (tels que modifiés par la loi n° 580/2001) prévoient qu'un détenu peut saisir un tribunal de district, notamment, pour contester le report de sa libération conditionnelle lorsqu'il a déjà subi la moitié ou les deux tiers de sa peine (selon la durée applicable en vertu de l'article 13 du chapitre 2).

Dans un de ses rapports (n° 2001:6), la commission des peines privatives de liberté s'exprima comme suit (à la page 11) :

« (...) Dans les années 90, [la libération conditionnelle] n'était presque jamais repoussée. Depuis la diffusion, en 1995, d'une instruction (n° 9/011/95) élaborée par la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice, les reports sont très rares et pratiquement tous décidés avec le consentement du détenu. (...) »

Elle indiqua également (à la page 245) :

« [Les propositions faites aujourd'hui] ne changeraient pas la législation actuellement en vigueur pour ce qui est de la possibilité de bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir purgé les deux tiers de sa peine. Elles ne modifieraient pas non plus la situation des détenus non condamnés à une peine d'emprisonnement au cours des trois années ayant précédé leur infraction, lesquels sont libérables une fois accomplie la moitié de leur peine. (...) »

2. La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et son Protocole additionnel

La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (« la Convention sur le transfèrement » – Série des traités européens n° 112 et Série des traités finlandais n° 13/1987) et son Protocole additionnel visent

à renforcer la coopération internationale en matière pénale, à servir les intérêts d'une bonne administration de la justice et à favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées. Selon le préambule de la convention, les étrangers qui sont privés de leur liberté à la suite d'une infraction pénale devraient avoir la possibilité de subir leur condamnation dans leur milieu social d'origine.

La Convention sur le transfèrement est entrée en vigueur à l'égard de la Finlande le 1^{er} mai 1987, et son Protocole additionnel le 1^{er} août 2001. Les deux textes sont entrés en vigueur à l'égard de l'Estonie le 1^{er} août 1997 et le 1^{er} juin 2000 respectivement. Par conséquent, ils étaient en vigueur le 6 septembre 2001, date à laquelle le requérant fut condamné par le tribunal de district.

L'article 3 § 1 de ladite convention permet le transfèrement d'un condamné de «l'Etat de condamnation» vers «l'Etat d'exécution» à certaines conditions, dont les suivantes: le condamné doit être ressortissant de l'Etat d'exécution; l'intéressé (ou, dans certains cas, son représentant) doit consentir au transfèrement; les actes ou omissions qui ont donné lieu à la condamnation doivent constituer une infraction pénale au regard du droit de l'Etat d'exécution ou devraient en constituer une s'ils survenaient sur son territoire; enfin, l'Etat de condamnation et l'Etat d'exécution doivent s'être mis d'accord sur ce transfèrement.

L'article 9 («Conséquences du transfèrement pour l'Etat d'exécution») énonce:

«1. Les autorités compétentes de l'Etat d'exécution doivent:

a) soit poursuivre l'exécution de la condamnation immédiatement ou sur la base d'une décision judiciaire ou administrative, dans les conditions énoncées à l'article 10;

b) soit convertir la condamnation, par une procédure judiciaire ou administrative, en une décision de cet Etat, substituant ainsi à la sanction infligée dans l'Etat de condamnation une sanction prévue par la législation de l'Etat d'exécution pour la même infraction, dans les conditions énoncées à l'article 11.

2. L'Etat d'exécution doit, si la demande lui en est faite, indiquer à l'Etat de condamnation, avant le transfèrement de la personne condamnée, laquelle de ces procédures il suivra.

3. L'exécution de la condamnation est régie par la loi de l'Etat d'exécution et cet Etat est seul compétent pour prendre toutes les décisions appropriées.

(...)»

L'article 10 («Poursuite de l'exécution») prévoit ce qui suit:

«1. En cas de poursuite de l'exécution, l'Etat d'exécution est lié par la nature juridique et la durée de la sanction telles qu'elles résultent de la condamnation.

2. Toutefois, si la nature ou la durée de cette sanction sont incompatibles avec la législation de l'Etat d'exécution, ou si la législation de cet Etat l'exige, l'Etat

d'exécution peut, par décision judiciaire ou administrative, adapter cette sanction à la peine ou mesure prévue par sa propre loi pour des infractions de même nature. Cette peine ou mesure correspond, autant que possible, quant à sa nature, à celle infligée par la condamnation à exécuter. Elle ne peut aggraver par sa nature ou par sa durée la sanction prononcée dans l'Etat de condamnation ni excéder le maximum prévu par la loi de l'Etat d'exécution.»

L'article 11 (« Conversion de la condamnation ») se lit ainsi :

« 1. En cas de conversion de la condamnation, la procédure prévue par la législation de l'Etat d'exécution s'applique. Lors de la conversion, l'autorité compétente :

- a) sera liée par la constatation des faits dans la mesure où ceux-ci figurent explicitement ou implicitement dans le jugement prononcé dans l'Etat de condamnation ;
- b) ne peut convertir une sanction privative de liberté en une sanction pécuniaire ;
- c) déduira intégralement la période de privation de liberté subie par le condamné ; et
- d) n'aggravera pas la situation pénale du condamné, et ne sera pas liée par la sanction minimale éventuellement prévue par la législation de l'Etat d'exécution pour la ou les infractions commises.

2. Lorsque la procédure de conversion a lieu après le transfèrement de la personne condamnée, l'Etat d'exécution gardera cette personne en détention ou prendra d'autres mesures afin d'assurer sa présence dans l'Etat d'exécution jusqu'à l'issue de cette procédure.»

L'article 3 § 1 du Protocole additionnel est libellé en ces termes :

« Sur demande de l'Etat de condamnation, l'Etat d'exécution peut, sous réserve de l'application des dispositions de cet article, donner son accord au transfèrement d'une personne condamnée sans le consentement de cette dernière lorsque la condamnation prononcée à l'encontre de celle-ci, ou une décision administrative prise à la suite de cette condamnation, comporte une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière ou toute autre mesure en vertu de laquelle cette personne, une fois mise en liberté, ne sera plus admise à séjourner sur le territoire de l'Etat de condamnation.»

3. *La procédure finlandaise de transfèrement*

La loi relative aux juridictions administratives (*hallinto-oikeuslaki, lag om förvaltningsdomstolarna* 430/1999) prévoit que ces juridictions examinent et tranchent les questions de nature administrative (recours, litiges, etc.) qui relèvent de leur compétence en vertu de la loi relative à la procédure judiciaire administrative (*hallintolainkäyttölaki, förvaltningsprocesslag* 586/1996) ou d'autres textes législatifs. L'article 24 de la loi relative à la coopération internationale dans l'exécution de certaines sanctions pénales dispose que les décisions des tribunaux administratifs sont insusceptibles de recours. Le projet de loi concernant le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (*HE 1/2001*, p. 19) comporte le passage suivant :

«Lors de l'examen d'une demande de transfèrement, le ministère de la Justice doit notamment prêter attention aux conditions de détention dans l'Etat d'exécution (vers lequel il est demandé que le condamné soit transféré pour y subir sa peine). Dans sa décision, le ministère doit aussi prendre en compte, entre autres, la date la plus probable à laquelle l'intéressé bénéficierait d'une libération conditionnelle en vertu des lois de l'Etat d'exécution. Si les chances de libération conditionnelle sont beaucoup plus faibles dans l'Etat d'exécution qu'en Finlande, il n'est peut-être pas raisonnable de demander le transfèrement de la personne condamnée.»

Après avoir examiné le projet de loi, la commission des lois s'exprima comme suit dans son rapport (*LaVM 2/2001*) :

«Les conditions de détention dans l'Etat d'exécution doivent être telles que le détenu soit assuré de ne pas faire l'objet de peines ou traitements inhumains ou dégradants. Au minimum, les conditions dans lesquelles la peine doit être subie et sa durée ne doivent pas se distinguer de manière significative de ce qu'elles seraient en Finlande. Par conséquent, il ne faut pas non plus procéder à un transfèrement lorsque la législation de l'Etat d'exécution relative à l'application des peines est très différente de la législation finlandaise, par exemple en ce qui concerne les possibilités de libération conditionnelle.»

4. *Existence d'un précédent dans la jurisprudence de la Cour*

La présente affaire est la deuxième affaire finlandaise de ce genre déférée à la Cour. La première (*Altosaar c. Finlande* (déc.), n° 9764/03, 15 juin 2004) fut déclarée irrecevable au motif que le requérant, qui avait bénéficié d'une libération conditionnelle en Finlande, ne pouvait plus être considéré comme victime d'une violation, au sens de l'article 34 de la Convention. Les paragraphes qui suivent résument la description de la législation et de la pratique internes pertinentes que le gouvernement estonien avait donnée dans l'affaire *Altosaar*.

5. *La législation et la pratique estoniennes pertinentes*

L'article 4 du code pénal, qui a remplacé le code criminel le 1^{er} septembre 2002, distingue entre infractions du premier degré et infractions du second degré. Les infractions du premier degré sont celles que le code pénal punit d'une peine d'emprisonnement maximale supérieure à cinq ans, de la réclusion à perpétuité ou d'une dissolution obligatoire. Les infractions du second degré sont celles passibles d'une peine privative de liberté n'excédant pas cinq ans ou d'une sanction pécuniaire.

En vertu de la loi d'application du code pénal, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2002, un fait qui a été commis avant l'entrée en vigueur du code pénal et qui constitue une infraction au regard tant du code criminel que du code pénal tombe sous le coup des dispositions pertinentes du code criminel en vigueur au moment de sa commission. Si, après l'entrée en vigueur du code pénal, une sanction doit être infligée pour une infraction

commise avant l'entrée en vigueur du code pénal, elle doit être déterminée en fonction de celle prévue à l'article correspondant du code criminel en vigueur au moment des faits chaque fois que celle-ci est plus légère.

