

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2006-IV

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

CARL HEYMANNS VERLAG GMBH · KÖLN · MÜNCHEN

Internet address of the Court/Adresse Internet de la Cour

Web: <http://www.echr.coe.int>



The Publisher/L'éditeur

Carl Heymanns Verlag GmbH
Ein Unternehmen von Wolters Kluwer Deutschland
Luxemburger Straße 449
D-50939 Köln

offers special terms to anyone purchasing a complete set
of the judgments and decisions and also arranges for their distribution,
in association with the agents for certain countries as listed below/
offre des conditions spéciales pour tout achat
d'une collection complète des arrêts et décisions
et se charge aussi de les diffuser, en collaboration,
pour certains pays, avec les agents de vente ci-dessous mentionnés.

Belgium/Belgique

Etablissements Emile Bruylant
67, rue de la Régence
B-1000 Bruxelles

Luxembourg

Librairie Promoculture
14, rue Duscher (place de Paris)
B.P. 1142
L-1011 Luxembourg-Gare

The Netherlands/Pays-Bas

B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat A. Jongbloed & Zoon
Noordeinde 39
NL-2514 GC La Haye/s-Gravenhage

2009 ISBN: 978-3-452-27033-7
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>Eko-Elda AVEE c. Grèce</i> , n° 10162/02, arrêt du 9 mars 2006	1
<i>Eko-Elda AVEE v. Greece</i> , no. 10162/02, judgment of 9 March 2006	15
<i>Ždanoka v. Latvia</i> [GC], no. 58278/00, judgment of 16 March 2006	29
<i>Ždanoka c. Lettonie</i> [GC], n° 58278/00, arrêt du 16 mars 2006	99
<i>Campagnano c. Italie</i> , n° 77955/01, arrêt du 23 mars 2006	173
<i>Campagnano v. Italy</i> , no. 77955/01, judgment of 23 March 2006 ..	197
<i>Achour c. France</i> [GC], n° 67335/01, arrêt du 29 mars 2006	221
<i>Achour v. France</i> [GC], no. 67335/01, judgment of 29 March 2006	249
<i>Van Vondel v. the Netherlands</i> (dec.), no. 38258/03, 23 March 2006	277
<i>Van Vondel c. Pays-Bas</i> (déc.), n° 38258/03, 23 mars 2006	299
<i>Bompard c. France</i> (déc.), n° 44081/02, 4 avril 2006	321
<i>Bompard v. France</i> (dec.), no. 44081/02, 4 April 2006	337
<i>Mólka v. Poland</i> (dec.), no. 56550/00, 11 April 2006	351
<i>Mólka c. Pologne</i> (déc.), n° 56550/00, 11 avril 2006	375

Subject matter/Objet des affaires**Article 6**

Perjury conviction for giving untruthful information to parliamentary inquiry

Van Vondel v. the Netherlands (dec.), p. 277

Condamnation pour parjure d'une personne ayant fait des déclarations mensongères dans le cadre d'une procédure d'enquête parlementaire

Van Vondel c. Pays-Bas (déc.), p. 299

Article 7**Article 7 § 1**

Sentence subject to rules on recidivism following application of new law

Achour v. France [GC], p. 249

Condamnation en état de récidive légale par application d'une loi nouvelle

Achour c. France [GC], p. 221

Article 8

Personal and professional restrictions arising out of entry of person's name in bankruptcy register

Campagnano v. Italy, p. 197

Incapacités personnelles et professionnelles résultant de l'inscription du nom d'une personne dans le registre des faillis

Campagnano c. Italie, p. 173

Lack of assistance for disabled voter at polling station

Mólka v. Poland (dec.), p. 351

Défaut d'assistance, dans un bureau de vote, à un électeur handicapé

Mólka c. Pologne (déc.), p. 375

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

Refusal to pay interest for delay in refunding tax unduly paid

Eko-Elda AVEE v. Greece, p. 15

Refus de verser des intérêts pour le retard dans le remboursement d'un impôt indûment payé

Eko-Elda AVEE c. Grèce, p. 1

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

Disqualification from standing in parliamentary elections on account of active participation in a political party, given the latter's involvement in an attempted *coup d'état*

Ždanoka v. Latvia [GC], p. 29

Inéligibilité aux élections législatives pour participation active au sein d'un parti après l'implication de celui-ci dans une tentative de coup d'Etat

Ždanoka c. Lettonie [GC], p. 99

Suspension of bankrupt's electoral rights

Campagnano v. Italy, p. 197

Suspension des droits électoraux du failli

Campagnano c. Italie, p. 173

Constituency boundaries for election of members of parliament

Bompard v. France (dec.), p. 337

Découpage des circonscriptions électorales pour l'élection des députés

Bompard c. France (déc.), p. 321

EKO-ELDA AVEE c. GRÈCE
(*Requête n° 10162/02*)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 9 MARS 2006¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Refus de verser des intérêts pour le retard dans le remboursement d'un impôt indûment payé****Article 1 du Protocole n° 1**

Respect des biens – Biens – Refus de verser des intérêts pour le retard dans le remboursement d'un impôt indûment payé – Intérêts de retard – Juste équilibre

*
* *
*

La requérante, une société anonyme, versa à l'administration fiscale une somme d'environ 362 105 euros (EUR) à titre d'acompte sur l'impôt dû sur son revenu pour l'exercice 1987. La société requérante déposa sa déclaration pour l'exercice 1987 en faisant état d'une perte importante de bénéficiaires, ce qui entraînait pour l'administration l'obligation de lui rembourser la somme déjà payée, puisque indûment versée. En juin 1988, puis début décembre 1991, la société requérante sollicita le remboursement auprès de l'administration fiscale, sans succès. Fin décembre 1991, elle demanda en justice le remboursement et le versement d'intérêts de retard. En novembre 1993, avant l'audience prévue devant le tribunal, l'Etat procéda au remboursement de la somme de 362 105 EUR. La société requérante réclama des intérêts pour le retard dans le versement de cette somme. Le Conseil d'Etat indiqua que l'Etat n'avait pas, en l'espèce, l'obligation de verser des intérêts de retard.

Article 1 du Protocole n° 1 : selon le droit interne, l'Etat était tenu de rembourser tout impôt ou taxe reconnus comme indûment payés en vertu d'une décision judiciaire définitive. En l'espèce, l'administration a procédé au remboursement de la somme indûment perçue, reconnaissant par là-même qu'elle était redevable de cette somme envers la société requérante. Cette dernière était donc titulaire d'un intérêt patrimonial constituant un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Reste à déterminer si le refus de l'Etat de verser des intérêts pour compenser le retard de paiement était conforme à cette disposition. La jurisprudence de la Cour associe constamment le versement d'intérêts moratoires à un retard éventuel des autorités à rembourser un crédit. Selon l'article 1 du Protocole n° 1, le versement d'intérêts est intrinsèquement lié à l'obligation de l'Etat de compenser le décalage entre la somme redevable et celle finalement perçue. S'agissant en particulier du paiement des impôts, l'obligation financière née du prélèvement d'impôts ou de cotisations peut méconnaître la garantie consacrée à l'article 1 du Protocole n° 1 si les conditions de remboursement imposent à l'intéressé une charge excessive ou portent fondamentalement atteinte à sa situation financière. En l'occurrence, le remboursement de l'impôt indûment

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

payé a eu lieu cinq ans et cinq mois après l'introduction de la demande de remboursement auprès de l'administration fiscale. Dès lors, le refus de l'administration de payer des intérêts de retard pour une aussi longue période a rompu le juste équilibre devant exister entre l'intérêt général et l'intérêt individuel.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue une somme pour dommage matériel et une somme pour frais et dépens et estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante quant au dommage moral.

Jurisprudence citée par la Cour

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

Akkus c. Turquie, 9 juillet 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I

Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal, n°s 29813/96 et 30229/96, CEDH 2000-I

Buffalo S.r.l. en liquidation c. Italie, n° 38746/97, 3 juillet 2003

Angelov c. Bulgarie, n° 44076/98, 22 avril 2004

En l'affaire Eko-Elda AVEE c. Grèce,

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

Loukis Loucaides, *président*,

Christos Rozakis,

Françoise Tulkens,

Peer Lorenzen,

Nina Vajić,

Snejana Botoucharova,

Anatoly Kovler, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 février 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 10162/02) dirigée contre la République hellénique par une société anonyme, Eko-Elda AVEE («la requérante»), qui a saisi la Cour le 28 février 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

2. La société requérante est représentée par M^e P. Rizos, M^e S. Maratos et M^e E. Miha, avocats au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec («le Gouvernement») est représenté par les délégués de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} S. Trekli, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. La société requérante se plaignait, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, du refus de l'Etat de lui verser des intérêts moratoires pour une somme indûment payée au titre de l'impôt sur le revenu.

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

5. Par une décision du 27 mai 2004, la chambre a déclaré la requête recevable.

6. 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 première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est une société anonyme spécialisée dans le domaine des produits pétroliers. Elle a succédé à la société Carburants et lubrifiants grecs – Société anonyme industrielle et commerciale (EKO AVEE).

9. Le 8 mai 1987, la société requérante versa à l'administration fiscale une somme de 137 020 491 drachmes ((GDR) – environ 402 338 euros (EUR)) à titre d'acompte sur l'impôt dû sur son revenu pour l'exercice 1987. Le 11 mai 1987, l'administration fiscale accorda à la société requérante une réduction de 10 % sur la somme payée, comme prime pour avoir réglé la totalité de l'acompte dû sans avoir sollicité son échelonnement. De ce fait, l'acompte sur l'impôt finalement versé par la société requérante s'éleva à 123 387 306 GDR (environ 362 105 EUR).

10. Le 10 mai 1988, la société requérante déposa auprès de l'administration fiscale sa déclaration pour l'exercice 1987. Elle y faisait état d'une perte importante de bénéfices, ce qui entraînait pour l'administration l'obligation de rembourser à la société requérante la somme déjà payée, puisque indûment versée.

11. Le 24 juin 1988 et le 9 décembre 1991, la société requérante sollicita auprès de l'administration fiscale des sociétés anonymes d'Athènes le remboursement de la somme de 123 387 306 GDR due au titre de l'impôt sur le revenu de l'année 1987. A une date non précisée, l'Etat refusa de faire droit à sa demande.

12. Le 27 décembre 1991, la société requérante saisit le tribunal administratif d'Athènes d'une action contre l'Etat. Elle demandait que lui soit remboursée, en vertu de l'article 38 § 2 de la loi n° 1473/1984, la somme de 123 387 306 GDR, indûment versée au titre de l'impôt sur le revenu. Elle réclamait par ailleurs le versement d'intérêts moratoires sur cette somme à compter du 10 mai 1988, date à partir de laquelle l'Etat avait été informé du versement de l'impôt indu et ce, jusqu'à leur paiement. La requérante fondait ses prétentions sur l'article 345 du code civil, qui prévoit le versement d'intérêts moratoires en cas de dette pécuniaire.

13. Le 4 mars 1993 fut publiée la loi n° 2120/1993. Celle-ci prévoit, en vertu de l'article 3, le versement d'intérêts par l'Etat en cas de remboursement d'impôts ou de taxes indûment payés. S'agissant des affaires pendantes au moment de la publication de la loi, celle-ci prévoit que les intérêts commencent à courir le premier jour du mois qui suit une période de six mois après sa publication.

14. Le 12 novembre 1993, et avant l'audience en l'affaire fixée au 23 septembre 1994, l'Etat remboursa à la société requérante la somme de 123 387 306 GDR payée par celle-ci au titre de l'impôt. Dans ses

observations devant le tribunal administratif, la société requérante limita ses prétentions aux intérêts légaux pour le retard dans le versement de la somme remboursée.

15. Le 26 janvier 1995, le tribunal administratif jugea le recours de la société requérante irrecevable (décision n° 512/1995). Le 3 novembre 1995, la société requérante interjeta appel.