Passible de un à cinq ans d'emprisonnement du 1^{er} septembre 2002 au 1^{er} janvier 2004 (article 184 du code pénal), ce qui en faisait une infraction du second degré en vertu du code pénal, le trafic illicite de grandes quantités de stupéfiants ou de substances psychotropes est, depuis le 1^{er} janvier 2004, puni de un à dix ans d'emprisonnement et appartient donc à la catégorie des infractions du premier degré. Le code criminel, qui a déployé ses effets jusqu'au 31 août 2002 et était en vigueur à l'époque où le requérant commit son infraction (9 septembre 2000-19 janvier 2001), prévoyait une échelle des peines allant de trois à sept ans d'emprisonnement.

La libération conditionnelle est régie par l'article 76 du code pénal. Toute personne reconnue coupable d'une infraction du second degré, ou d'une infraction du premier degré non intentionnelle, peut se voir accorder une libération conditionnelle par le tribunal lorsqu'elle a effectivement purgé la moitié au minimum de sa peine et, en tout état de cause, au moins six mois. Si une personne est reconnue coupable d'avoir commis intentionnellement une infraction pénale du premier degré, le tribunal peut la faire bénéficier d'une libération conditionnelle lorsqu'elle a effectivement purgé les deux tiers au moins de sa peine. Pour statuer, le tribunal doit prendre en considération les circonstances de l'infraction, la personnalité du condamné, son passé, son comportement en détention, ses conditions de vie et les conséquences qu'une libération conditionnelle peuvent avoir pour lui.

Dans l'ensemble des affaires de transfèrement qu'elle a eu à traiter, l'Estonie a appliqué la procédure de conversion des condamnations, car la législation pénale de l'Etat de condamnation prévoyait toujours une peine plus lourde que la législation estonienne pour la même infraction pénale. Les affaires de transfèrement sont examinées par le tribunal de Tallinn, qui remplace la peine prononcée dans l'Etat de condamnation par la peine que prévoit le droit estonien pour une infraction analogue. Dans l'affaire *Altosaar*, le gouvernement estonien déclara ne pouvoir spéculer sur la nature de la peine qui devrait être exécutée en Estonie, cette question relevant de la compétence exclusive du tribunal. Tenant compte des dispositions légales pertinentes et de la pratique généralement suivie dans les affaires de transfèrement, il estima cependant que la peine infligée en Estonie serait vraisemblablement moins lourde que celle prononcée en Finlande et que la durée de détention effective ne serait pas plus longue en Estonie qu'en Finlande. A cet égard, il fit observer qu'à

l'époque où elle avait été commise l'infraction était passible de trois à sept ans d'emprisonnement. Toutefois, selon les dispositions du code pénal en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2004, l'auteur d'une telle infraction encourait de un à cinq ans d'emprisonnement; cette sanction étant moins sévère, elle devait donc se substituer à celle qui était prévue par le code criminel. Par conséquent, l'infraction constituait à l'époque une infraction du second degré et le condamné pourrait bénéficier d'une libération conditionnelle après avoir purgé la moitié de sa peine.

En 2003, six détenus furent transférés de la Suède vers l'Estonie pour y subir le reliquat de leur peine. Dès lors que la sanction prévue en Suède était sensiblement plus lourde (détention plus longue) que celle que prévoyait le droit estonien pour des infractions analogues, l'article 9 § 1 b) de la Convention sur le transfèrement fut chaque fois appliqué. Dans l'affaire *Altosaar*, le gouvernement estonien fit référence à un jugement rendu par le tribunal de Tallinn le 12 juin 2003 dans une affaire où un ressortissant estonien avait, en Suède, été reconnu coupable d'une infraction grave à la législation sur les stupéfiants et condamné à neuf ans d'emprisonnement. Le tribunal de Tallinn avait converti la condamnation et infligé une peine de cinq ans d'emprisonnement. Dans la plupart des procédures de conversion, le tribunal de Tallinn a amélioré la situation des personnes transférées, réduisant la durée des peines d'emprisonnement prononcées initialement. Dans l'affaire *Altosaar*, le gouvernement estonien déclara n'avoir aucune raison de penser qu'il en irait autrement dans le cas d'espèce que dans d'autres affaires comparables. Un détenu transféré avait la possibilité de saisir le tribunal de Tallinn et de lui communiquer toute information susceptible d'entrer en ligne de compte dans la décision concernant la conversion de la condamnation. Cette décision pouvait être contestée devant la cour d'appel.

En 2003, 2 205 détenus au total sortirent des prisons estoniennes, 357 d'entre eux, soit 16,6 %, dans le cadre de la libération conditionnelle. Les libérations conditionnelles représentent en moyenne 15 à 18 % de l'ensemble des élargissements, et la proportion ne varie guère d'une année à l'autre.

GRIEFS

S'appuyant sur les mêmes arguments que dans la procédure interne, le requérant soutient que si la Finlande devait le transférer en Estonie pour qu'il y purge le reliquat de sa peine elle violerait les articles 3, 5 et 14 de la Convention. Il invoque aussi l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

EN DROIT

Outre les griefs formulés sur le terrain des articles 3, 5 et 14 de la Convention et de l'article 4 du Protocole n° 7, la Cour se propose d'examiner d'office si la requête soulève une question sous l'angle de l'article 6 de la Convention.

A. Article 3 de la Convention

Le requérant plaide que son expulsion vers l'Estonie aux fins d'exécution dans ce pays du reliquat de sa peine emporterait 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.»

Selon une jurisprudence bien établie de la Cour, les Etats contractants ont le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux. Cependant, l'extradition – ou toute autre forme d'éloignement – d'un étranger par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de cet Etat, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Toutefois, une simple possibilité de mauvais traitements n'entraîne pas en soi une infraction à l'article 3 (voir, par exemple, *Soering c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, série A n° 161 ; et *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 215).

La Cour estime que les preuves produites en l'espèce n'étaient pas suffisamment le grief pour révéler une apparence de risque réel pour le requérant de subir des traitements interdits par l'article 3 en cas de transfèrement dans un établissement pénitentiaire estonien. La Cour ajoute que l'intéressé aurait la possibilité d'introduire une requête contre l'Estonie s'il devait s'estimer victime dans ce pays de traitements contraires à l'article 3 ou à toute autre disposition de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en vertu de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Articles 5, 6 et 14 de la Convention

Le requérant se plaint aussi que son transfèrement aux fins d'exécution du reliquat de sa peine en Estonie emporterait violation des articles 5 et 14 de la Convention.

L'article 5 énonce :

«1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;

(...)»

Quant à l'article 14, il se lit ainsi :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

Le transfèrement de l'intéressé pourrait aussi soulever une question au regard de l'article 6 de la Convention, dont le premier paragraphe est ainsi libellé :

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)»

1. Arguments du Gouvernement

Le Gouvernement affirme que la décision de transférer le requérant n'implique pas une nouvelle privation de liberté et que, par conséquent, ni l'article 5 ni l'article 6 ne sont applicables. L'article 14 ne trouverait donc pas non plus à s'appliquer. Si la Cour devait en juger autrement, la requête serait de toute manière manifestement mal fondée pour les motifs suivants.

La Convention sur le transfèrement viserait à renforcer la coopération internationale basée sur la confiance mutuelle des Etats européens dans leurs systèmes juridiques. Pareil renforcement serait aussi dans l'intérêt des personnes faisant l'objet de mesures légales. Si le transfèrement de détenus condamnés n'était possible qu'entre deux Etats européens partageant la même législation pénale et les mêmes dispositions en matière d'exécution des peines, la Convention sur le transfèrement perdrait toute raison d'être, et en pratique aucun détenu ne pourrait jamais être transféré. Concrètement, une exigence de conformité risquerait de conduire à un alignement progressif des systèmes pénaux et des régimes d'exécution des peines sur les dispositions les plus sévères et à la suppression par voie législative de la possibilité d'accorder des libérations à mi-peine. Une telle évolution serait contraire à l'objectif de ladite convention.

Le Gouvernement note que la condamnation initiale du requérant fut prononcée par un tribunal de district dans le respect des exigences des articles 5 et 6 de la Convention. En droit finlandais, la libération conditionnelle serait un privilège. Tant en droit finlandais qu'en droit

estonien, elle serait, en définitive, discrétionnaire, même si un report contre la volonté du condamné serait extrêmement rare en Finlande. Cependant, le délai d'épreuve ne serait pas fixé avec une rigidité telle qu'il serait impossible de le modifier parfois. La libération conditionnelle pourrait ainsi être différée dans les cas où le détenu est reconnu coupable d'un manquement à la discipline, au sens de l'article 10 du chapitre 2 de la loi relative à l'exécution des peines, sanctionné par la perte, pour le calcul du délai d'épreuve, d'une partie de la période de détention déjà subie par le condamné, avec pour conséquence l'allongement dudit délai. L'article 10 a) fixerait à vingt le nombre maximal de jours de détention pouvant ainsi être annulés. En pratique, rares seraient les sanctions disciplinaires entraînant la perte de plus de dix jours. Le report de la libération conditionnelle d'un détenu n'aurait jamais pour effet de prolonger la durée globale de la peine initialement prononcée par le tribunal.

Le Gouvernement ajoute que la décision de transfèrement du requérant adoptée par le ministère de la Justice finlandais le 13 mars 2003 et le jugement du 19 juin 2003 par lequel le tribunal administratif, saisi d'une demande d'annulation de cette décision, confirma les modalités du transfèrement se fondaient tous deux sur la législation nationale en vigueur. Après le transfèrement du requérant vers l'Estonie, les décisions concernant la durée de la peine qu'il lui resterait à purger et sa libération conditionnelle seraient prises par un tribunal compétent conformément au droit estonien. Exigeant la présence du condamné, cette procédure ne pourrait être engagée avant le transfèrement. Les dispositions pertinentes relatives aux transfèrements y étant assez récentes, l'Estonie ne disposerait pas d'une jurisprudence bien établie concernant le transfèrement de condamnés détenus dans des prisons finlandaises. La durée précise de la peine du requérant ne pourrait être connue qu'après son transfert et la conversion de sa condamnation par un tribunal. Dans l'hypothèse où le ministère de la Justice estonien donnerait son accord au transfèrement à un moment où l'échelle des sanctions actuelle serait toujours en vigueur, la présente affaire tomberait sous le coup de l'ancien code criminel estonien, qui définirait une échelle de peines comprises entre trois et sept ans d'emprisonnement et serait donc plus clément que l'actuel code pénal, qui prévoirait des sanctions allant de un à dix ans d'emprisonnement. Quant au code pénal finlandais, en vertu duquel le requérant aurait été reconnu coupable et condamné, il prévoirait de un à dix ans de détention; il serait donc probable que l'Estonie convertisse la condamnation du requérant en prenant pour base une échelle de sanctions plus légère que celle appliquée en Finlande. Par conséquent, la peine serait normalement moins sévère en Estonie qu'en Finlande. A supposer que la justice estonienne substitue à la sanction infligée en Finlande la peine d'emprisonnement maximale applicable à

l'infraction (comme elle l'a fait pour les détenus transférés de Suède), la peine du requérant passerait de neuf à sept ans. Si, après conversion, la peine restait supérieure à cinq ans, le requérant pourrait bénéficier d'une libération conditionnelle après en avoir subi les deux tiers, soit quatre ans et huit mois. Le Gouvernement précise qu'en Finlande l'intéressé ne pourrait être libéré qu'après quatre ans et six mois de détention. Même si la peine prononcée en Finlande devait être remplacée par la peine maximale applicable en Estonie, la différence entre les deux durées d'emprisonnement serait si faible qu'elle ne devrait pas entrer en ligne de compte dans l'appréciation de l'opportunité du transfèrement. Celui-ci n'emporterait donc pas une privation de liberté arbitraire et il respecterait l'esprit général des articles 5 et 6 de la Convention.

En ce qui concerne l'article 14, le Gouvernement fait remarquer que cette disposition n'interdit pas toute forme de différence de traitement. L'objectif affiché de la Convention sur le transfèrement serait de permettre à une personne condamnée à l'étranger de purger sa peine dans son pays d'origine. Par conséquent, les détenus finlandais subissant leur peine dans leur pays n'entreraient pas dans le champ d'application de cette convention. La situation du requérant ne serait pas non plus comparable à celle des détenus estoniens ne purgeant qu'une courte peine: seules les longues peines laisseraient aux autorités le temps de prendre les dispositions nécessaires au transfèrement des détenus avant leur libération conditionnelle. Faute de temps, les autorités renonceraient au transfèrement des personnes condamnées à de courtes peines. De nombreux détenus condamnés à des peines relativement longues auraient même obtenu leur libération conditionnelle avant la fin de la procédure visant à leur transfèrement. Cela expliquerait qu'aucun ressortissant estonien détenu en Finlande n'ait encore été transféré vers l'Estonie pour y purger sa peine. La différence de traitement entre les détenus estoniens condamnés à de courtes peines et ceux condamnés à de longues peines se fonderait, en tout état de cause, sur la justification objective et raisonnable qui vient d'être donnée. Le requérant aurait été traité de la même manière que les autres détenus estoniens purgeant une longue peine. La décision de le transférer ne serait pas le résultat d'une simple procédure administrative: elle aurait été réexaminée par un tribunal indépendant et impartial. Le requérant aurait bénéficié de l'assistance d'un défenseur et de l'aide judiciaire gratuite tout au long de la procédure. Soulignant que les proches du requérant vivent en Estonie, le Gouvernement soutient par ailleurs que le transfèrement servirait l'objectif consistant à favoriser la réinsertion sociale des détenus. Il relève de surcroît qu'en application de l'arrêté d'expulsion l'intéressé serait de toute manière transféré vers son pays après sa libération.

Le Gouvernement estime dans ces conditions que le transfèrement poursuit un but légitime, conforme à différents accords internationaux et

à la législation interne des deux pays concernés, et qu'il existe un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but recherché.

2. *Arguments du requérant*

Le requérant allègue que le Gouvernement n'a présenté aucune preuve des cas dans lesquels le tribunal de Tallinn aurait réduit la peine initiale de détenus transférés vers l'Estonie. Quoiqu'il en soit, ce tribunal posséderait des pouvoirs discrétionnaires, et l'argumentation du Gouvernement reposerait donc sur des bases purement théoriques.

En ce qui concerne la différence entre les durées de détention effectives, le requérant plaide qu'en Finlande il accomplirait la moitié de sa peine, soit quatre ans et six mois, alors qu'en Estonie il devrait peut-être en subir les deux tiers, soit six ans, avant de pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle. Il ajoute qu'en Estonie les condamnés purgent souvent leur peine en totalité.

Estimant que la peine prononcée à son encontre risque de devenir plus lourde que ne pouvait le prévoir le tribunal, le requérant rapproche son cas de celui des requérants dans l'affaire *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* ([GC], n^{os} 39665/98 et 40086/98, CEDH 2003-X). Il considère que, dans les faits, sa peine sera plus courte et moins difficile à supporter s'il la purge en Finlande, où les établissements pénitentiaires répondraient à des standards plus exigeants et seraient moins peuplés qu'en Estonie. L'intéressé allègue en outre que s'il est transféré vers l'Estonie il n'aura aucune possibilité de se plaindre de ses conditions de détention et de les faire changer. Il ne bénéficierait donc d'aucune protection propre à lui permettre de défendre ses droits relativement à ses conditions de détention.

Affirmant que les détenus étrangers ne sont pas tous transférés vers leur pays d'origine, que les détenus finlandais ne sont jamais transférés et que les détenus estoniens ne sont transférés que dans certains cas, de manière aléatoire, le requérant soutient par ailleurs que son transfèrement constituerait une mesure discriminatoire. La législation finlandaise ne comporterait pas de dispositions définissant avec précision les cas dans lesquels les transfèrements doivent avoir lieu. Or de telles dispositions permettraient au tribunal de tenir compte, au moment de fixer la peine, de la possibilité d'un transfèrement ultérieur, ce qui préviendrait les différences de traitement.

3. *Appréciation de la Cour*

La Cour note qu'en Finlande le requérant peut espérer bénéficier d'une libération conditionnelle à mi-peine. Elle constate que l'application de la Convention sur le transfèrement peut, en théorie, conduire l'intéressé à

passer davantage de temps en détention avant de pouvoir obtenir une libération conditionnelle que s'il reste en Finlande, mais observe qu'il apparaît hors de question que la peine elle-même soit alourdie en vertu de la loi.

La compatibilité avec l'article 5 de la Convention de la privation de liberté infligée au requérant en Finlande ne prête pas à controverse. Nul ne conteste par ailleurs que la peine initiale prononcée le 6 septembre 2001 fut imposée à l'intéressé dans des conditions répondant aux exigences de l'article 6. La question est de savoir si, compte tenu du risque d'allongement de la période de détention effective qu'il présenterait, le transfèrement du requérant emporterait violation de l'article 5, et si la détermination des modalités de transfèrement nécessite une procédure offrant les garanties prévues à l'article 6.

En ce qui concerne l'article 5, la privation de liberté du requérant doit être évaluée sous l'angle du paragraphe 1 a). Il ne fait aucun doute que la condamnation de l'intéressé fut prononcée par un tribunal compétent au sens de cette disposition. Toutefois, la jurisprudence de la Cour établit qu'à l'article 5 § 1 a) le mot «après» n'implique pas un simple ordre chronologique de succession entre «condamnation» et «détention»: la seconde doit de surcroît résulter de la première, se produire à la suite et par suite – ou en vertu – de celle-ci. En bref, il doit exister entre elles un lien de causalité suffisant (*Weeks c. Royaume-Uni*, arrêt du 2 mars 1987, série A n° 114, p. 23, § 42).

Etant donné qu'en cas de transfèrement la détention du requérant aura toujours pour base la condamnation prononcée contre lui en Finlande, le lien de causalité devant nécessairement exister entre sa condamnation et sa privation de liberté sera préservé. A supposer même que le lien de causalité doive être jugé inexistant lorsque la possibilité d'un transfèrement n'était pas prévisible à l'époque de la condamnation, tel n'est pas le cas en l'espèce. De fait, la Cour note que le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement est entré en vigueur à l'égard de la Finlande le 1^{er} août 2001, soit avant la condamnation du requérant.

La Cour doit toutefois également s'assurer de l'absence d'arbitraire. Ainsi qu'elle l'a déclaré à plusieurs reprises, en effet, une privation de liberté arbitraire ne saurait être jugée compatible avec l'article 5 (*Van Droogenbroeck c. Belgique*, arrêt du 24 juin 1982, série A n° 50, pp. 21-22, § 40). Elle rappelle à cet égard que la Convention doit s'interpréter non pas «dans le vide», mais à la lumière de son caractère particulier de traité sur les droits de l'homme et des règles pertinentes du droit international (voir, *mutatis mutandis*, *Loizidou c. Turquie* (fond), arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, p. 2231, § 43), et de manière à pouvoir se concilier avec les autres règles du droit international, dont elle fait partie intégrante (*Al-Adsani c. Royaume-Uni*

[GC], n° 35763/97, § 55, CEDH 2001-XI). En l'espèce, la Cour doit notamment prendre en compte la Convention sur le transfèrement et son Protocole additionnel.