16. Le 6 juin 1996, la cour administrative d'appel d'Athènes déclara recevable l'appel de la société requérante, mais le jugea mal fondé car, au moment des faits, le code des impôts ne prévoyait pas le versement par l'Etat d'intérêts en cas de retard dans le remboursement d'un impôt indûment payé. De surcroît, cette juridiction jugea que l'article 345 du code civil ne s'appliquait pas au cas d'espèce, cette disposition ne régissant que des relations de droit civil (décision n° 4042/1996).

17. Le 27 juin 1997, la société requérante se pourvut en cassation.

18. Le 8 novembre 2000, par un arrêt n° 3547/2000, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi. Il releva que l'Etat n'avait pas l'obligation de verser des intérêts de retard en cas d'impôts indûment payés. Une telle obligation ne découlait pas des dispositions pertinentes du code civil relatives aux intérêts de retard car celles-ci ne s'appliquaient pas en cas de dette trouvant son origine dans une relation de droit public. De surcroît, le Conseil d'Etat souligna qu'une telle obligation n'incombait pas à l'Etat antérieurement à la loi n° 2120/1993, publiée le 4 mars 1993 (paragraphe 21 et 22 ci-dessous). Cet arrêt fut mis au net et certifié conforme le 26 octobre 2001.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

19. Les articles pertinents du code civil disposent :

Article 345

«En matière de dette pécuniaire, le créancier a le droit, en cas de mise en demeure, de réclamer les intérêts moratoires fixés par la loi ou par l'acte juridique sans avoir à faire la preuve d'un préjudice. Le créancier qui, en outre, fait la preuve d'un autre dommage a le droit d'en réclamer également l'indemnisation, sauf disposition contraire de la loi.»

Article 346

«Le débiteur d'une dette pécuniaire, même s'il ne se trouve pas mis en demeure, doit des intérêts légaux à partir de la signification de la demande en justice relative à la dette échue.»

Article 904

«Quiconque s'est enrichi sans motif légitime au moyen ou aux dépens du patrimoine d'autrui est tenu à la restitution du profit. Cette obligation vaut notamment en cas de

paiement de l'indu, ou de prestation pour une cause qui ne s'est pas réalisée ou a cessé d'exister, ou qui est illicite ou immorale. (...)»

Article 911

«Toute personne qui bénéficie [éventuellement d'un enrichissement sans cause] est tenue aux mêmes obligations que si une assignation lui avait été signifiée: 1) en cas de réclamation de l'indu, si elle savait que la dette n'existait pas ou à partir du moment où elle l'a su; 2) en cas de réclamation pour cause illicite ou immorale.»

20. L'article 6 du décret législatif n° 356/1974 dispose :

«Des majorations pour cause de paiement tardif sont imposées sur les créances échues envers l'Etat, à partir du premier jour ouvrable qui suit la date de l'échéance. Le taux de la majoration est fixé à 1 % par mois de retard.»

21. L'article 38 § 2 de la loi n° 1473/1984 disposait que l'Etat était tenu de rembourser les impôts indûment payés sans devoir verser les intérêts y afférents. L'article 3 de la loi n° 2120/1993 a modifié l'article 38 § 2 de la loi n° 1473/1984. Le nouveau texte, ainsi amendé, dispose :

«Tout impôt ou taxe, direct ou indirect, principal ou supplémentaire, ou amende, reconnus comme indûment payés en vertu d'une décision définitive d'une juridiction administrative (...) sont compensés ou remboursés avec un intérêt dont le taux applicable est celui en vigueur pour les obligations de l'Etat d'une durée de trois mois. (...) S'agissant des affaires pendantes au moment de la publication de la présente loi, les intérêts commencent à courir à partir du premier jour du mois qui suit une période de six mois après la publication de ladite loi.»

22. Par deux arrêts n^{os} 1274 et 1275/2002, le Conseil d'Etat a reconnu que l'Etat avait l'obligation de verser des intérêts moratoires même dans les cas pendants, c'est-à-dire ceux dans lesquels l'impôt indu n'avait pas encore été remboursé à la date de publication de la loi n° 2120/1993 (le 4 mars 1993). Selon la haute juridiction administrative grecque, cette obligation incombe à l'Etat à partir de la date à laquelle les juridictions compétentes sont saisies d'une demande.

EN DROIT

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

23. La société requérante se plaint du refus de l'administration fiscale de lui verser des intérêts pour compenser le retard de paiement d'un crédit d'impôt dont elle était titulaire. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lit comme suit :

«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.»

24. Le Gouvernement allègue que la société requérante n'était pas titulaire d'un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Il soutient que l'obligation pour elle de verser l'impôt pour l'exercice 1987 se fondait sur un acte administratif. Celui-ci jouissait, jusqu'à sa révocation administrative ou son annulation par voie judiciaire, de la présomption de légalité. L'Etat restitua à la société requérante la totalité de la somme versée au titre de l'impôt le 12 novembre 1993, à savoir avant l'audience en l'affaire devant la juridiction administrative. Par conséquent, la créance alléguée de la société requérante n'a jamais été préalablement reconnue certaine et exigible par une décision judiciaire. En outre, le Gouvernement affirme que, par son arrêt n° 3547/2000, le Conseil d'Etat a jugé que l'administration n'avait pas l'obligation de verser des intérêts de retard pour la somme indûment payée au titre de l'impôt. Il estime que la Cour ne saurait substituer son point de vue à la solution retenue par les juridictions internes.

25. La société requérante allègue qu'à partir du moment où il a été prouvé que l'impôt versé était indu, l'Etat avait une dette envers elle. Partant, l'Etat devait honorer cette obligation sur le fondement des dispositions concernant l'enrichissement sans cause (articles 345, 346 et 904 du code civil). Par ailleurs, le remboursement de l'impôt en 1993 sans intérêts de retard, alors que l'Etat était informé depuis juin 1988 que cette somme n'était pas due, constitue une pratique contraire à l'article 1 du Protocole n° 1. Selon la société requérante, l'Etat, à travers ses juridictions, n'a pas respecté le principe de légalité; en effet, les articles 345, 346 et 911 du code civil prévoient explicitement le paiement d'intérêts moratoires et légaux. En outre, dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas suivi sa propre jurisprudence, qui obligeait l'Etat à verser des intérêts même dans le cas de litiges pendants, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'impôt indu n'avait pas encore été remboursé à la date de publication de la loi n° 2120/1993.

26. La Cour rappelle qu'une créance peut représenter un «bien» au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 si elle est suffisamment établie pour être exigible (voir notamment *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 59, série A n° 301-B).

27. En l'occurrence, la Cour observe que, selon l'article 38 § 2 de la loi n° 1473/1984, l'Etat est tenu de rembourser tout impôt ou taxe reconnus comme indûment versés en vertu d'une décision de justice définitive. Le 24 juin 1988, la société requérante sollicita pour la première fois auprès du fisc le remboursement de la somme de 123 387 306 GDR. Après la saisine de la justice par la requérante, l'administration procéda au

remboursement de la somme indûment perçue le 12 novembre 1993. Ce faisant, l'administration a reconnu qu'elle était redevable à la société requérante de l'impôt indûment versé. Nul doute que la société requérante était titulaire d'un intérêt patrimonial constituant un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 pour ce qui est du remboursement de l'impôt indûment payé (voir, *mutatis mutandis*, *Buffalo S.r.l. en liquidation c. Italie*, n° 38746/97, §§ 28-29, 3 juillet 2003).

28. Il reste donc à déterminer si le refus de l'Etat de verser à la requérante des intérêts pour compenser le retard dans le paiement du crédit d'impôt indûment payé est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1. Aux yeux de la Cour, cette question relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, qui énonce de manière générale le principe du respect des biens (voir, parmi beaucoup d'autres, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, nos 29813/96 et 30229/96, § 48, CEDH 2000-I).

29. Sur ce point, la Cour rappelle que sa jurisprudence associe constamment le versement d'intérêts moratoires à un retard éventuel des autorités à rembourser un crédit. En particulier, la Cour a déclaré à plusieurs reprises que le caractère adéquat d'un dédommagement se trouverait diminué si son paiement faisait abstraction d'éléments susceptibles d'en réduire la valeur, tel l'écoulement d'un laps de temps que l'on ne saurait qualifier de raisonnable (*Angelov c. Bulgarie*, n° 44076/98, § 39, 22 avril 2004, et *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres*, précité, § 54). Dans ce cas, la Cour recherche principalement si l'administration a versé des intérêts de retard pour compenser la dépréciation de la somme due en raison du laps de temps écoulé (voir, parmi d'autres, *Akkus c. Turquie*, 9 juillet 1997, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV). Bref, selon l'article 1 du Protocole n° 1, le versement d'intérêts est intrinsèquement lié à l'obligation de l'Etat de compenser le décalage entre la somme redevable et celle finalement perçue par l'intéressé.

30. S'agissant en particulier du paiement des impôts, la Cour rappelle que l'obligation financière née du prélèvement d'impôts ou de cotisations peut méconnaître la garantie consacrée par l'article 1 du Protocole n° 1 si les conditions de remboursement imposent à la personne ou à l'entité en cause une charge excessive ou portent fondamentalement atteinte à sa situation financière (voir, en ce sens, *Buffalo S.r.l. en liquidation*, précité, § 32). Dans l'affaire susmentionnée, la Cour, appelée à examiner une question semblable à la présente affaire, a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 au seul motif que l'indisponibilité prolongée des impôts indûment payés par la société requérante avait eu un impact certain et considérable sur la situation financière de celle-ci (*ibidem*, § 37).

31. En l'occurrence, la Cour constate que le remboursement de l'impôt indûment payé a eu lieu le 12 novembre 1993, à savoir cinq ans et cinq mois environ après le 24 juin 1988, date à laquelle la société requérante a

sollicité auprès de l'administration fiscale des sociétés anonymes d'Athènes le remboursement de la somme qu'elle avait indûment versée. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que le refus de l'administration de payer des intérêts de retard pour une aussi longue période a rompu le juste équilibre qui doit exister entre l'intérêt général et l'intérêt individuel.

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

32. 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. Dommages matériel et moral

33. S'agissant du préjudice matériel, la requérante soumet à la Cour un rapport d'expertise rédigé à sa demande par Hadjipavlou Sofianos & Campanis S.A., représentants en Grèce du cabinet d'expertise Deloitte & Touche. Aux termes de ce rapport, le préjudice matériel de la requérante pour la période comprise entre le 10 mai 1988 et le 12 novembre 1993 s'établit comme suit :

i. soit 612 524 EUR correspondant au total des intérêts simples produits sur la somme de 123 387 306 GDR (362 105 EUR) pour la période précitée ;

ii. soit 1 231 831 EUR correspondant au total des intérêts composés produits sur la somme de 123 387 306 GDR (362 105 EUR) pour la période précitée.

34. Par ailleurs, la requérante sollicite 6 000 EUR pour préjudice moral.

35. Le Gouvernement affirme que le constat de violation constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante.

36. La Cour constate qu'en l'espèce l'ingérence en cause a trait au refus de l'État de verser à la requérante des intérêts moratoires sur la somme indûment payée à titre d'impôt. Le non-paiement des intérêts moratoires ainsi que l'impossibilité de disposer de la somme correspondante et l'incertitude en découlant ont sans conteste entraîné pour la requérante un préjudice tant matériel que moral qui doit être réparé.

37. Eu égard aux incertitudes inhérentes à toute tentative d'estimation des pertes réelles subies par la requérante, et statuant en

équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour décide d'allouer à celle-ci, forfaitairement pour une période allant du 24 juin 1988 au 12 novembre 1993, 6 % *per annum* de la somme remboursée (362 105 EUR), à savoir 120 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme (voir, *mutatis mutandis*, *Malama c. Grèce* (satisfaction équitable), n° 43622/98, § 11, 18 avril 2002).