La Convention européenne des Droits de l'Homme n'oblige pas les Parties contractantes à imposer ses normes aux Etats ou territoires tiers. Etablir un principe strict selon lequel la peine purgée dans le pays d'exécution ne doit pas être plus lourde que la peine qui aurait été subie dans le pays de condamnation irait par ailleurs à l'encontre de la tendance actuelle au renforcement de la coopération internationale dans le domaine judiciaire, en principe favorable aux personnes concernées et dont la Convention sur le transfèrement est un exemple (*Drozdz et Janousek c. France et Espagne*, arrêt du 26 juin 1992, série A n° 240, pp. 34-35, § 110). En conséquence, tant que la peine à purger n'est pas plus lourde que celle prononcée à l'issue du procès la possibilité d'une période de détention plus longue dans l'Etat d'exécution ne suffit pas à rendre la privation de liberté arbitraire. Dans ce contexte, il convient aussi de mentionner, comme garantie contre l'arbitraire, la possibilité de contester la décision de transfèrement devant une juridiction administrative.

La Cour n'exclut pas que la possibilité d'une peine effectivement subie nettement plus longue dans l'Etat d'exécution puisse soulever un problème au regard de l'article 5 et donc engager la responsabilité de l'Etat de condamnation au titre de cet article. Encore faut-il qu'il y ait des motifs sérieux et avérés de croire que la durée de la peine que le condamné devra purger dans l'Etat d'exécution sera sans commune mesure avec la durée de la peine qu'il aurait subie dans l'Etat de condamnation (voir, *mutatis mutandis*, *Cruz Varas et autres c. Suède*, arrêt du 20 mars 1991, série A n° 201, p. 28, §§ 69 et 70). Vu les informations dont elle dispose au sujet de la pratique estonienne en matière de conversion de condamnations, notamment l'observation du gouvernement estonien selon laquelle la peine infligée en Estonie serait probablement moins lourde que celle prononcée en Finlande, la Cour estime qu'il n'y a pas de motifs sérieux et avérés de croire que la peine à purger en Estonie serait manifestement disproportionnée, à supposer qu'elle fût disproportionnée tout court. La Cour relève aussi que la cause du requérant serait entendue par un tribunal, à savoir le tribunal de Tallinn, avant la conversion de la condamnation.

La Cour note par ailleurs que la présente espèce peut être distinguée de l'affaire *Ezeh et Connors* (précitée), à laquelle le requérant renvoie. Elle avait en effet estimé dans cette affaire que la condamnation à des jours de détention supplémentaires prononcée par un directeur de prison devait s'analyser en une nouvelle privation de liberté infligée à des fins punitives.

En ce qui concerne l'article 6, la Cour constate que si le requérant est transféré vers l'Estonie la conversion de sa condamnation sera opérée par

le tribunal de Tallinn. Vu la conclusion à laquelle elle est parvenue sur le terrain de l'article 5, elle considère qu'aucune question ne se pose sous l'angle de l'article 6.

Quant à l'allégation de discrimination formulée par le requérant, la Cour rappelle que l'article 14 protège notamment contre toute différence de traitement discriminatoire dans la jouissance des droits et libertés consacrés par la Convention et ses Protocoles les individus placés dans des situations analogues (voir, entre autres, *Marckx c. Belgique*, arrêt du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 15-16, § 32). Or en l'espèce le requérant ne peut être comparé aux détenus d'origine finlandaise purgeant leur peine dans un établissement pénitentiaire finlandais, puisque la Convention sur le transfèrement s'applique aux détenus ramenés dans leur pays d'origine. Le but poursuivi par cette convention constitue une justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre l'intéressé et les détenus d'origine finlandaise, d'une part, et entre l'intéressé et les autres détenus d'origine estonienne, d'autre part. La Cour accepte l'argument du Gouvernement selon lequel la différence de traitement pouvant exister entre des détenus de même origine est imputable à la longueur de la procédure, qui représente un obstacle pratique au transfèrement avant leur libération conditionnelle en Finlande des détenus condamnés à de courtes peines.

En conséquence, il n'a pas été établi que, compte tenu des circonstances de la cause, la Convention impose à la Finlande de renoncer à transférer le requérant vers l'Estonie pour qu'il y purge sa peine.

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.

C. Article 4 du Protocole n° 7 à la Convention

Enfin, le requérant dénonce une violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, aux termes duquel :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention. »

La Cour note que, même à admettre que l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention puisse s'appliquer à une procédure relevant de la compétence de plus d'un Etat, les autorités estoniennes n'ont pas encore

pris de décision concernant la peine que le requérant devrait subir en Estonie. Quoi qu'il en soit, rien n'indique qu'au-delà de la procédure de conversion de la condamnation l'intéressé serait à nouveau poursuivi pénalement pour la même infraction. Dès lors, la présente espèce ne révèle aucune apparence de violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

MATTICK v. GERMANY
(*Application no. 62116/00*)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 31 MARCH 2005²

1. Sitting as a Chamber composed of Mr B. Zupančič, *President*, Mr L. Caflisch, Mr C. Bîrsan, Mrs M. Tsatsa-Nikolovska, Mr V. Zagrebelsky, Mrs A. Gyulumyan, Mrs R. Jaeger, *judges*, and Mr V. Berger, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Time available to defence counsel for familiarising himself with case files and expert opinion received only days before the trial began but not examined until later hearings****Article 6 § 3 (b)**

Criminal proceedings – Adequate time – Defendant facing possible compulsory confinement – Time available to defence counsel for familiarising himself with case files and expert opinion received only days before the trial began but not examined until later hearings – Time available between hearings counting as preparatory time

*
* *

The applicant was remanded in custody on suspicion of attempted homicide. In his initial psychiatric expert opinion, W. found the applicant's criminal liability to be diminished. In a bill of indictment of April 1999, the prosecutor considered that the applicant met the requirements for being placed in compulsory confinement on account of his previous convictions. In May the applicant's counsel requested an expert opinion on this question and access to his client's present and previous case files. The regional court granted access to the file concerning the pending case and to the files concerning two of the applicant's previous convictions. Counsel received those files on 2 June. On the same date the court set the initial hearing down for 1 July and summoned witnesses and the expert W. to appear. On 7 June the prosecution also asked for an expert opinion on the question whether the requirements for placing the applicant in compulsory confinement were met. On 15 June the court requested the case files regarding the applicant's previous twenty convictions but received only eight. On 21 June W. provided the prosecution with his expert opinion, concluding that the requirements for the applicant's compulsory confinement were met. This opinion was transmitted to the defence on 28 June together with the eight case files relating to the applicant's previous convictions.

At the initial hearing on 1 July, counsel requested that the trial be adjourned as he had had insufficient time to prepare the defence. The court rejected this request, considering that counsel had known since the bill of indictment had been issued that the issue of possible compulsory confinement would be examined during the trial. The trial having resumed on 8 July, W. delivered his expert opinion and was questioned by the defence. On a motion by the defence, the court ordered a supplementary psychological assessment, to be carried out by another expert, T. When the trial resumed on 13 July, the court ordered the two experts to deliver opinions at a further hearing scheduled for 21 July. T. submitted his written opinion on 15 July and presented an oral assessment at the hearing on 21 July.

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

W. made some supplementary statements at the same hearing. Having found the expert opinion convincing, the court rejected a request by the defence for an additional opinion.

The applicant was convicted and sentenced to five years and six months' imprisonment. The court found that the requirements for placing him in compulsory confinement were met, taking into consideration his various convictions.

Held

Article 6 § 3 (b): Counsel had received the case file in the pending case, as well as the files relating to two of the applicant's previous convictions, one month before the first hearing. This had provided counsel with sufficient time to familiarise himself with those files.

As regards counsel's receipt of W.'s initial expert opinion on 28 June 1999, three days before the trial had commenced, that opinion had served as preparation for the expert's questioning in court on 8 July. Hence counsel had had an additional week to prepare for this questioning. Furthermore, as this expert had been questioned again on 21 July together with another expert, counsel had had up to two additional weeks to prepare for the experts' final questioning.

As regards counsel's receipt on 28 June of the eight case files pertaining to the applicant's previous convictions, the issue of compulsory confinement had been examined at the hearings on 8 and 21 July. Counsel had therefore had additional time to study those case files.

In the Court's view, the time between the various hearings counted as preparatory time. Article 6 § 3 (b) of the Convention did not require the preparation of a trial lasting over a certain period of time to be completed before the first hearing. Rather, it was the amount of time actually available which counted towards the preparation time, given that the course of trials could not be fully charted in advance and could reveal elements which had not hitherto come to light and which might require further preparation by the parties. Taking into account counsel's general duty to focus on an urgent case, the period from 28 June to 1 July 1999 and the subsequent period up to 21 July had sufficed amply for counsel's examination of the written expert opinion and the remaining case files: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

X and Y v. Austria, no. 7909/74, Commission decision of 12 October 1978, Decisions and Reports 15

Hayward v. Sweden, no. 14106/88, Commission decision of 6 December 1991, unreported

Mortensen v. Denmark, no. 24867/94, Commission decision of 15 May 1996, unreported

...

THE FACTS

The applicant, Mr Horst Werner Mattick, is a German national who was born in 1945 and is currently detained in the Straubing correctional facility (*Justizvollzugsanstalt*). He was represented before the Court by Mr O. Schmidl, a lawyer practising in Regensburg.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

1. *The preliminary investigations*

On 23 November 1998 the applicant was remanded in custody (*vorläufig festgenommen*) on suspicion of attempted homicide. On 24 November 1998 he was placed in pre-trial detention on the basis of an arrest warrant issued by the Deggendorf District Court on the same day.

On 24 March 1999, at the public prosecutor's request, W., a physician, gave an initial psychiatric expert opinion on the applicant, stating that the requirements of Article 21 of the German Criminal Code (diminished criminal liability – *verminderte Schuldfähigkeit*) were met. However, he further stated that the requirements of Article 64 of the Criminal Code (placement in an alcohol detoxification clinic – *Unterbringung in einer Entziehungsanstalt*) were not fulfilled.

On 20 April 1999 the Deggendorf public prosecutor's office issued a bill of indictment indicating that, on account of his previous convictions, the applicant met the requirements for placement in compulsory confinement (*Sicherungsverwahrung*) under Article 66 of the German Criminal Code (see "Relevant domestic law" below).

On 19 May 1999 the applicant's defence counsel requested access to the applicant's present and previous case files in order to prepare his defence. He stated that, in view of the applicant's possible placement in compulsory confinement, it was necessary to have access to the case files relating to his previous convictions. Furthermore, he requested an expert opinion on the question whether the requirements of Article 66 of the Criminal Code regarding compulsory confinement were met in the applicant's case.

2. *The proceedings before the Deggendorf Regional Court*

On 17 May 1999 the Deggendorf Regional Court opened the main proceedings (*Eröffnung des Hauptverfahrens*).

On 26 May 1999 it granted the defence counsel access to the file concerning the present case as well as those concerning two previous convictions. The defence counsel received those files on 2 June 1999.

On 2 June 1999 the Deggendorf Regional Court set the case down for hearing on 1 July 1999 and summoned witnesses and W. to appear on that date.

On 7 June 1999 the public prosecutor's office asked for an expert opinion on the question whether the requirements of Article 66 of the Criminal Code were met.

On 15 June 1999 the Regional Court requested the case files regarding the applicant's previous twenty convictions. The court received only eight of these files, five of which contained only the judgments (*Strafurteile*) or sentence orders (*Strafbefehle*), but no other documents. The court was unable to obtain the other case files. On the same day the public prosecutor's office requested a supplementary expert opinion on the question whether the requirements for placement in compulsory confinement were met.

On 21 June 1999 W. submitted his expert opinion to the public prosecutor's office. On 28 June 1999 the defence counsel received a copy. It comprised only seven pages, two of which were dedicated to the expert's conclusion that the requirements of Article 66 of the Criminal Code were met. On the same day, 28 June 1999, the applicant's defence counsel also received the case files relating to the eight previous convictions.

(a) The first hearing (1 July 1999)

On 1 July 1999 the defence counsel requested the adjournment of the trial (*Aussetzung des Verfahrens*), relying on Article 6 § 3 (b) of the Convention. He argued that he had not had enough time to prepare the applicant's defence. The court rejected his request, stating that the defence counsel had known since the bill of indictment had been served that the issue of compulsory confinement would form the subject matter of the trial. Furthermore, it observed that there had been no change of circumstances (*Sachlage*) that might have justified an adjournment in accordance with Article 265, paragraph (4), of the German Code of Criminal Procedure. It also pointed out that the expert opinion had been ordered at the applicant's request. The court further noted that the expert's written submissions had been much less important than his oral remarks during the hearing. The applicant's defence counsel also requested the taking of further evidence.

(b) The second hearing (8 July 1999)

The trial was resumed on 8 July 1999. W. delivered his expert opinion and was questioned by the applicant's defence counsel. On a motion by the

defence counsel, the court ordered a supplementary psychological expert assessment, to be carried out by a second expert, T.

(c) The third hearing (13 July 1999)

On 13 July 1999 the court ordered the two experts to deliver their opinions on 21 July 1999. T. conducted a psychological assessment of the applicant on 14 July 1999 and produced his written opinion on 15 July 1999.

(d) The fourth and last hearing (21 July 1999)

During the last hearing on 21 July 1999, T. gave an oral presentation of his psychological assessment. W. then made supplementary statements regarding his own opinion and T.'s assessment. The applicant's defence counsel subsequently requested an additional expert opinion. His motion was five pages long and included comments on W.'s opinion. However, the court rejected the request as unnecessary, as it considered the expert's opinion convincing.

The court then closed the procedure for taking evidence and later delivered its judgment. It convicted the applicant of attempted homicide and of having caused grievous bodily harm by one and the same act (*versuchter Totschlag in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung*) and sentenced him to five years and six months' imprisonment. Moreover, the applicant was placed in compulsory confinement. The court stated that the requirements of Article 66 of the German Criminal Code were met, taking into consideration the applicant's present and previous convictions. It concluded that the applicant had to be considered dangerous and that placing him in compulsory confinement was a proportionate measure.

3. The decision of the Federal Court of Justice

On 7 December 1999 the Federal Court of Justice dismissed an appeal on points of law by the applicant.

4. The decision of the Federal Constitutional Court

On 14 February 2000 the Federal Constitutional Court refused to entertain a constitutional appeal by the applicant.

B. Relevant domestic law

The Dangerous Habitual Offenders Act (*Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher*), which came into force on 24 November 1933, provides for certain correctional and preventive measures (*Maßregeln der*

Besserung und der Sicherung). These measures are not designed as punishment, but rather as an attempt to prevent future offences by reforming the offenders and thus preserving public order.

The measures are governed by Articles 61 et seq. of the Criminal Code. They include placement in a psychiatric hospital, placement in a detoxification clinic (*Entziehungsanstalt*), compulsory confinement, supervision of conduct (*Führungsaufsicht*), withdrawal of driving licence and prohibition on practising a certain profession. Article 62 provides that the measure has to be proportionate to the offence committed and to the danger presented by the offender. Paragraph (2) of Article 66 states that an offender may be placed in compulsory confinement if he has committed three intentional offences each of which is punishable by at least one year's imprisonment and if he has been sentenced to at least three years' imprisonment for one or more of these acts and poses a threat to public order.

Article 66 reads as follows:

“(1) If a person is convicted of an intentional offence and is sentenced to at least two years' imprisonment, the court shall place the offender in compulsory confinement in addition to the sentence, if

1. the offender has already been sentenced twice to at least one year's imprisonment for intentional offences before committing the new offence;
2. the offender has served a prison sentence of at least two years for those previous convictions or has been detained as a correctional or preventive measure; and
3. an assessment of the offender and his offences shows that he poses a threat to the general public owing to his inclination to commit serious offences, in particular those which inflict severe psychological and physical damage on the victims or which cause severe economic damage.

(2) If a person has committed three intentional offences, each of which is punishable by at least one year's imprisonment, and has been sentenced to at least three years' imprisonment for one or more of these offences, the court may, under the provision indicated in paragraph (1), point 3, above, place the applicant in compulsory confinement in addition to the sentence even in the absence of a previous conviction or deprivation of liberty (paragraph (1), points 1 and 2, above). ...”

Paragraph (1) of Article 67c reads as follows:

“If a prison sentence is served before placement in compulsory confinement, the court shall examine, towards the end of the sentence being served, whether the aim of the measure still requires placement in compulsory confinement.”

Former Article 67d limited the length of compulsory confinement to ten years. It was amended by the Sixth Criminal Code Amendment Act (*Sechstes Gesetz zur Reform des Strafrechts*), which came into force on 26 January 1998, and the new Sexual and Other Dangerous Offences Act (*Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten*).

Paragraph (3) of the new Article 67d reads as follows:

“After a period of ten years in compulsory confinement has been completed, the court shall declare the measure to be terminated, as long as there is no danger that the detainee will, owing to his inclination to crime, commit further serious offences which would risk inflicting severe psychological and physical damage on the victims. If the measure is considered to have been terminated, the detainee shall be placed under supervision of conduct.”

Section 1a of the Introductory Act to the Criminal Code states that the new Article 67d applies without any temporal limitations, and hence retrospectively. Article 67e states that the court may examine of its own motion at any given time whether the execution of a measure of compulsory confinement could be suspended on probation, but it is required to do so at least every two years.

COMPLAINT

The applicant complained under Article 6 § 3 (b) of the Convention that his defence counsel had not had enough time to prepare his defence. His counsel had not received the psychological expert opinion and eight of the case files until 28 June 1999, whereas the first hearing had begun on 1 July 1999.

THE LAW

The applicant complained that the lack of sufficient time for the preparation of his defence amounted to a breach of Article 6 § 3 (b) of the Convention, which provides:

“3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

...

(b) to have adequate time and facilities for the preparation of his defence;

...”

The Government contested this view. Firstly, they drew the Court’s attention to the fact that the bill of indictment had already concluded that the requirements for compulsory confinement were met. Thus, when he had received the case file on 2 June 1999, the applicant had already known that his compulsory confinement would form the subject matter of the trial. The Government further stated that the written expert opinion of 21 June 1999 had merely served as a preparation for the hearing and that only the oral expert opinion had been decisive for the court. They also argued that the written opinion itself was short and was only based on the content of the case file and the initial expert opinion of 24 March 1999. They pointed out that the trial had lasted until 21 July

and that the applicant's defence counsel had in fact made use of that time. In the Government's submission, this was evidenced by the defence counsel's two motions of 8 and 21 July 1999 in which he had requested an additional expert opinion. The Government stated that the second motion in particular had been comprehensively substantiated and thus showed that the applicant's counsel had had sufficient time to prepare his defence.

With regard to the case files, the Government argued that the applicant's defence counsel had received the file on the present case and two files concerning previous convictions on 2 June 1999. They also stated that five of the remaining eight case files which the defence counsel had received on 28 June 1999 had contained only the judgments and no other documents. The Government further explained that the applicant's previous convictions had only become relevant with regard to the experts' oral opinions presented on 8 and 21 July 1999. They further stated that the oral procedure had been interrupted several times and had lasted over three weeks, with four days of hearings, hence providing the defence counsel with additional time.