38. Quant au dommage moral, la Cour estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante.

B. Frais et dépens

39. Pour les frais et dépens exposés devant les juridictions nationales et la Cour, la requérante réclame 33 386,29 EUR, somme qu'elle ventile de la façon suivante :

- i. 2 024,40 EUR pour les procédures suivies devant les instances nationales ;
- ii. 20 564,89 EUR pour la procédure suivie devant la Cour ;
- iii. 10 797 EUR pour les honoraires et les frais relatifs à la réalisation de l'expertise.

La société requérante a fourni des justificatifs à l'appui des dépenses citées en ii et iii mais non de celles mentionnées en i.

40. La société requérante souligne qu'elle a dû recourir, en raison de la complexité de l'affaire, à trois avocats, dont les qualifications étaient nécessaires pour la poursuite de l'affaire tant devant les instances nationales que devant la Cour.

41. Le Gouvernement rétorque que le recours tant à trois avocats qu'au cabinet Deloitte & Touche n'était pas nécessaire pour ce type d'affaire. Il estime que la somme requise au titre des frais et dépens est exorbitante.

42. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'allocation de frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI). Dans le cas d'espèce, la Cour note que la société requérante ne produit aucune facture en ce qui concerne les frais engagés devant les juridictions saisies. Il y a donc lieu de rejeter cette partie de ses prétentions. En ce qui concerne les frais exposés pour les besoins de la représentation de la société requérante devant elle, la Cour observe que les prétentions de cette dernière sont détaillées et accompagnées des justificatifs nécessaires. De plus, la Cour rappelle avoir déjà jugé que l'emploi de plus d'un avocat peut parfois se justifier par l'importance des questions soulevées par une affaire (*ibidem*, § 56). Toutefois, elle considère que, même si la présente affaire revêtait une certaine complexité, le

concours de trois avocats ne correspondait pas à une nécessité. Enfin, la question de l'application de l'article 41 n'était pas complexe au point d'exiger la réalisation d'une expertise par un cabinet spécialisé (voir, *a contrario*, *Malama* (satisfaction équitable), précité, § 17). Au vu de ce qui précède, la Cour décide d'allouer à la société requérante 4 000 EUR au titre du remboursement des frais encourus dans la procédure à Strasbourg, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*
 - 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, les sommes suivantes :
 - i. 120 000 EUR (cent vingt mille euros) pour dommage matériel,
 - ii. 4 000 EUR (quatre mille euros) pour frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;
 - 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 ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 mars 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Loukis Loucaides
Président

EKO-ELDA AVEE v. GREECE
(Application no. 10162/02)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 9 MARCH 2006¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Refusal to pay interest for delay in refunding tax unduly paid****Article 1 of Protocol No. 1**

Peaceful enjoyment of possessions – Possessions – Refusal to pay interest for delay in refunding tax unduly paid – Late-payment interest – Fair balance

*
* * *

The applicant, a limited company, paid the tax authorities an advance payment of 362,105 euros (EUR) on the income tax due for the tax year 1987. The tax return filed by the applicant company for the year 1987 showed that it had sustained a substantial loss of profit, which meant that the authorities had to refund the applicant company the amount paid as an advance payment as this had been unduly paid. In June 1988 and then in early December 1991 the applicant company unsuccessfully sought a refund from the tax authorities. At the end of December 1991 the applicant company brought proceedings requesting a refund and late-payment interest. In November 1993, prior to the court hearing in the case, the State refunded the applicant company EUR 362,105. The applicant company claimed interest for the delay in payment of the sum refunded. The Supreme Administrative Court held that the State was not bound to pay late-payment interest in the present case.

Held

Article 1 of Protocol No. 1: Under domestic law the State had to refund any tax or duty recognised by a final court decision as having been unduly paid. In the present case the authorities had refunded the amount that had been unduly paid and had thus acknowledged that they owed the applicant company the amount in question. The applicant company had therefore had a pecuniary interest amounting to a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. It remained to be determined whether the State’s refusal to pay interest to compensate for the delay in refunding the tax unduly paid was compatible with that provision. The Court’s case-law consistently linked the payment of default interest to delays by the authorities in refunding credits. Under Article 1 of Protocol No. 1, the payment of interest was intrinsically linked to the State’s obligation to make good the difference between the amount owed and the amount ultimately received. With particular regard to the payment of taxes, the financial obligation arising out of the levying of taxes or contributions could infringe the rights guaranteed in Article 1 of Protocol No. 1 if the conditions for a refund imposed an excessive burden on the person or entity concerned or fundamentally interfered with their financial security. In the present case the tax unduly paid had been refunded five

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

years and five months after the applicant company had sought a refund from the tax authorities. Accordingly, the authorities' refusal to pay late-payment interest for such a long period had upset the fair balance that had to be struck between the general interest and the individual interest.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court awarded specified sums in respect of pecuniary damage and costs and expenses. It held that the finding of a violation constituted in itself sufficient just satisfaction in respect of non-pecuniary damage.

Case-law cited by the Court

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

Akkus v. Turkey, 9 July 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I

Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal, nos. 29813/96 and 30229/96, ECHR 2000-I

Buffalo S.r.l. in liquidation v. Italy, no. 38746/97, 3 July 2003

Angelov v. Bulgaria, no. 44076/98, 22 April 2004

In the case of Eko-Elda AVEE v. Greece,

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

Loukis Loucaides, *President*,

Christos Rozakis,

Françoise Tulkens,

Peer Lorenzen,

Nina Vajić,

Snejana Botoucharova,

Anatoly Kovler, *judges*,

and Søren Nielsen, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 14 February 2006,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 10162/02) against the Hellenic Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a limited company, Eko-Elda AVEE (“the applicant company”), on 28 February 2002.

2. The applicant company was represented by Mr P. Rizos, Mr S. Miratos and Ms E. Miha, of the Athens Bar. The Greek Government (“the Government”) were represented by the delegates of their Agent, Mr S. Spyropoulos, Adviser at the State Legal Council, and Ms S. Trekli, Legal Assistant at the State Legal Council.

3. The applicant company complained, under Article 1 of Protocol No. 1, of the refusal by the State to pay it default interest in respect of an amount unduly paid in income tax.

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

5. By a decision of 27 May 2004, the Chamber declared the application admissible.

6. On 1 November 2004 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed First Section (Rule 52 § 1).

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The applicant is a limited company specialising in petroleum products. Its predecessor was called Greek petroleum, oil and lubricants – Industrial and commercial limited company (EKO AVEE).

9. On 8 May 1987 the applicant company paid the tax authorities 137,020,491 drachmas (GDR) (approximately 402,338 euros (EUR)) as an advance payment on the income tax due for the tax year 1987. On 11 May 1987 the tax authorities granted the applicant company a 10% reduction on the amount paid, as a bonus for paying the full advance payment due without requesting to pay by instalments. Accordingly, the advance tax payment ultimately paid by the applicant company amounted to GDR 123,387,306 (approximately EUR 362,105).

10. On 10 May 1988 the applicant company filed its tax return with the tax authorities for the year 1987. The return showed that the company had sustained a substantial loss of profit, which meant that the authorities had to refund the applicant company the amount paid as an advance payment since it had been unduly paid.

11. On 24 June 1988 and 9 December 1991 the applicant company sought a refund of GDR 123,387,306 from the Athens tax authorities dealing with limited companies, which was the amount levied in income tax for the year 1987. On an unspecified date the State refused to comply with its request.

12. On 27 December 1991 the applicant company brought proceedings against the State in the Athens Administrative Court. It requested a refund, under section 38(2) of Law no. 1473/1984, of the sum of GDR 123,387,306 that had been unduly paid in income tax. It also claimed default interest on that amount accruing from 10 May 1988, when the State had been informed that the tax had been unduly paid, up until payment. The applicant company based its claims on Article 345 of the Civil Code, which provides for the payment of default interest in the event of a pecuniary debt.

13. Law no. 2120/1993 was published on 4 March 1993. Section 3 of that Law provides that the State will pay interest in the event of a refund of tax unduly paid. With regard to cases pending at the time of publication of the Law, it provides that interest shall start to accrue on the first day of the month following a period of six months after its publication.

14. On 12 November 1993, prior to the hearing in the case listed for 23 September 1994, the State refunded the applicant company GDR 123,387,306, which corresponded to the tax it had paid. In its submissions before the Administrative Court, the applicant company limited its claims to statutory interest for the delay in paying the refund.

15. On 26 January 1995 the Administrative Court declared the applicant company's application inadmissible (decision no. 512/1995). On 3 November 1995 the applicant company appealed.

16. On 6 June 1996 the Athens Administrative Court of Appeal declared the applicant company's appeal admissible, but held that it was ill-founded on the ground that at the material time the Code for the Collection of Public Revenues did not provide that the State was liable to pay interest in the event of a delay in refunding tax unduly paid. Moreover, the court held that Article 345 of the Civil Code did not apply to the present case, since the provision governed only civil-law relations (decision no. 4042/1996).

17. On 27 June 1997 the applicant company lodged an appeal on points of law.

18. On 8 November 2000, by judgment no. 3547/2000, the Supreme Administrative Court dismissed the appeal. It found that the State was not bound to pay late-payment interest in the event of tax unduly paid. Such an obligation did not derive from the relevant provisions of the Civil Code relating to late-payment interest because these did not apply to a debt arising from a public-law relationship. Furthermore, the Supreme Administrative Court pointed out that no such obligation had been incumbent on the State prior to Law no. 2120/1993, published on 4 March 1993 (see paragraphs 21 and 22 below). That judgment was finalised and certified by the court on 26 October 2001.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

19. The relevant Articles of the Civil Code provide:

Article 345

“A creditor of a pecuniary debt is entitled, when serving notice to pay, to claim default interest stipulated by law or by the legal document concerned without having to prove loss. Subject to any contrary statutory provision, a creditor who also establishes other loss is entitled to claim compensation for that as well.”

Article 346

“A debtor owing a pecuniary debt, even if not served with a notice to pay, shall be liable to pay statutory interest accruing from the date of service of legal proceedings relating to the debt due.”

Article 904

“Anyone who has been unjustly enriched by means of or to the detriment of another's property shall make restitution of the gain. This obligation shall apply, *inter alia*, in the event of a payment made unduly or a service rendered for a purpose that has not been realised or has ceased to exist or is illegal or immoral. ...”

Article 911

“Anyone who benefits [*inter alia* from unjust enrichment] shall be subject to the same obligations as if a writ of action had been served on him: (1) in the event of a claim for an amount unduly received, if he was aware that the debt did not exist or from the time when he became aware; (2) in the event of a claim on grounds of an illegal or immoral purpose.”

20. Article 6 of Legislative Decree no. 356/1974 provides:

“Debts due and owing from the State shall be subject to a late-payment surcharge that shall accrue from the first working day following the date on which the debt falls due. The surcharge shall accrue at a rate of 1% per month’s delay.”

21. Section 38(2) of Law no. 1473/1984 provided that the State was bound to refund tax unduly paid without having to pay interest. Section 3 of Law no. 2120/1993 amended section 38(2) of Law no. 1473/1984. That provision, as amended, now provides:

“Any direct or indirect, principal or additional, tax or duty, or any fine, recognised in a final decision of an administrative court as having been unduly paid ... shall be offset or refunded with interest at the rate applicable to State bonds for a three-month period. ... With regard to cases pending at the time of publication of this statute, interest shall start to accrue from the first day of the month following a period of six months after publication of the said statute.”

22. In two judgments (nos. 1274 and 1275/2002) the Supreme Administrative Court held that the State had an obligation to pay default interest even in respect of cases that were pending, that is, those in which the tax unduly paid had not yet been refunded on the date of publication of Law no. 2120/1993 (4 March 1993). According to the Greek Supreme Administrative Court, that obligation was incumbent on the State from the date on which proceedings were brought in the relevant courts.

THE LAW

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

23. The applicant company complained of the tax authorities’ refusal to pay it interest in compensation for the late payment of a tax credit in its favour. It relied on Article 1 of Protocol No.1, which provides:

“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.”