The applicant replied that the receipt of the written expert opinion two working days before the commencement of the trial had not allowed enough time to have the expert opinion checked by an expert of his defence counsel's choice. In his opinion, this would have been advisable, as the expert had been chosen by the public prosecutor's office. Even if this had not been possible, his defence counsel would, at the very least, have needed sufficient time to familiarise himself with its content. In this connection, he pointed out that his defence counsel did not have sufficient medical expert knowledge to deal with the expert opinion himself, and stressed that compulsory confinement was very rarely imposed by German courts.

Moreover, the applicant contended that the fact that his defence counsel had actually made use of the time between the hearings to prepare the defence was irrelevant, as Article 6 § 3 (b) dealt with the preparation of the trial before it commenced. Thus, the time between the different hearings could not be interpreted as serving for the preparation of the trial itself. The applicant stated that his defence counsel had actually filed the motions for additional expert opinions in order to delay the proceedings and gain additional time. He pointed out that the Regional Court had originally scheduled only one hearing, on 1 July 1999, and that it was only as a result of his defence counsel's additional motions that the trial had lasted until 21 July 1999. However, in his submission, this supplementary time had not been sufficient.

The Court reiterates that Article 6 § 3 (b) of the Convention concerns two elements of a proper defence, namely the question of facilities and that of time. The question of time cannot be addressed *in abstracto*, but only in relation to the circumstances of the case (see *Mortensen v. Denmark*,

no. 24867/94, Commission decision of 15 May 1996, unreported, and *Hayward v. Sweden*, no. 14106/88, Commission decision of 6 December 1991, unreported). The Court further reiterates that when determining the length of the preparatory time needed, it takes into account not only the complexity of the case, but also the usual workload of a legal counsel, who certainly cannot be expected to change his whole programme in order to devote all his time to one case. However, it is not unreasonable to require a defence lawyer to arrange for at least some shift in the emphasis of his work if this is necessary in view of the special urgency of a particular case (see, *mutatis mutandis*, *X and Y v. Austria*, no. 7909/74, Commission decision of 12 October 1978, Decisions and Reports 15, p. 163).

The Court acknowledges that, when a defendant faces compulsory confinement, the defence lawyer not only has to deal with the current charges but also has to examine previous convictions and a psychological expert opinion. The lawyer therefore has to exercise the utmost diligence and needs an appropriate amount of time.

The Court observes that in the present case the applicant's defence counsel received the case file for the proceedings pending before the Deggendorf Regional Court on 2 June 1999. On the same day he also received the case files regarding two of the applicant's previous convictions. Thus, he had approximately one month at his disposal before the commencement of the trial. This period was sufficient for him to familiarise himself with those case files.

As regards the receipt of W.'s expert opinion on 28 June 1999, three days before the commencement of the trial, the Court observes that that opinion served as preparation for questioning the expert in court on 8 July 1999. Hence the defence counsel had an additional week to prepare for the expert's questioning. Furthermore, both the experts T. and W. were examined again on 21 July 1999. Thus, the applicant had up to two additional weeks to prepare for the experts' final questioning on 21 July 1999.

As regards the receipt of the remaining case files on 28 June 1999, three days before the commencement of the trial, the Court notes that the issue of compulsory confinement, for which the number and the nature of the applicant's previous convictions were crucial, was discussed on 8 and 21 July 1999. Therefore, the applicant's defence counsel had additional time to study the relevant case files. In this connection, the Court points out that the trial lasted until 21 July 1999, because the defence counsel had delayed it in order to gain time. Contrary to the applicant's opinion, the Court finds that the time between the hearings counts as preparatory time. Article 6 § 3 (b) of the Convention does not require the preparation of a trial lasting over a certain period of time to be completed before the first hearing. Rather, it is the amount of time actually available which

counts towards the preparatory time. It could not be otherwise, since the course of trials cannot be fully charted in advance and may reveal elements which have not hitherto come to light and which require further preparation by the parties. Taking into account the defence counsel's general duty to focus on an urgent case, the Court concludes that the time between 28 June and 1 July 1999 and the supplementary time until 21 July 1999 were amply sufficient for the examination of the written expert opinion and the remaining case files. The Court therefore finds that there is no appearance of a violation of Article 6 § 3 (b) of the Convention. Accordingly, the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention and must be declared inadmissible in accordance with Article 35 § 4.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

MATTICK c. ALLEMAGNE
(Requête n° 62116/00)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 31 MARS 2005²

1. Siégeant en une chambre composée de M. B. Zupančič, *président*, M. L. Caflisch, M. C. Birsan, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M. V. Zagrebelsky, M^{me} A. Gyulumyan, M^{me} R. Jaeger, *juges*, et de M. V. Berger, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Temps dont a disposé l'avocat de la défense pour se familiariser avec les dossiers et un rapport d'expertise reçus quelques jours seulement avant le début du procès mais effectivement examinés à des audiences ultérieures****Article 6 § 3 b)**

Procédure pénale – Temps suffisant – Accusé risquant le placement en détention de sûreté – Temps dont a disposé l'avocat de la défense pour se familiariser avec les dossiers et un rapport d'expertise reçus quelques jours seulement avant le début du procès mais effectivement examinés à des audiences ultérieures – Intervalles entre les audiences faisant partie du temps de préparation

*
* *

Soupçonné de tentative de meurtre, le requérant fut placé en détention provisoire. Dans son rapport d'expertise psychiatrique initial, W. conclut à la responsabilité pénale atténuée du requérant. Dans l'acte d'accusation qu'il émit en avril 1999, le procureur estima que le requérant remplissait les conditions d'un placement en détention de sûreté en raison de ses condamnations antérieures. En mai, l'avocat de l'intéressé demanda une expertise sur cette question et sollicita l'accès aux dossiers de son client dans cette affaire-là et dans des affaires antérieures. Le tribunal régional lui accorda accès au dossier concernant l'affaire en cours ainsi qu'aux dossiers relatifs à deux des condamnations antérieures du requérant. L'avocat en reçut communication le 2 juin. Le même jour, le tribunal fixa la première audience au 1^{er} juillet et cita les témoins et l'expert W. à comparaître. Le 7 juin, l'accusation demanda aussi une expertise sur la question de savoir si les conditions d'un placement du requérant en détention de sûreté se trouvaient réunies. Le 15 juin, le tribunal demanda les dossiers concernant les vingt condamnations antérieures du requérant, mais n'en reçut que huit. Le 21 juin, l'expert W. remit son rapport au procureur; il y concluait que les conditions pour le placement du requérant en détention de sûreté étaient remplies. Cet avis fut transmis à la défense le 28 juin, en même temps que les huit dossiers relatifs aux condamnations antérieures du requérant.

A la première audience, tenue le 1^{er} juillet, l'avocat demanda une suspension du procès car il n'avait pas eu suffisamment de temps pour préparer la défense. Le tribunal repoussa cette demande, estimant que l'avocat savait depuis l'acte d'accusation que la question d'un éventuel placement en détention de sûreté serait examinée au cours du procès. Les débats reprirent le 8 juillet; l'expert W. remit son rapport et fut interrogé par la défense. A la demande de celle-ci, le tribunal décida de faire procéder à une expertise psychologique complémentaire par l'expert T. Lorsque le procès reprit le 13 juillet, le tribunal invita les deux experts à rendre leurs avis à une audience ultérieure fixée au 21 juillet. T. remit

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

son rapport d'expertise écrit le 15 juillet et présenta ses conclusions à l'audience du 21 juillet. W. fit quelques déclarations complémentaires à cette même audience. Estimant le rapport convaincant, le tribunal écarta la demande de la défense, qui souhaitait une expertise supplémentaire.

Le requérant fut condamné à cinq ans et six mois d'emprisonnement. Le tribunal estima remplies les conditions de son placement en détention de sûreté, compte tenu des condamnations antérieures.

Article 6 § 3 b): l'avocat avait reçu le dossier dans l'affaire en cours ainsi que ceux concernant deux condamnations antérieures du requérant un mois avant la première audience, ce qui constitue un délai suffisant pour se familiariser avec ces dossiers.

S'agissant de la communication du rapport d'expertise de W. le 28 juin 1999, soit trois jours avant le début du procès, la Cour observe que ce rapport servait à préparer l'interrogatoire de l'expert lors de l'audience du 8 juillet. L'avocat a donc disposé d'une semaine supplémentaire pour préparer son interrogatoire. De plus, cet expert ayant été interrogé à nouveau le 21 juillet en même temps qu'un autre expert, l'avocat a eu près de deux semaines supplémentaires pour préparer l'interrogatoire final des experts.

Quant à la communication, le 28 juin, des huit dossiers relatifs à des condamnations antérieures du requérant, la question du placement en détention de sûreté fut examinée aux audiences des 8 et 21 juillet. L'avocat a donc disposé d'un délai supplémentaire pour étudier ces dossiers.