24. The Government alleged that the applicant company had not had a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1. They

submitted that its obligation to pay tax for the year 1987 had been based on an administrative provision. That provision was presumed legal until annulment by the administrative or judicial authorities. The State had refunded the applicant company the entire sum paid in tax on 12 November 1993, that is, before the case was heard before the Administrative Court. Consequently, the debt claimed by the applicant company had never been acknowledged by a judicial decision as definite and immediately payable. Furthermore, the Government asserted that, in its judgment no. 3547/2000, the Supreme Administrative Court had held that the authorities were not under an obligation to pay late-payment interest on tax unduly paid. In their submission, the Court could not substitute its own point of view for the decision reached by the domestic courts.

25. The applicant company alleged that the State had owed it a debt from the time it had been proved that the tax had been unduly paid. Accordingly, the State had to honour that obligation on the basis of the provisions relating to unjust enrichment (Articles 345, 346 and 904 of the Civil Code). Moreover, refunding the tax payment in 1993 without late-interest payment – despite the State having been informed in June 1988 that the tax was not owing – amounted to a practice contrary to Article 1 of Protocol No. 1. In the applicant company’s submission, the State, through the courts, had not complied with the principle of lawfulness. Articles 345, 346 and 911 of the Civil Code expressly provided for payment of default and statutory interest. Furthermore, in the present case the Supreme Administrative Court had not followed its own case-law, which obliged the State to pay interest even where the case in question was still pending, that is, in cases where the tax unduly paid had not yet been refunded on the date of publication of Law no. 2120/1993.

26. The Court reiterates that a debt can be a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 if it is sufficiently established to be enforceable (see, *inter alia*, *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*, 9 December 1994, § 59, Series A no. 301-B).

27. In the present case the Court observes that, in accordance with section 38(2) of Law no. 1473/1984, the State must refund any tax or duty recognised by a final court decision as having been unduly paid. On 24 June 1988 the applicant company applied to the tax authorities for the first time for a refund of GDR 123,387,306. After the applicant company had instituted legal proceedings, the authorities refunded the amount that had been unduly paid on 12 November 1993. In doing so, the authorities acknowledged that they owed the applicant company the tax that had been unduly paid. There is no doubt that the applicant company had a pecuniary interest amounting to a “possession” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 regarding the refund of the tax unduly paid

(see, *mutatis mutandis*, *Buffalo S.r.l. in liquidation v. Italy*, no. 38746/97, §§ 28-29, 3 July 2003).

28. It therefore remains to be determined whether the State's refusal to pay the applicant company interest to compensate for the delay in refunding the tax unduly paid is compatible with Article 1 of Protocol No. 1. In the Court's view, this question falls to be examined under the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, which lays down the principle of the peaceful enjoyment of property in general terms (see, among many other authorities, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal*, nos. 29813/96 and 30229/96, § 48, ECHR 2000-I).

29. In that connection the Court points out that in its case-law it has consistently linked the payment of default interest to delays by the authorities in refunding credits. In particular, the Court has held on several occasions that the adequacy of compensation would be diminished if it were to be paid without reference to various circumstances liable to reduce its value, such as unreasonable delay (see *Angelov v. Bulgaria*, no. 44076/98, § 39, 22 April 2004, and *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others*, cited above, § 54). In such a case the Court will mainly have regard to whether the authorities have paid late-payment interest to offset the depreciation of the amount due on account of the time that has elapsed (see, among other authorities, *Akkus v. Turkey*, 9 July 1997, § 29, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV). In short, under Article 1 of Protocol No. 1 the payment of interest is intrinsically linked to the State's obligation to make good the difference between the amount owed and the amount ultimately received by the creditor.

30. With particular regard to the payment of taxes, the Court reiterates that the financial obligation arising out of the levying of taxes or contributions may infringe the rights guaranteed in Article 1 of Protocol No. 1 if the conditions for a refund impose an excessive burden on the person or entity concerned or fundamentally interfere with their financial security (see, to that effect, *Buffalo S.r.l. in liquidation*, cited above, § 32). In that case the Court, examining a question similar to the one under consideration here, held that there had been a breach of Article 1 of Protocol No. 1 on the sole ground that the prolonged unavailability of the tax that had been unduly paid by the applicant company had had a definite and considerable impact on its financial situation (*ibid.*, § 37).

31. In the instant case the Court observes that the tax unduly paid was refunded on 12 November 1993, that is, five years and approximately five months after 24 June 1988, when the applicant company sought a refund of the sum that it had unduly paid from the Athens tax authorities dealing with limited companies. In the light of the foregoing, the Court considers that the authorities' refusal to pay late-payment interest for such a long

period upset the fair balance that has to be struck between the general interest and the individual interest.

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

II. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

32. 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. Pecuniary and non-pecuniary damage

33. With regard to pecuniary damage, the applicant company submitted to the Court an expert report drawn up at its request by Hadjipavlou Sofianos & Campanis S.A., representatives in Greece of the law firm Deloitte & Touche. The experts established the pecuniary damage sustained by the applicant company for the period between 10 May 1988 and 12 November 1993 as follows:

(i) either EUR 612,524 corresponding to the total simple default interest accrued on the sum of GDR 123,387,306 (EUR 362,105) in respect of the aforementioned period;

(ii) or EUR 1,231,831 for the total compound default interest accrued on the sum of GDR 123,387,306 (EUR 362,105) in respect of the aforementioned period.

34. The applicant company also sought EUR 6,000 for non-pecuniary damage.

35. The Government submitted that a finding of a violation would in itself constitute sufficient just satisfaction.

36. The Court notes that in the instant case the interference in question relates to the State's refusal to pay the applicant company default interest on the tax unduly paid. The failure to pay default interest together with the inability to use the money in question and the resulting uncertainty undoubtedly caused the applicant company to sustain both pecuniary and non-pecuniary damage that must be compensated.

37. Having regard to the uncertainties inherent in any attempt to estimate the actual loss sustained by the applicant company, and ruling on the basis of equitable considerations as required by Article 41 of the Convention, the Court decides to award the applicant company, by way of a lump sum for the period from 24 June 1988 to 12 November 1993, 6% per annum of the sum refunded (EUR 362,105), namely, EUR 120,000, plus

any tax that may be due on that amount (see, *mutatis mutandis*, *Malama v. Greece* (just satisfaction), no. 43622/98, § 11, 18 April 2002).

38. With regard to non-pecuniary damage, the Court considers that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction.

B. Costs and expenses

39. In respect of the costs and expenses incurred before the domestic courts and the Court, the applicant company claimed EUR 33,386.29, which it broke down as follows:

- (i) EUR 2,024.40 for the proceedings in the domestic courts;
- (ii) EUR 20,564.89 for the proceedings before the Court;
- (iii) EUR 10,797 for the fees and expenses relating to the preparation of the expert report.

The applicant company provided vouchers in support of the expenses referred to under (ii) and (iii), but not those referred to under (i).

40. The applicant company pointed out that, on account of the complexity of the case, it had had to retain three lawyers, whose expertise had been necessary to pursue the case both before the domestic courts and the Court.

41. The Government replied that retaining three lawyers from Deloitte & Touche had not been necessary for this type of case. They submitted that the amount claimed for costs and expenses was excessive.

42. According to the Court's established case-law, costs and expenses will not be awarded under Article 41 unless it is established that they were actually incurred, were necessarily incurred and are also reasonable as to quantum (see *Iatridis v. Greece* (just satisfaction) [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 2000-XI). In the present case the Court notes that the applicant company has not produced any invoice in respect of the costs incurred before the courts that dealt with the case. This part of its claims must therefore be dismissed. With regard to the costs incurred for the requirements of representing the applicant company before it, the Court observes that the applicant company has provided a breakdown of its claims together with the necessary supporting vouchers. Moreover, the Court points out that it has already held that the use of more than one lawyer may sometimes be justified by the importance of the issues raised in a case (*ibid.*, § 56). However, it considers that, even if the present case was of some complexity, it was not necessary to employ three lawyers. Lastly, the question of the application of Article 41 was not so complex as to require an expert opinion from a specialist firm (contrast *Malama* (just satisfaction), cited above, § 17). Having regard to the foregoing, the Court decides to award the applicant company EUR 4,000 in reimbursement of

the costs incurred in the Strasbourg proceedings, plus any tax that may be chargeable on that amount.

C. Default interest

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

FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY

1. *Holds* that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
2. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant company, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts:
 - (i) EUR 120,000 (one hundred and twenty thousand euros) in respect of pecuniary damage;
 - (ii) EUR 4,000 (four thousand euros) in respect of costs and expenses;
 - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
3. *Dismisses* the remainder of the claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 9 March 2006, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren Nielsen
Registrar

Loukis Loucaides
President

ŽDANOKA v. LATVIA
(Application no. 58278/00)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 16 MARCH 2006¹

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

SUMMARY¹**Disqualification from standing in parliamentary elections on account of active participation in a political party, given the latter's involvement in an attempted *coup d'état*****Article 3 of Protocol No. 1**

Stand in elections – Disqualification from standing in parliamentary elections on account of active participation in a political party, given the latter's involvement in an attempted coup d'état – Dispute as to historical events – Protection of democracy – Fair balance between requirements of defence of democratic society and protection of individual rights – Applicable criteria for the purpose of Article 3 of Protocol No. 1 – Principle of the rule of law – National security – Proportionality – Specificity of political and historical context which led to enactment of statutory restriction – Transition from totalitarian society to democracy – State's broad margin of appreciation – Legislation defining in detail the scope and conditions of application of restriction – Scope of jurisdiction of national courts – Imputability of political party's acts to its leaders and members unless they distance themselves from it

*
* *

The applicant, a Latvian citizen, joined the Communist Party of Latvia (CPL) – the Latvian branch of the now defunct Communist Party of the Soviet Union – in 1971. She remained a member of the CPL even after the emergence in April 1990 of a breakaway faction favouring Latvian independence and a multi-party political system. The Latvian parliament, of which the applicant was then a member, voted in May 1990 to seek Latvia's independence from the USSR; the parliamentary group to which the applicant belonged did not take part in the vote. On 13 January 1991 an unsuccessful *coup d'état* took place, in which the CPL was involved. On 3 March 1991 a plebiscite, the nature and importance of which are disputed between the parties, resulted in a vote in favour of independence. The CPL expressed its support for the entity which engineered an attempted *coup d'état* in Moscow on 19 August 1991. Latvia declared full independence on 21 August 1991 and the CPL was declared unlawful two days later and officially dissolved the following month. In June 1993 the first parliamentary elections since the restoration of independence were held. It was at that point that the applicant's term of office as a member of parliament expired. As a result of the Latvian authorities' refusal to include her on the residents' register as a Latvian citizen, she was unable to take part in those elections, in the following parliamentary elections held in 1995, or in the municipal elections of 1994. Following an appeal by the applicant, the courts recognised her as holding Latvian nationality by right in January 1996. They instructed the electoral authorities to register the applicant as a Latvian citizen and to supply her with

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

the appropriate documents. In March 1997 the applicant was elected to the Riga City Council, for the Movement for Social Justice and Equal Rights in Latvia. In July 1998 she stood as a candidate for election to Parliament, but withdrew after the Central Electoral Commission decided that her candidacy did not meet the legal requirements. In January 1999 the Office of the Prosecutor General applied to the Riga Regional Court for a finding that the applicant had participated in the activities of the CPL after the 1991 coup attempt. On 15 February 1999, following adversarial proceedings, the Riga Regional Court so found. An appeal brought by the applicant was dismissed by the Civil Division of the Supreme Court in a judgment of 15 December 1999. From that date onwards the applicant was disqualified from elective office, and she lost her seat as a member of Riga City Council. She applied unsuccessfully to the Senate of the Supreme Court for the Civil Division's judgment to be quashed. The applicant attempted to stand as an independent candidate in the 2002 parliamentary elections. Referring to the judgment of 15 December 1999, the Electoral Commission refused her registration. Latvia became a member of the European Union on 1 May 2004. The applicant was allowed to stand as a candidate in the elections to the European Parliament held on 12 June 2004, and was elected.

Held

(1) Article 34 (loss of victim status): In so far as the Government referred to the fact that the applicant had been entitled to take part in the elections to the European Parliament, the Court recognised that Article 3 of Protocol No. 1 was applicable in this respect. However, the fact that the applicant had been entitled to stand for election to the European Parliament could not suffice to release the State from its obligation to respect the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 with regard to the national parliament: preliminary objection dismissed.

(2) Article 3 of Protocol No. 1: The applicant alleged a violation of this Article in that, pursuant to section 5(6) of the 1995 Parliamentary Elections Act, she had been precluded from standing for election to the Latvian parliament on the ground that she had "actively participated" in the activities of the CPL after 13 January 1991.

The Court pointed out in the first place that the criterion of political loyalty which may be applied to public servants was of little, if any, relevance to the circumstances in issue, which dealt with the very different matter of the eligibility of individuals to stand in parliamentary elections. The criterion of "political neutrality" could not be applied to members of parliament in the same way as to other State officials, given that the former could not be "politically neutral" by definition. The impugned restriction pursued aims compatible with the principle of the rule of law and the general objectives of the Convention, namely the protection of the State's independence, democratic order and national security. With regard to the proportionality of the restriction, the applicant referred to the CPL's political programme, seeking to exonerate the party of any responsibility in the events of 1991. She claimed that the programme showed that the CPL had chosen the path of democratisation since 1990. However, the intentions of a party had to be judged, above all, by the actions of its leaders and members rather than by its official slogans. The applicant had not distanced

herself from her party at the time of the attempted *coup d'état* of 13 January 1991, nor had she done so subsequently.

Criminal proceedings had never been brought against the applicant. If this had been the case, she would have enjoyed safeguards such as the presumption of innocence and the benefit of the doubt. The disqualification imposed on her constituted a special public-law measure regulating access to the political process at the highest level. In the context of such a measure, doubts could be interpreted against the person wishing to be a candidate, the burden of proof could be shifted onto him or her, and appearances could be considered of importance. The Latvian authorities had been entitled, within their margin of appreciation, to presume that a person in the applicant's position had held opinions incompatible with the need to ensure the integrity of the democratic process, and to disqualify that person from standing for election. The applicant had not disproved the validity of those appearances before the domestic courts, nor had she done so in the context of the proceedings before the Court.

The Court's task was essentially to evaluate whether the measure introduced by Parliament had been proportionate, not to find fault with the measure simply on the ground that the domestic courts had not been empowered to "fully individualise" the application of the measure in the light of the individual's specific situation and circumstances.

Individuals in the applicant's position had had effective access to a court to have determined the issue of whether they belonged to the category defined by the legislature; the procedures could not be considered arbitrary. The legislation was clear and precise as to the definition of the category of persons affected by it, and it was also sufficiently flexible to allow the domestic courts to examine whether or not a particular person belonged to that category. There had been no obligation for the Latvian courts to have more extensive jurisdiction in order to "fully individualise" the applicant's situation.

It was not of central importance that the applicant had never been prosecuted and had not been stripped of her seat in Parliament after the events of January 1991. The question whether the CPL should be regarded as a legal or an illegal organisation during the period after 13 January 1991 was irrelevant, given that the subversive nature of its activities had been obvious at least from that date and that the applicant had plainly chosen to support its anti-democratic stance.

Finally, it was not crucial in this case that the impugned measure had not been introduced immediately after the restoration of independence; it was not surprising that a newly established democratic legislature had needed time for reflection in a period of political turmoil to enable it to consider what measures were required to accomplish its mission.

The Latvian authorities' view that the applicant's disqualification from standing as a candidate to the national parliament was still warranted could be considered to be in line with the requirements of Article 3 of Protocol No. 1. The impugned statutory restriction as applied to the applicant was not found to be arbitrary or disproportionate. The applicant's current or recent conduct was not a material consideration, given that the statutory restriction in question related only to her political stance during the crucial period of Latvia's struggle for "democracy through independence" in 1991. While such a measure could scarcely be considered acceptable in the context of a given political system, for example in a

country which had an established framework of democratic institutions going back many decades or centuries, it could nonetheless be considered acceptable in Latvia in view of the historical and political context which had led to its adoption and given the threat to the new democratic order posed by the resurgence of ideas which, if allowed to gain ground, could appear capable of restoring the former regime.

The Court also attached weight to the fact that the Latvian parliament had periodically reviewed section 5(6) of the 1995 Act, and had re-examined it in 2004. In addition, the Constitutional Court had carefully examined, in a decision of 30 August 2000, the historical and political circumstances which had given rise to the enactment of the Act in Latvia, finding the restriction to be neither arbitrary nor disproportionate at that point in time, that is, nine years after the events in question, but requiring it to be kept under review by the Latvian parliament with a view to bringing it to an early end.

Conclusion: no violation (thirteen votes to four).

(3) Articles 10 and 11 of the Convention: As Article 3 of Protocol No. 1 was the *lex specialis*, no separate examination of these complaints was warranted.

Case-law cited by the Court

X v. the Netherlands, no. 6573/74, Commission decision of 19 December 1974, Decisions and Reports 1

Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands, nos. 8348/78 and 8406/78, Commission decision of 11 October 1979, Decisions and Reports 18

X v. Belgium, no. 8701/79, Commission decision of 3 December 1979, Decisions and Reports 18

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113

Van Wambeke v. Belgium, no. 16692/90, Commission decision of 12 April 1991, unreported

Vogt v. Germany, 26 September 1995, Series A no. 323

Marais v. France, no. 31159/96, Commission decision of 24 June 1996, Decisions and Reports 86-B

Amuur v. France, 25 June 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III

United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 30 January 1998, *Reports* 1998-I

Holland v. Ireland, no. 24827/94, Commission decision of 14 April 1998, Decisions and Reports 93-A

Socialist Party and Others v. Turkey, 25 May 1998, *Reports* 1998-III

Sheffield and Horsham v. the United Kingdom, 30 July 1998, *Reports* 1998-V

Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I

Rekényi v. Hungary [GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III

Hilbe v. Liechtenstein (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI

Dalban v. Romania [GC], no. 28114/95, ECHR 1999-VI

Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC], no. 23885/94, ECHR 1999-VIII

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

Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia (dec.) [GC], no. 48787/99, 4 July 2001

Petersen v. Germany (dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII

Volkmer v. Germany (dec.), no. 39799/98, 22 November 2001

Podkolzina v. Latvia, no. 46726/99, ECHR 2002-II

Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI
M.D.U. v. Italy (dec.), no. 58540/00, 28 January 2003
Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, ECHR 2003-II
Garaudy v. France (dec.), no. 65831/01, ECHR 2003-IX
Slivenko v. Latvia [GC], no. 48321/99, ECHR 2003-X
Gorzelik and Others v. Poland [GC], no. 44158/98, ECHR 2004-I
Aziz v. Cyprus, no. 69949/01, ECHR 2004-V
Sidabras and Džiautas v. Lithuania, nos. 55480/00 and 59330/00, ECHR 2004-VIII
Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, ECHR 2004-X
Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX

In the case of Ždanoka v. Latvia,

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

Luzius Wildhaber, *President*,
Christos Rozakis,
Jean-Paul Costa,
Nicolas Bratza,
Boštjan M. Zupančič,
Loukis Loucaides,
Rıza Türmen,
Josep Casadevall,
András Baka,
Rait Maruste,
Javier Borrego Borrego,
Elisabet Fura-Sandström,
Alvina Gyulumyan,
Ljiljana Mijović,
Dean Spielmann,
Renate Jaeger, *judges*,
Jautrite Briede, *ad hoc judge*,

and Lawrence Early, *Deputy Grand Chamber Registrar*,

Having deliberated in private on 1 June 2005 and 15 February 2006,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 58278/00) against the Republic of Latvia lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Latvian national, Ms Tatjana Ždanoka (“the applicant”), on 20 January 2000.

2. The applicant was represented by Mr W. Bowring, a lawyer practising in Colchester, United Kingdom. The Latvian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Ms I. Reine, of the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged, in particular, that her disqualification from standing for election to the Latvian parliament and to municipal elections infringed her rights as guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 and Articles 10 and 11 of the Convention.

4. The application was assigned to the Second Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court).

5. On 1 November 2001 the Court changed the composition of its sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed

First Section (Rule 52 § 1). 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 6 March 2003, the Chamber declared the application partly admissible.

7. On 17 June 2004, following a hearing on the merits (Rule 59 § 3), a Chamber of the First Section, composed of Christos Rozakis, President, Peer Lorenzen, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Egils Levits, Anatoly Kovler, Vladimiro Zagrebelsky, judges, and Søren Nielsen, Section Registrar, delivered a judgment in which it held, by five votes to two, that there had been a violation of Article 3 of Protocol No. 1 and Article 11 of the Convention, and that it was not necessary to examine separately the applicant's complaint under Article 10 of the Convention. The Chamber also decided, by five votes to two, to award compensation for pecuniary damage in the amount of 2,236.50 lati, non-pecuniary damage in the amount of 10,000 euros (EUR), and legal costs and expenses in the amount of EUR 10,000. The dissenting opinions of Judges Bonello and Levits were annexed to the judgment.

8. On 17 September 2004 the Government requested, in accordance with Article 43 of the Convention, that the case be referred to the Grand Chamber. A panel of the Grand Chamber accepted this request on 10 November 2004.

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

10. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 1 June 2005 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Ms I. REINE,

Mr E. PLAKSINS,

*Agent,
Counsel;*

(b) *for the applicant*

Mr W. BOWRING,

Counsel.

The Court heard addresses by Mr Bowring and Ms Reine.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. The applicant is a Latvian national who was born in 1950 and lives in Riga. She is currently a member of the European Parliament.

A. The historical context and the background to the case

1. *The Molotov-Ribbentrop Pact and the Soviet period*

12. On 23 August 1939 the foreign ministers of Germany and the Union of the Soviet Socialist Republics (USSR) signed a non-aggression treaty (the Molotov-Ribbentrop Pact). The treaty included a secret additional protocol, approved on 23 August 1939 and amended on 28 September 1939, whereby Germany and the Soviet Union agreed to settle the map of their “spheres of influence” in the event of a future “territorial and political rearrangement” of the territories of the then independent countries of central and eastern Europe, including the three Baltic States of Lithuania, Latvia and Estonia. After Germany’s invasion of Poland on 1 September 1939 and the subsequent start of the Second World War, the Soviet Union began exerting considerable pressure on the governments of the Baltic States with a view to taking control of those countries pursuant to the Molotov-Ribbentrop Pact and its additional protocol.

13. Following an ultimatum to allow an unlimited number of Soviet troops to be stationed in the Baltic countries, on 16-17 June 1940 the Soviet army invaded Latvia and the other two independent States. The government of Latvia was removed from office, and a new government was formed under the direction of the Communist Party of the Soviet Union (“the CPSU”), the USSR’s only party. From 21 July to 3 August 1940 the Soviet Union completed the annexation of Latvia, which became part of the USSR under the name “Soviet Socialist Republic of Latvia” (“Latvian SSR”).

14. The applicant was born in Riga into a Russian-speaking family. In 1971 she joined the Communist Party of Latvia (“the CPL”) while studying at the University of Latvia in Riga. The CPL was in fact a regional branch of the CPSU. From 1972 to 1990 the applicant worked as a lecturer at the University of Latvia. Throughout this period she was a member of the CPL.

15. In the late 1980s there was considerable social pressure in Latvia, as in other east European countries, for the democratisation of political life. As a result of the newly introduced freedom of expression in the territory of the Soviet Union, mass political movements were formed in Latvia, as well as in the other Baltic States, condemning the annexation of the country, asserting the need to construct a new society based, *inter alia*, on Latvian identity and values, and emphasising the need to restore State independence.