La Cour estime que les intervalles entre les audiences font partie du temps de préparation. En effet, l'article 6 § 3 b) de la Convention n'exige pas que la préparation d'un procès d'une certaine durée soit terminée avant la première audience. C'est le délai dont l'accusé a effectivement disposé qui constitue le temps de préparation, puisque le déroulement d'un procès ne peut être entièrement planifié à l'avance: il arrive qu'au cours du procès soient mis au jour des éléments nouveaux et que les parties aient donc besoin d'un délai de préparation supplémentaire. Compte tenu de l'obligation générale incombant à l'avocat de se consacrer à une affaire urgente, l'intervalle de temps compris entre le 28 juin et le 1^{er} juillet 1999 et le délai supplémentaire qui s'est étendu jusqu'au 21 juillet suffisaient amplement à l'examen du rapport d'expertise écrit et des autres dossiers: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

X et Y c. Autriche, n° 7909/74, décision de la Commission du 12 octobre 1978, Décisions et rapports 15

Hayward c. Suède, n° 14106/88, décision de la Commission du 6 décembre 1991, non publiée

Mortensen c. Danemark, n° 24867/94, décision de la Commission du 15 mai 1996, non publiée

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Horst Werner Mattick, est un ressortissant allemand né en 1945 et actuellement détenu au centre pénitentiaire (*Justizvollzugsanstalt*) de Straubing. Il est représenté devant la Cour par M^c O. Schmidl, avocat à Ratisbonne.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. La procédure d'instruction

Le 23 novembre 1998, le requérant, soupçonné de tentative de meurtre, fut placé en garde à vue (*vorläufig festgenommen*). Le lendemain, il fut placé en détention provisoire en vertu d'un mandat d'arrêt décerné contre lui le même jour par le tribunal de district de Deggendorf.

Le 24 mars 1999, à la demande du procureur, le docteur W. remit un premier rapport d'expertise psychiatrique concernant le requérant, rapport selon lequel les conditions prévues à l'article 21 du code pénal allemand (responsabilité pénale atténuée – *verminderte Schuldfähigkeit*) étaient réunies. Le rapport ajoutait que, par contre, l'article 64 du code pénal (placement dans un centre de désintoxication – *Unterbringung in einer Entziehungsanstalt*) ne trouvait pas à s'appliquer en l'espèce.

Le 20 avril 1999, le parquet de Deggendorf émit un acte d'accusation précisant que, vu ses condamnations antérieures, le requérant remplissait les conditions de placement en détention de sûreté (*Sicherungsverwahrung*) énoncées à l'article 66 du code pénal allemand (voir ci-dessous «Le droit interne pertinent»).

Le 19 mai 1999, l'avocat du requérant demanda à consulter les dossiers de son client relatifs à la procédure en cours et ceux concernant les procédures antérieures, afin de préparer sa défense. Il déclara avoir besoin d'examiner les seconds car son client risquait un placement en détention de sûreté. Par ailleurs, il demanda la désignation d'un expert qui serait chargé d'établir si le requérant remplissait les conditions d'un placement en détention de sûreté énoncées à l'article 66 du code pénal.

2. La procédure devant le tribunal régional de Deggendorf

Le 17 mai 1999, le tribunal régional de Deggendorf ouvrit la phase des débats (*Eröffnung des Hauptverfahrens*).

Le 26 mai 1999, il autorisa l'avocat du requérant à consulter les dossiers relatifs à l'affaire en cours et à deux condamnations précédentes. L'avocat reçut ces dossiers le 2 juin 1999.

Le 2 juin 1999, le tribunal régional de Deggendorf fixa l'audience au 1^{er} juillet 1999 et cita les témoins et le docteur W. à comparaître à cette date.

Le 7 juin 1999, le parquet sollicita une expertise sur la question de savoir si les conditions prévues à l'article 66 du code pénal étaient réunies.

Le 15 juin 1999, le tribunal régional demanda les dossiers concernant les vingt condamnations antérieures du requérant. Il ne reçut que huit de ces dossiers, dont cinq contenaient uniquement les jugements (*Strafurteile*) ou les ordonnances pénales (*Strafbefehle*), à l'exclusion de tout autre document. Il ne put obtenir les autres dossiers. Le même jour, le parquet sollicita une expertise complémentaire sur la question de savoir si le requérant remplissait les conditions de placement en détention de sûreté.

Le 21 juin 1999, le docteur W. remit son rapport au parquet. Le 28 juin 1999, l'avocat du requérant en reçut une copie. Le rapport ne comptait que sept pages, dont deux étaient consacrées à la conclusion de l'expert selon laquelle les conditions prévues à l'article 66 du code pénal étaient réunies. Le même jour, le 28 juin 1999, l'avocat du requérant reçut également les dossiers concernant huit des condamnations antérieures.

a) La première audience, tenue le 1^{er} juillet 1999

Le 1^{er} juillet 1999, l'avocat du requérant sollicita une suspension de la procédure (*Aussetzung des Verfahrens*) en invoquant l'article 6 § 3 b) de la Convention. Il déclara n'avoir pas eu assez de temps pour préparer la défense de son client. Le tribunal refusa d'accueillir cette demande, au motif que l'avocat savait depuis la communication de l'acte d'accusation que le procès porterait sur la question du placement du requérant en détention de sûreté. De plus, il observa qu'aucun changement n'était intervenu dans l'état des faits (*Sachlage*) qui eût pu justifier une suspension de la procédure en vertu du paragraphe (4) de l'article 265 du code de procédure pénale allemand. Il précisa en outre que l'expertise avait été ordonnée à la demande du requérant. Il ajouta que les conclusions écrites de l'expert étaient beaucoup moins importantes que les déclarations faites par celui-ci au cours de l'audience. L'avocat du requérant demanda également la production de preuves complémentaires.

b) La deuxième audience, tenue le 8 juillet 1999

Le procès reprit le 8 juillet 1999. Le docteur W. présenta son rapport d'expertise et fut interrogé par l'avocat du requérant. A la demande de

l'avocat, le tribunal désigna un second expert, M. T., qui fut chargé d'une expertise psychologique complémentaire.

c) La troisième audience, tenue le 13 juillet 1999

Le 13 juillet 1999, le tribunal demanda aux deux experts de présenter leurs rapports le 21 juillet 1999. M. T. soumit le requérant à un examen psychologique le 14 juillet 1999 et en communiqua les résultats par écrit le 15 juillet 1999.

d) La quatrième et dernière audience, tenue le 21 juillet 1999

Au cours de la dernière audience, tenue le 21 juillet 1999, M. T. présenta oralement les résultats de son examen psychologique. Le docteur W. formula ensuite des observations complémentaires concernant sa propre expertise et les conclusions de M. T. Ultérieurement, l'avocat du requérant sollicita une nouvelle expertise. Dans sa demande, qui comportait cinq pages, figuraient des commentaires sur les conclusions du docteur W. Le tribunal rejeta toutefois cette demande, qui lui semblait inutile parce qu'il jugeait le rapport d'expertise convaincant.

Le tribunal clôtura les débats et rendit sa décision par la suite. Il condamna le requérant à une peine d'emprisonnement de cinq ans et six mois pour tentative de meurtre avec coups et blessures graves (*versuchter Totschlag in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung*). Il ordonna aussi le placement de l'intéressé en détention de sûreté. Il déclara que les conditions d'application de l'article 66 du code pénal allemand étaient réunies, compte tenu de la présente infraction et des autres infractions déjà commises par le requérant. Il conclut que l'intéressé devait être considéré comme dangereux et que le placement en détention de sûreté était une mesure proportionnée.

3. La décision de la Cour fédérale de justice

Le 7 décembre 1999, la Cour fédérale de justice rejeta le pourvoi en cassation formé par le requérant.

4. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale

Le 14 février 2000, la Cour constitutionnelle fédérale refusa de retenir le recours constitutionnel du requérant.

B. Le droit interne pertinent

La loi contre les délinquants récidivistes dangereux (*Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher*), entrée en vigueur le 24 novembre 1933,

prévoit certaines mesures de redressement et de prévention (*Maßregeln der Besserung und der Sicherung*). Ces mesures ne visent pas à punir le délinquant, mais tendent plutôt à éviter la récidive en amendant l'intéressé et à préserver ainsi l'ordre public.

Ces mesures sont régies par les articles 61 et suivants du code pénal. Elles comprennent l'internement dans un hôpital psychiatrique, le placement dans un centre de désintoxication (*Entziehungsanstalt*), le placement en détention de sûreté, le placement sous la surveillance d'un agent de probation (*Führungsaufsicht*), le retrait du permis de conduire et l'interdiction d'exercer certaines professions. En vertu de l'article 62, la mesure doit être proportionnée à l'infraction commise et à la dangerosité du délinquant. Le paragraphe (2) de l'article 66 dispose qu'un délinquant peut être placé en détention de sûreté s'il a commis trois infractions intentionnelles dont chacune est punissable d'un an d'emprisonnement au moins, qu'il a été condamné à trois ans d'emprisonnement au moins pour l'un ou plusieurs de ces actes et qu'il représente une menace pour l'ordre public.

L'article 66 se lit ainsi :

«(1) Si une personne est condamnée à deux ans d'emprisonnement au moins pour une infraction intentionnelle, le tribunal ordonne son placement en détention de sûreté si les conditions suivantes sont réunies :

1. le délinquant a déjà été condamné deux fois à un an d'emprisonnement au moins pour avoir commis précédemment des infractions intentionnelles;
2. le délinquant a purgé une peine d'emprisonnement de deux ans au moins pour ces condamnations antérieures ou a été détenu à titre de mesure de redressement ou de prévention; et
3. il ressort de l'analyse de la personnalité du délinquant et de ses infractions que l'intéressé représente une menace pour la collectivité en raison de sa disposition à commettre des infractions graves, en particulier de celles qui causent d'importants dommages moraux ou corporels aux victimes ou des préjudices économiques considérables.

(2) Si une personne a commis trois infractions intentionnelles dont chacune est punissable d'un an d'emprisonnement au moins, et a été condamnée à trois ans d'emprisonnement au moins pour l'une ou plusieurs de ces infractions, le tribunal peut, si la condition énoncée à l'alinéa 3 du paragraphe (1) est remplie, ordonner son placement en détention de sûreté même en l'absence de condamnation ou de privation de liberté antérieures (paragraphe (1), alinéas 1 et 2 ci-dessus) (...)