16. The first independent elections under the Soviet regime took place on Latvian territory in March 1990. The applicant was elected to the Supreme Council (*Augstākā Padome*) of the Latvian SSR as a

representative for the Pļavnieki constituency in Riga. She subsequently joined the CPL's local branch. In April 1990 this branch selected her to attend the CPL's 25th Congress, where she was elected to the party's Central Committee for Supervision and Audit. According to copies of that committee's minutes, the applicant was a member of a sub-committee responsible for supervising the implementation of decisions and activities arising from the CPL programme.

17. At the same congress, a group of delegates expressed their disagreement with the CPL's general policy, which remained loyal to the Soviet Union and the CPSU. According to those delegates, the CPL was opposed to any democratisation of public life and sought to maintain the status quo of the Soviet rule. These delegates publicly announced their withdrawal from the CPL and established a new party, the "Independent Communist Party of Latvia", which immediately declared its support for Latvian independence and for a multi-party political system. The applicant did not join the dissident delegates and remained with the CPL.

2. Latvia's Declaration of Independence

18. On 4 May 1990 the Supreme Council adopted a Declaration on the Restoration of the Independence of the Republic of Latvia, which declared Latvia's incorporation into the USSR unlawful and void and restored legal force to the fundamental provisions of the Latvian Constitution (*Satversme*) of 1922. However, paragraph 5 of the Declaration introduced a transition period, aimed at a gradual restoration of genuine State sovereignty as each institutional tie with the USSR was severed. During that transition period, various provisions of the Constitution of the Latvian SSR would remain in force. A special governmental commission was given responsibility for negotiating with the Soviet Union on the basis of the Russo-Latvian Peace Treaty of 11 August 1920.

The above-mentioned Declaration was adopted by 139 out of a total of 201 Supreme Council members, with one abstention. Fifty-seven members of the *Līdztiesība* parliamentary bloc ("Equal Rights", in fact the CPL group), including the applicant, did not vote. On the same day, 4 May 1990, the Central Committee of the CPL adopted a resolution strongly criticising the Declaration and calling on the President of the Soviet Union to intervene.

19. On 7 May 1990 the Supreme Council approved the government of the independent Republic of Latvia.

3. The events of January and March 1991

20. On the evening of 12 January 1991 the Soviet army launched military operations against the neighbouring country of Lithuania, whose government had been formed in the same way as the Latvian government.

Soviet troops entered the television tower of Vilnius and the headquarters of Lithuanian public television, and also tried to take the seats of the Lithuanian parliament and other authorities. Massive crowds, made up of Lithuanian citizens, came to the rescue of the institutions of the newly independent Lithuania. Thirteen Lithuanian civilians were killed and hundreds injured during the clash with the Soviet army.

21. The parties disagree as to who was responsible for the deaths during the events in Vilnius on 12-13 January 1991. According to the respondent Government, the CPSU was directly responsible for those deaths, in that it had full and effective control of the Soviet troops. The applicant contested the Government's version, stating that the Soviet army's aggression against the Lithuanian government and the Lithuanian people was not a proven fact; in this connection, she submitted a copy of a Russian newspaper article which alleged that it had been the Lithuanian independence supporters themselves who fired into the crowd with the aim of discrediting the Soviet army.

22. At the same time, an attempted coup was launched in Latvia. On 13 January 1991 the plenum of the CPL Central Committee called for the resignation of the Latvian government, the dissolution of the Supreme Council and the assumption of full powers by the Latvian Public Rescue Committee (*Vislatvijas Sabiedriskās glābšanas komiteja*), set up on the same date by several organisations including the CPL. On 15 January 1991 this committee announced that the Supreme Council and the government were stripped of their respective powers and declared that it was assuming full powers. After causing the loss of five civilian lives and injuries to thirty-four persons during armed clashes in Riga, this attempted coup failed.

23. According to the respondent Government, it was absolutely clear that the attempted coup in Latvia was launched by the CPL against the background of the Vilnius events, in the hope that Soviet troops would also invade Riga to support the pro-Soviet coup. The applicant submitted that, at the material time, a series of public demonstrations had been held in Latvia to protest against the rise in food prices introduced by the Latvian government; those demonstrations were thus the main reason for the events of January 1991. The applicant also emphasised that, in their respective statements of 13 and 15 January 1991, the plenum of the CPL Central Committee and the Latvian Public Rescue Committee had not only called for and announced the removal of the Latvian authorities, but had also stated that early elections would be held for the Supreme Council.

24. On 3 March 1991 a national plebiscite was held on Latvian territory. Electors had to reply to a question worded as follows: "Do you support a democratic and politically independent Republic of Latvia?" According to figures supplied by the Government, 87.5% of all residents registered on the electoral roll voted, and 73.6% of them replied in the

affirmative. According to the Government, this was a genuine national referendum, confirming the support of the overwhelming majority of the Latvian population for the idea of national independence. The applicant maintains that it was a simple consultative vote and contests the above-mentioned turnout, and thus the very legitimacy of the plebiscite.

4. *The events of August and September 1991*

25. On 19 August 1991 there was an attempted coup in Moscow. The self-proclaimed “National State of Emergency Committee” announced that Mr Gorbachev, President of the USSR, was suspended from his duties, declared itself the sole ruling authority and imposed a state of emergency “in certain regions of the USSR”.

26. On the same day the Central Committee and the Riga Committee of the CPL declared their support for the National State of Emergency Committee and set up an “operational group” to provide assistance to it. According to the Government, on 20 August 1991 the CPL, the *Līdztiesība* parliamentary bloc and various other organisations signed and disseminated an appeal entitled “*Godājamie Latvijas iedzīvotāji!*” (“Honourable residents of Latvia!”), urging the population to comply with the requirements of the state of emergency and not to oppose the measures imposed by the National State of Emergency Committee in Moscow. According to the applicant, the CPL’s participation in all those events has not been proved; in particular, the members of the *Līdztiesība* bloc were taking part in parliamentary debates over two consecutive days and were not even aware that such an appeal was to be issued.

27. This coup also failed. On 21 August 1991, the Latvian Supreme Council enacted a constitutional law on the status of the Republic of Latvia as a State and proclaimed the country’s immediate and absolute independence. Paragraph 5 of the Declaration of 4 May 1990, concerning the transition period, was repealed.

28. By a decision of 23 August 1991, the Supreme Council declared the CPL unconstitutional. The following day, the party’s activities were suspended and the Minister of Justice was instructed “to investigate the unlawful activities of the CPL and to put forward ... a motion on the possibility of authorising its continued operations”. On the basis of the proposal by the Minister of Justice, the Supreme Council ordered the party’s dissolution on 10 September 1991.

29. In the meantime, on 22 August 1991 the Supreme Council set up a parliamentary committee to investigate the involvement of members of the *Līdztiesība* bloc in the coup. On the basis of that committee’s final report, on 9 July 1992 the Supreme Council revoked fifteen members’ right to sit in Parliament. The applicant was not one of those concerned.

5. *Subsequent developments involving the applicant*

30. In February 1993 the applicant became chairperson of the Movement for Social Justice and Equal Rights in Latvia (*Kustība par sociālo taisnīgumu un līdztiesību Latvijā*), which later became a political party, *Līdztiesība* (“Equal rights”).

31. On 5 and 6 June 1993 parliamentary elections were held in accordance with the restored Constitution of 1922. For the first time since Latvian independence had been regained, the population elected the parliament (*Saeima*), which took over from the Supreme Council. It was at that point that the applicant’s term of office as a member of parliament expired. As a result of the Latvian authorities’ refusal to include her on the residents’ register as a Latvian citizen, she was unable to take part in those elections, in the following parliamentary elections held in 1995, or in the municipal elections of 1994. Following an appeal by the applicant, the courts recognised her as holding Latvian nationality by right in January 1996, on the ground of her being a descendant of a person who had possessed Latvian nationality before 1940. The courts therefore instructed the electoral authorities to register the applicant and to supply her with the appropriate documents.

6. *Criminal proceedings against two former leaders of the CPL*

32. By a final judgment of the Supreme Court of 27 July 1995, A.R. and O.P., formerly the most senior officials of the CPL, were found guilty of attempting to overthrow the legitimate authorities of independent Latvia by violent means. The judgment accepted, *inter alia*, the following circumstances as historical facts:

(a) Having failed to obtain a majority on the Supreme Council in the democratic elections of March 1990, the CPL and the other organisations listed in section 5(6) of the Parliamentary Elections Act decided to take the unconstitutional route and set up the Latvian Public Rescue Committee, which attempted to usurp power and to dissolve the Supreme Council and the legitimate government of Latvia. Such actions were contrary not only to Article 2 of the 1922 Constitution, which stated that sovereign power was vested in the people, but also to Article 2 of the Constitution of the Latvian SSR, which conferred authority to act on behalf of the people on elected councils (*soviets*) alone.

(b) The Central Committee of the CPL provided financial support to the special unit of the Soviet police which was entirely responsible for the fatal incidents of January 1991 (see paragraphs 22-23 above); at the same time, the Latvian Public Rescue Committee publicly expressed its support for this militarised body.

(c) During the coup of August 1991 the Central Committee of the CPL openly declared its support for the National State of Emergency

Committee, set up an “operational group” with a view to providing assistance to it and published an appeal calling on the public to comply with the regime imposed by this self-proclaimed and unconstitutional body.

B. The 1997 municipal elections

33. On 25 January 1997 the Movement for Social Justice and Equal Rights in Latvia submitted to the Riga Electoral Commission a list of ten candidates for the forthcoming municipal elections of 9 March 1997. The applicant was one of those candidates. In accordance with the requirements of the Municipal Elections Act, she signed the list and attached a written statement confirming that she was not one of the persons referred to in section 9 of that Act. Under the terms of the Act, individuals who had “actively participated” (*darbojušās*) in the CPSU, the CPL and several other named organisations after 13 January 1991 were not entitled to stand for office. In a letter sent on the same day, the applicant informed the Electoral Commission that she had been a member of the CPL’s Pļavnieki branch and of its Central Committee for Supervision and Audit until 10 September 1991, the date of the CPL’s official dissolution. However, she argued that the restrictions mentioned above were not applicable to her, since they were contrary to Articles 2 and 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

34. By a decision of 11 February 1997, the Riga Electoral Commission registered the list submitted by the applicant. At the elections of 9 March 1997 this list obtained four of the sixty seats on Riga City Council (*Rīgas Dome*). The applicant was one of those elected.

C. The 1998 parliamentary elections

35. With a view to participating in the parliamentary elections of 3 October 1998, the Movement for Social Justice and Equal Rights in Latvia formed a coalition with the Party of National Harmony (*Tautas Saskaņas partija*), the Latvian Socialist Party (*Latvijas Sociālistiskā partija*) and the Russian Party (*Krievu partija*). The four parties formed a united list entitled “Party of National Harmony”. The applicant appeared on this list as a candidate for the constituencies of Riga and Vidzeme.

On 28 July 1998 the list was submitted to the Central Electoral Commission for registration. In accordance with the requirements of the Parliamentary Elections Act, the applicant signed the list and attached to it a written statement identical to the one she had submitted prior to the municipal elections. As she had done for the 1997 elections, she likewise

sent a letter to the Central Electoral Commission explaining her situation and arguing that the restrictions in question were incompatible with the International Covenant on Civil and Political Rights and with Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention.

36. On 29 July 1998 the Central Electoral Commission suspended registration of the list on the ground that the applicant's candidacy did not meet the requirements of the Parliamentary Elections Act. Not wishing to jeopardise the entire list's prospects of being registered, the applicant withdrew her candidacy, after which the list was immediately registered.

D. The procedure for determining the applicant's participation in the CPL

37. By a letter of 7 August 1998, the President of the Central Electoral Commission asked the Prosecutor General to examine the legitimacy of the applicant's election to the Riga City Council.

38. By a decision of 31 August 1998, a copy of which was sent to the Central Electoral Commission, the Office of the Prosecutor General (*Ģenerālprokuratūra*) noted that the applicant had not committed any act defined as an offence in the Criminal Code. The decision stated that, although the applicant had provided false information to the Riga Electoral Commission regarding her participation in the CPL, there was nothing to prove that she had done so with the specific objective of misleading the commission. In that connection, the prosecutors considered that the statement by the applicant, appended to the list of candidates for the elections of 9 March 1997, was to be read in conjunction with her explanatory letter of 25 January 1997.

39. On 14 January 1999 the Office of the Prosecutor General applied to the Riga Regional Court for a finding that the applicant had participated in the activities of the CPL after 13 January 1991. The prosecutors attached the following documents to their submission: the applicant's letter of 25 January 1997; the minutes of the meeting of 26 January 1991 of the CPL's Central Committee for Supervision and Audit; the minutes of the joint meeting of 27 March 1991 of the Central Committee for Supervision and Audit and the municipal and regional committees for supervision and audit; and the annexes to those minutes, indicating the structure and composition of the said committee and a list of the members of the Audit Committee at 1 July 1991.

40. Following adversarial proceedings, the Riga Regional Court allowed the prosecutors' request in a judgment of 15 February 1999. It considered that the documents in its possession clearly attested to the applicant's active participation in the party's activities after the critical

date, and that the evidence provided by the applicant was insufficient to refute this finding. Consequently, the court dismissed the applicant's arguments to the effect that she was only formally a member of the CPL, did not participate in the meetings of its Central Committee for Supervision and Audit and that, accordingly, she could not be held to have "acted", "been a militant" or "actively participated" (*darboties*) in the party's activities.

41. The applicant appealed against this judgment to the Civil Division of the Supreme Court. On 12 November 1999 the Civil Division began examining the appeal. At the oral hearing, the applicant submitted that the content of the above-mentioned minutes of 26 January and 27 March 1991, referring to her by name, could not be held against her since on both those dates she had been carrying out her duties in the Latvian Supreme Council and not in the CPL. After hearing evidence from two witnesses who stated that the applicant had indeed been present at the Supreme Council, the Division suspended examination of the case in order to enable the applicant to submit more cogent evidence in support of her statements, such as a record of parliamentary debates or minutes of the *Līdztiesība* parliamentary bloc's meetings. However, as the above-mentioned minutes had not been preserved by the Parliamentary Record Office, the applicant was never able to produce such evidence.

42. By a judgment of 15 December 1999, the Civil Division dismissed the applicant's appeal. It stated that the evidence gathered by the Office of the Prosecutor General was sufficient to conclude that the applicant had actively taken part in the CPL's activities after 13 January 1991. The Division further noted that the CPL's dissolution had been ordered "in accordance with the interests of the Latvian State in a specific historical and political situation" and that the international conventions relied on by the applicant allowed for justified limitations on the exercise of electoral rights.

43. Following the Civil Division's judgment, enforceable from the date of its delivery, the applicant was disqualified from electoral office and lost her seat as a member of Riga City Council.

44. The applicant applied to the Senate of the Supreme Court to have the Civil Division's judgment quashed. She stressed, *inter alia*, the restriction's incompatibility with Article 11 of the Convention. By a final order of 7 February 2000 the Senate declared the appeal inadmissible. In the Senate's opinion, the proceedings in question were limited to a single strictly-defined objective, namely a finding as to whether or not the applicant had actively taken part in the CPL's activities after 13 January 1991. The Senate concluded that it did not have jurisdiction to analyse the legal consequences of this finding, on the ground that this was irrelevant to the finding itself. In addition, the Senate noted that any such analysis would involve an examination of the Latvian legislation's compatibility

with constitutional and international law, which did not come within the final appeal court's jurisdiction.

45. Proceedings similar to those against the applicant were also instituted against a small number of other CPL activists, not all of whom were recognised by the courts as having "actively participated" in the activities of the CPL after January 1991.

E. The 2002 parliamentary elections

46. The next parliamentary elections took place on 5 October 2002. With a view to taking part in those elections, the *Līdztiesība* party, chaired by the applicant, formed an alliance entitled "For Human Rights in a United Latvia" (*Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā*, abbreviated to PCTVL) with two other parties, the Party of National Harmony and the Socialist Party. The alliance's electoral manifesto expressly referred to the need to abolish the restrictions on the electoral rights of persons who had been actively involved in the CPL after 13 January 1991.

47. In spring 2002 the Executive Council of the *Līdztiesība* party put the applicant forward as a candidate for the 2002 elections; the Council of the PCTVL alliance approved this nomination. Shortly afterwards, however, on 16 May 2002, the outgoing parliament rejected a motion to repeal section 5(6) of the Parliamentary Elections Act. The alliance's council, which was fully aware of the applicant's situation and feared that her candidacy would prevent registration of the PCTVL's entire list, changed its opinion and decided not to include her name on the list of candidates. The applicant then decided to submit a separate list containing only one name, her own, entitled "Party of National Harmony".

48. On 23 July 2002 the PCTVL electoral alliance submitted its list to the Central Electoral Commission. In all, it contained the names of seventy-seven candidates for Latvia's five constituencies. On the same date the applicant asked the commission to register her own list, for the constituency of Kurzeme alone. As she had done for the 1998 elections, she attached to her list a written statement to the effect that the disputed restrictions were incompatible with the Constitution and with Latvia's international undertakings. On 25 July 2002 the commission registered both lists.

49. By a decision of 7 August 2002, the Central Electoral Commission, referring to the Civil Division's judgment of 15 December 1999, removed the applicant from its list. In addition, having noted that the applicant had been the only candidate on the "Party of National Harmony" list and that, following her removal, there were no other names, the commission decided to cancel the registration of that list.

50. At the elections of 5 October 2002, the PCTVL alliance's list obtained 18.94% of the votes and won twenty-five seats in Parliament.

F. Elections to the European Parliament

51. Latvia became a member of the European Union on 1 May 2004. Prior to that date, on the basis of the European Parliament Elections Act (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*) of 12 February 2004, the applicant was granted permission to run in those elections. They were held on 12 June 2004 and the applicant was elected as a member of the European Parliament.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Provisions regarding Latvia's status

52. The operative provisions of the Declaration of 4 May 1990 on the Restoration of the Independence of the Republic of Latvia read as follows:

“The Supreme Council of the Latvian SSR *decides*:

(1) in recognition of the supremacy of international law over the provisions of national law, to consider illegal the Pact of 23 August 1939 between the USSR and Germany and the subsequent liquidation of the sovereignty of the Republic of Latvia through the USSR's military aggression on 17 June 1940;

(2) to declare null and void the Declaration by the Parliament [*Saeima*] of Latvia, adopted on 21 July 1940, on Latvia's integration into the Union of Soviet Socialist Republics;

(3) to restore the legal effect of the Constitution [*Satversme*] of the Republic of Latvia, adopted on 15 February 1922 by the Constituent Assembly [*Satversmes sapulce*], throughout the entire territory of Latvia. The official name of the Latvian State shall be the REPUBLIC of LATVIA, abbreviated to LATVIA;

(4) to suspend the Constitution of the Republic of Latvia pending the adoption of a new version of the Constitution, with the exception of those Articles which define the constitutional and legal foundation of the Latvian State and which, in accordance with Article 77 of the same Constitution, may only be amended by referendum, namely:

Article 1 – Latvia is an independent and democratic republic.

Article 2 – The sovereign power of the State of Latvia is vested in the Latvian people.

Article 3 – The territory of the State of Latvia, as established by international agreements, consists of Vidzeme, Latgale, Kurzeme and Zemgale.

Article 6 – Parliament [*Saeima*] shall be elected in general, equal, direct and secret elections, based on proportional representation.

Article 6 of the Constitution shall be applied after the restoration of the State and administrative structures of the independent Republic of Latvia, which will guarantee free elections;

(5) to introduce a transition period for the re-establishment of the Republic of Latvia's *de facto* sovereignty, which will end with the convening of the Parliament of the Republic of Latvia. During the transition period, supreme power shall be exercised by the Supreme Council of the Republic of Latvia;

(6) during the transition period, to accept the application of those constitutional and other legal provisions of the Latvian SSR which are in force in the territory of the Latvian SSR when the present Declaration is adopted, in so far as those provisions do not contradict Articles 1, 2, 3 and 6 of the Constitution of the Republic of Latvia.

Disputes on matters relating to the application of legislative texts will be referred to the Constitutional Court of the Republic of Latvia.

During the transition period, only the Supreme Council of the Republic of Latvia shall adopt new legislation or amend existing legislation;

(7) to set up a commission to draft a new version of the Constitution of the Republic of Latvia that will correspond to the current political, economic and social situation in Latvia;

(8) to guarantee social, economic and cultural rights, as well as universally recognised political freedoms compatible with international instruments of human rights, to citizens of the Republic of Latvia and citizens of other States permanently residing in Latvia. This shall apply to citizens of the USSR who wish to live in Latvia without acquiring Latvian nationality;

(9) to base relations between the Republic of Latvia and the USSR on the Peace Treaty of 11 August 1920 between Latvia and Russia, which is still in force and which recognises the independence of the Latvian State for all time. A governmental commission shall be set up to conduct the negotiations with the USSR."

53. The operative provisions of the Constitutional Law of 21 August 1991 on the status of the Republic of Latvia as a State (*Konstitucionālais likums "Par Latvijas Republikas valstisko statusu"*) read as follows:

"The Supreme Council of the Republic of Latvia *decides*:

(1) to declare that Latvia is an independent and democratic republic in which the sovereign power of the State of Latvia belongs to the Latvian people, the status of which as a State is defined by the Constitution of 15 February 1922;

(2) to repeal paragraph 5 of the Declaration of 4 May 1990 on the Restoration of the Independence of the Republic of Latvia, establishing a transition period for the *de facto* restoration of the Republic of Latvia's State sovereignty;

(3) until such time as the occupation and annexation is ended and Parliament is convened, supreme State power in the Republic of Latvia shall be fully exercised by the Supreme Council of the Republic of Latvia. Only those laws and decrees enacted by the supreme governing and administrative authorities of the Republic of Latvia shall be in force in its territory;

(4) this constitutional law shall enter into force on the date of its enactment."

B. The status of the CPSU and the CPL

54. The role of the CPSU in the former Soviet Union was defined in Article 6 of the Constitution of the USSR (1977) and in Article 6 of the Constitution of the Latvian SSR (1978), which were worded along identical lines. Those provisions stated:

“The leading and guiding force of Soviet society and the nucleus of its political system and of all State organisations and public organisations is the Communist Party of the Soviet Union. The CPSU exists for the people and serves the people.

The Communist Party, armed with Marxism-Leninism, determines the general perspectives of the development of society and the course of the USSR’s domestic and foreign policy, directs the great constructive work of the Soviet people, and imparts a planned, systematic and theoretically substantiated character to their struggle for the victory of communism.

All party organisations shall function within the framework of the Constitution of the USSR.”

55. The Supreme Council’s decision of 24 August 1991 on the suspension of the activities of certain non-governmental and political organisations was worded as follows:

“On 20 August 1991 the Internationalist Front of Workers of the Latvian SSR, the United Council of Labour Collectives, the Republican Council of War and Labour Veterans, the Central Committee of the Communist Party of Latvia and the Central Committee of the Latvian Union of Communist Youth issued a proclamation informing the Republic’s population that a state of emergency had been decreed in Latvia and encouraging all private individuals to oppose those who did not submit to the orders of the National State of Emergency Committee. In so doing, the above-mentioned organisations ... declared their support for the organisers of the *coup d’état* and encouraged other individuals to do the same.

The actions of those organisations are contrary to Articles 4, 6 and 49 of the Latvian Constitution, which state that Latvian citizens are entitled to form parties and other associations only if their objectives and practical activities are not aimed at the violent transformation or overthrow of the existing constitutional order ... and that associations must observe the Constitution and legislation and act in accordance with their provisions.