Le paragraphe (1) de l'article 67c est ainsi rédigé :

«Si une peine d'emprisonnement est purgée avant le placement en détention de sûreté, le tribunal vérifie, avant la fin de cette peine, si l'objectif de la mesure requiert toujours ce placement.»

L'ancien article 67d limitait la durée de la détention de sûreté à dix ans. Il a été modifié par la sixième loi portant réforme du droit pénal (*Sechstes*

Gesetz zur Reform des Strafrechts), entrée en vigueur le 26 janvier 1998, et par la nouvelle loi de lutte contre les délits sexuels et d'autres infractions dangereuses (*Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten*).

Le nouvel article 67d énonce en son paragraphe (3) :

«Après dix ans de détention de sûreté, le tribunal déclare la mesure terminée, à moins qu'il n'y ait un danger que, en raison de sa propension au crime, l'intéressé ne commette de nouvelles infractions graves de nature à causer d'importants dommages moraux ou corporels à ses victimes. Si la mesure est considérée comme arrivée à son terme, l'intéressé est placé sous la surveillance d'un agent de probation.»

L'article 1a de la loi d'introduction au code pénal dispose que le nouvel article 67d s'applique sans limitations dans le temps, et donc rétroactivement. L'article 67e prévoit que le tribunal peut vérifier à tout moment, de sa propre initiative, si l'exécution de la mesure de sûreté doit être suspendue avec mise à l'épreuve, mais qu'il est tenu de le faire au moins tous les deux ans.

GRIEF

Invoquant l'article 6 § 3 b) de la Convention, le requérant se plaint que son avocat n'ait pas disposé d'assez de temps pour préparer sa défense. Son avocat a dû attendre le 28 juin 1999 pour recevoir le rapport d'expertise psychologique et huit des dossiers, alors que la première audience s'est tenue le 1^{er} juillet 1999.

EN DROIT

Le requérant allègue que le fait de n'avoir pas disposé d'assez de temps pour préparer sa défense a emporté violation de l'article 6 § 3 b) de la Convention, ainsi libellé :

«3. Tout accusé a droit notamment à :

(...)

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;

(...)»

Le Gouvernement combat cette thèse. Tout d'abord, il attire l'attention de la Cour sur le fait que l'acte d'accusation concluait déjà que les conditions d'un placement en détention de sûreté étaient réunies. Par conséquent, lorsqu'il reçut le dossier, le 2 juin 1999, le requérant savait déjà que le procès porterait sur la question de son placement en détention de sûreté. Le Gouvernement ajoute que le rapport d'expertise écrit du 21 juin 1999 a simplement servi à préparer

l'audience et que seules les conclusions orales de l'expert ont été décisives pour le tribunal. Il soutient aussi que ce rapport était succinct et se fondait uniquement sur le contenu du dossier et sur l'expertise initiale du 24 mars 1999. Il fait remarquer que le procès a duré jusqu'au 21 juillet et que l'avocat du requérant a effectivement utilisé ce laps de temps. Selon le Gouvernement, en témoignent les deux demandes d'expertise complémentaire formées par l'avocat du requérant les 8 et 21 juillet 1999. Le Gouvernement précise que la seconde demande en particulier renfermait une motivation détaillée, ce qui montrerait que l'avocat a disposé de suffisamment de temps pour préparer la défense du requérant.

S'agissant des dossiers, le Gouvernement fait valoir que l'avocat du requérant a reçu le dossier de l'affaire en cours et deux dossiers concernant des condamnations précédentes le 2 juin 1999. Il ajoute que cinq des huit autres dossiers communiqués à l'avocat le 28 juin 1999 contenaient uniquement les jugements, à l'exclusion de tout autre document. Par ailleurs, le Gouvernement explique que les condamnations antérieures du requérant n'ont commencé à entrer en ligne de compte qu'avec la présentation par les experts de leurs conclusions orales, les 8 et 21 juillet 1999. Il fait également valoir que les débats ont été interrompus plusieurs fois et qu'ils se sont étendus sur une période de trois semaines, dont quatre jours d'audience, ce qui a permis à l'avocat de disposer d'un délai supplémentaire.

Le requérant réplique que la communication du rapport d'expertise écrit deux jours ouvrables avant le début du procès n'a pas laissé assez de temps à son avocat pour faire vérifier ce rapport par un expert de son choix. De l'avis du requérant, cela aurait été souhaitable, puisque l'auteur du rapport a été désigné par le parquet. Même si cette vérification avait été impossible, l'avocat aurait au moins eu besoin de suffisamment de temps pour se familiariser avec le contenu du rapport. A cet égard, le requérant observe que son avocat manquait de connaissances médicales pour évaluer lui-même le rapport d'expertise, et souligne que les juridictions allemandes ordonnent très rarement un placement en détention de sûreté.

Par ailleurs, le requérant soutient que le fait que son avocat ait effectivement utilisé les intervalles entre les audiences pour préparer sa défense n'entre pas en considération, puisque l'article 6 § 3 b) concerne la préparation du procès avant que celui-ci ne commence. Les intervalles entre les audiences ne peuvent donc pas être considérés comme servant à la préparation du procès. Le requérant affirme que c'est en réalité pour retarder la procédure et disposer ainsi d'un délai supplémentaire que son avocat a demandé de nouvelles expertises. Il précise qu'à l'origine le tribunal régional avait prévu de tenir une seule audience, le 1^{er} juillet 1999, et que c'est seulement à la suite des demandes additionnelles de

son avocat que le procès s'est prolongé jusqu'au 21 juillet 1999. Selon le requérant, ce délai supplémentaire n'a toutefois pas suffi.

La Cour rappelle que l'article 6 § 3 b) de la Convention porte sur deux éléments d'une défense véritable, à savoir la question des facilités et celle du temps. La seconde ne peut être examinée *in abstracto*, mais uniquement en relation avec les circonstances de l'espèce (*Mortensen c. Danemark*, n° 24867/94, décision de la Commission du 15 mai 1996, non publiée, et *Hayward c. Suède*, n° 14106/88, décision de la Commission du 6 décembre 1991, non publiée). La Cour rappelle aussi que pour déterminer la longueur du temps de préparation nécessaire, elle prend en considération non seulement la complexité de l'affaire, mais aussi le volume de travail habituel d'un avocat, que l'on ne peut certes pas s'attendre à voir bouleverser tout son programme pour consacrer la totalité de son temps à une affaire. Cependant, il n'est pas déraisonnable de demander à un avocat de modifier quelque peu, le cas échéant, l'ordre de ses priorités, compte tenu de l'urgence particulière d'une affaire donnée (voir, *mutatis mutandis*, *X et Y c. Autriche*, n° 7909/74, décision de la Commission du 12 octobre 1978, Décisions et rapports 15, p. 167).

La Cour reconnaît que, lorsqu'un accusé risque un placement en détention de sûreté, son avocat doit non seulement traiter les accusations portées contre lui dans l'affaire en cours, mais aussi examiner ses condamnations antérieures et les résultats de l'expertise psychologique. L'avocat doit donc faire preuve de la plus grande diligence et a besoin d'un délai approprié.

La Cour observe qu'en l'espèce l'avocat du requérant a reçu le dossier de la procédure pendante devant le tribunal régional de Deggendorf le 2 juin 1999. Le même jour, il a aussi eu communication des dossiers concernant deux des condamnations antérieures du requérant. Il a donc disposé d'environ un mois avant le début du procès pour se familiariser avec ces dossiers, ce qui constitue un délai suffisant.

S'agissant de la communication du rapport d'expertise du docteur W. le 28 juin 1999, soit trois jours avant le début du procès, la Cour relève que ce rapport servait à préparer l'interrogatoire de l'expert lors de l'audience du 8 juillet 1999. L'avocat a donc disposé d'une semaine supplémentaire pour préparer cet interrogatoire. De plus, un nouvel interrogatoire, des deux experts cette fois, M. T. et le docteur W., se déroula le 21 juillet 1999. Par conséquent, le requérant a eu près de deux semaines supplémentaires pour préparer ce dernier interrogatoire.

Quant à la communication des autres dossiers le 28 juin 1999, soit à trois jours du procès, la Cour note que l'examen de la question de la détention de sûreté, dans le cadre duquel le nombre et la nature des condamnations antérieures du requérant jouaient un rôle déterminant, a eu lieu les 8 et 21 juillet 1999. L'avocat du requérant a donc disposé d'un délai supplémentaire pour étudier les dossiers correspondants. A ce sujet,

la Cour relève que le procès a duré jusqu'au 21 juillet 1999, car l'avocat l'a prolongé pour avoir plus de temps. Contrairement au requérant, la Cour estime que les intervalles entre les audiences font partie du temps de préparation. En effet, l'article 6 § 3 b) de la Convention n'exige pas que la préparation d'un procès d'une certaine durée soit terminée avant la première audience. C'est le délai dont l'accusé a effectivement disposé qui constitue le temps de préparation. Il ne saurait en être autrement puisque le déroulement d'un procès ne peut être entièrement planifié à l'avance : il arrive qu'au cours du procès soient mis au jour des éléments nouveaux et que les parties aient donc besoin d'un délai de préparation supplémentaire. Compte tenu de l'obligation générale incombant à l'avocat de se consacrer à une affaire urgente, la Cour conclut que l'intervalle de temps compris entre le 28 juin et le 1^{er} juillet 1999 et le délai supplémentaire qui s'est étendu jusqu'au 21 juillet 1999 suffisaient amplement à l'examen du rapport d'expertise écrit et des autres dossiers. Partant, la Cour ne constate aucune apparence de violation de l'article 6 § 3 b) de la Convention. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être déclarée irrecevable conformément à l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.