The Supreme Council of the Republic of Latvia decrees:

1. The activities of the Communist Party of Latvia [and of the other above-mentioned organisations] are hereby suspended ...”

56. The relevant parts of the Supreme Council’s decision of 10 September 1991 on the dissolution of the above-mentioned organisations read as follows:

“... In May 1990 the Communist Party of Latvia, the Internationalist Front of Workers of the Latvian SSR, the United Council of Labour Collectives and the Republican Council of War and Labour Veterans set up the Committee for the Defence of the

Constitution of the USSR and the Latvian SSR and the Rights of Citizens, which was renamed the Latvian Public Rescue Committee on 25 November 1990 ...

On 15 January 1991 the Latvian Public Rescue Committee declared that it was seizing power and dissolving the Supreme Council and the Government of the Republic of Latvia.

In August 1991 the Central Committee of the Communist Party of Latvia [and the other above-mentioned organisations] supported the coup ...

Having regard to the preceding, the Supreme Council of the Republic of Latvia decrees:

1. The Communist Party of Latvia [and the other above-mentioned organisations], together with the coalition of these organisations, the Latvian Public Rescue Committee, are hereby dissolved on the ground that they have acted against the Constitution ...

2. Former members of the Communist Party of Latvia [and of the other above-mentioned organisations] are informed that they are entitled to associate within parties and other associations whose objectives and practical activities are not aimed at the violent transformation or overthrow of the existing constitutional order, and which are not otherwise contrary to the Constitution and the laws of the Republic of Latvia ...”

C. The electoral legislation

1. Substantive provisions

57. The relevant provisions of the Constitution (*Satversme*) of the Republic of Latvia, adopted in 1922 and amended by the Law of 15 October 1998, are worded as follows:

Article 9

“All citizens of Latvia who enjoy full civic rights and who have reached the age of 21 on the day of the elections may be elected to Parliament.”

Article 64

“Legislative power lies with Parliament and with the people, in the conditions and to the extent provided for by this Constitution.”

Article 91

“All persons in Latvia shall be equal before the law and the courts. Human rights shall be exercised without discrimination of any kind.”

Article 101

“All citizens of Latvia are entitled to participate, in accordance with the law, in the activities of the State and of local government ...”

58. The relevant provisions of the Parliamentary Elections Act (*Saeimas vēlēšanu likums*) of 25 May 1995 provide:

Section 4

“All Latvian citizens who have reached the age of 21 on the date of the elections may be elected to Parliament, on condition that they are not concerned by one of the restrictions provided for in section 5 of the present Act.”

Section 5

“The following may not stand as candidates in elections or be elected to Parliament:

...

(6) persons who actively participated [*darbojušās*] after 13 January 1991 in the CPSU (CPL), the Internationalist Front of Workers of the Latvian SSR, the United Council of Labour Collectives, the Organisation of War and Labour Veterans or the Latvian Public Rescue Committee, or in their regional committees; ...”

Section 11

“The following documents must be appended to the list of candidates:

...

(3) a signed declaration by each candidate on the list confirming that he or she meets the requirements of section 4 of this Act and that he or she is not concerned by section 5(1)-(6) of the present Act; ...”

Section 13

“... ”

(2) Once registered, the candidate lists are definitive, and the Central Electoral Commission may make only the following corrections:

1. removal of a candidate from the list, where: ...

(a) the candidate is not a citizen enjoying full civic rights (sections 4 and 5 above);

...

(3) ... [A] candidate shall be removed from the list on the basis of a statement from the relevant authority or of a court decision. The fact that the candidate:

...

6. actively participated after 13 January 1991 in the CPSU (CPL), the Internationalist Front of Workers of the Latvian SSR, the United Council of Labour Collectives, the Organisation of War and Labour Veterans or the Latvian Public Rescue Committee, or in their regional committees, shall be attested by a judgment of the relevant court; ...”

59. The Law of 13 January 1994 on elections to municipal councils and city councils (*Pilsētas domes un pagasta padomes vēlēšanu likums*) contains similar provisions to the provisions of the Parliamentary Elections Act cited above. In particular, section 9(5) is identical to section 5(6) of that Act.

2. Procedural provisions

60. The procedure for obtaining a judicial statement attesting to an individual’s participation or non-participation in the above-mentioned

organisations is governed by Chapter 23-A of the Code of Civil Procedure (*Civilprocesa kodekss*), which was inserted by a law of 3 September 1998 and is entitled “Examination of cases concerning the attestation of restrictions on electoral rights”. The provisions of that chapter read as follows:

Article 233-1

“A request for a statement of restriction on electoral rights may be submitted by the prosecutor ...

The request must be submitted to the court in whose territorial jurisdiction is situated the home of the person in respect of whom the attestation of a restriction on electoral rights is requested.

The request may be submitted where an electoral commission has registered a list of candidates which includes ... a citizen in respect of whom there is evidence that, subsequent to 13 January 1991, he or she actively participated in the CPSU (in the CPL) ... A request concerning a person included in the list of candidates may also be submitted once the elections have taken place.

The request must be accompanied by a statement from the electoral commission confirming that the person in question has stood as a candidate in elections and that the list in question has been registered, as well as by evidence confirming the allegations made in the request.”

Article 233-3

“After examining the request, the court shall give its judgment:

- (1) finding that, after 13 January 1991, the person concerned did actively participate in the CPSU (in the CPL) ...;
- (2) declaring the request ill-founded and dismissing it ...”

D. Proposals to repeal the disputed restrictions

61. The Parliamentary Elections Act was enacted on 25 May 1995 by the first parliament elected after the restoration of Latvia’s independence, otherwise known as the “Fifth Legislature” (the first four legislatures having operated between 1922 and 1934). The following legislature (the Sixth), elected in October 1995, examined three different proposals seeking to repeal section 5(6) of the above-mentioned Act. At the plenary session of 9 October 1997, the three proposals were rejected by large majorities after lengthy debates. Likewise, on 18 December 1997, during a debate on a proposal to restrict section 5(6), the provision’s current wording was confirmed. Elected in October 1998, the following legislature (the Seventh) examined a proposal to repeal section 5(6) at a plenary session on 16 May 2002. After lengthy discussions, the majority of members of parliament refused to accept the proposal. Finally, the Eighth Legislature, elected in October 2002, examined a similar proposal on 15 January 2004. It was also rejected.

E. The Constitutional Court's judgment of 30 August 2000

62. In a judgment of 30 August 2000 in case no. 2000-03-01, the Constitutional Court (*Satversmes tiesa*) found that the restrictions imposed by section 5(6) of the Parliamentary Elections Act and section 9(5) of the Municipal Elections Act were compatible with the Latvian Constitution and with Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1.

In that judgment, adopted by four votes to three, the Constitutional Court first reiterated the general principles laid down in the settled case-law of the Convention institutions in applying Article 14 of the Convention and Article 3 of Protocol No. 1. It further held:

“4. The argument that the provisions complained of, forbidding certain Latvian citizens from standing as candidates or being elected to Parliament and municipal councils, discriminate against them on the basis of their political allegiance is without foundation ... The impugned provisions do not provide for a difference in treatment on the basis of an individual's political convictions (opinions) but for a restriction on electoral rights for having acted against the re-established democratic order after 13 January 1991 ...

Accordingly, Parliament limited the restrictions to the degree of each individual's personal responsibility [*individuālās atbildības pakāpe*] in carrying out those organisations' objectives and programmes, and the restriction on the right to be elected to Parliament or to a municipal council ... is related to the specific individual's activities in the respective ... associations.

In itself, formal membership of the above-mentioned organisations cannot serve as a basis for preventing an individual from standing as candidate or being elected to Parliament ...

Consequently, the impugned provisions are directed only against those who attempted, subsequent to 13 January 1991 and in the presence of the army of occupation, to re-establish the former regime through active participation [*ar aktīvu darbību*]; on the other hand, they do not affect persons who have differing political convictions (opinions). The tendency of certain courts to concentrate solely on the finding of the fact of formal membership and not to evaluate the person's behaviour is inconsistent with the objectives sought by Parliament in enacting the provision in issue ...

6. ... Given that those organisations' objectives were linked to the overthrow of the existing State regime [*pastāvošās valsts iekārtas graušana*], they were essentially unconstitutional ...

Consequently, the aim of the restrictions on passive electoral rights is to protect the democratic State order, national security and territorial integrity of Latvia. The impugned provisions are not directed against pluralism of ideas in Latvia or against a person's political opinions, but against those who, through their active participation, have attempted to overthrow the democratic State order ... The exercise of human rights may not be directed against democracy as such ...

The substance and effectiveness of law is demonstrated in its ethical nature [*ētiskums*]. A democratic society has a legitimate interest in requiring loyalty to democracy from its

political representatives. In establishing restrictions, the candidates' honour and reputation is not challenged, in the sense of personal legal benefit [*personisks tiesisks labums*]; what is challenged is the worthiness of the persons in question to represent the people in Parliament or in the relevant municipal council. These restrictions concern persons who were permanent agents of the occupying power's repressive regime, or who, after 13 January 1991, participated in the organisations mentioned in the impugned provisions and actively fought against the re-established Latvian Constitution and State ...

The argument ... that democratic State order must be protected against individuals who are not ethically qualified to become representatives of a democratic State at political or administrative level ... is well-founded ...

... The removal from the list of a candidate who was involved in the above-mentioned organisations is not an arbitrary administrative decision; it is based on an individual judgment by a court. In accordance with the law, evaluation of individual responsibility comes under the jurisdiction of the courts ...

7. ... In order to determine whether the measure applied, namely the restrictions on passive electoral rights, is proportionate to the objectives being pursued, namely the protection, firstly, of democratic State order and, secondly, of the national security and integrity of the Latvian State, it is necessary to assess the political situation in the country and other related circumstances. Parliament having evaluated the historical and political circumstances of the development of democracy on several occasions ... the Court does not consider that at this stage there would be grounds for challenging the proportionality between the measure applied and its aim.

However, Parliament, by periodically examining the political situation in the State and the necessity and merits of the restrictions, should decide to establish a time-limit on these restrictions ... since such limitations on passive electoral rights may exist only for a specific period."

63. Three of the Constitutional Court's seven judges who examined the above-mentioned case gave a dissenting opinion in which they expressed their disagreement with the majority's conclusions. Referring, *inter alia*, to *Vogt v. Germany* (26 September 1995, Series A no. 323) and *Rekvényi v. Hungary* ([GC], no. 25390/94, ECHR 1999-III), they argued that the disputed restrictions could be more extensive with regard to civil servants than to elected representatives. According to those judges, Latvia's democratic regime and institutional system had become sufficiently stable in the years since 1991 for individuals who had campaigned against the system ten years previously no longer to represent a real threat to the State. Consequently, the restriction on those persons' electoral rights was not proportionate to the legitimate aim pursued.

F. The European Parliament Elections Act

64. Prior to Latvia becoming a member of the European Union, the Latvian parliament adopted the European Parliament Elections Act

(*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*), which was enacted on 29 January 2004 and came into force on 12 February 2004. The Act contains no provision similar to section 5(6) of the Parliamentary Elections Act. Consequently, the applicant was free to stand as a candidate in the elections to the European Parliament.

THE LAW

I. THE GOVERNMENT'S PRELIMINARY OBJECTION

65. The Government claimed that the European Parliament Elections Act contained no provision similar to section 5(6) of the Parliamentary Elections Act (see paragraphs 58 and 64 above). Consequently, the applicant was free to stand as a candidate in the elections to the European Parliament, to which she was in fact subsequently elected. The Government argued that, as a supranational legislature, the European Parliament ought to be considered a “higher” legislative body than the Latvian parliament, and that “the applicant will be able to exercise her ‘passive’ electoral rights effectively at an even higher level than that foreseen at the outset”.

66. The Government acknowledged that no amendments had so far been made to the laws on parliamentary and municipal elections. The disputed restriction therefore remained in force and the applicant was still disqualified from standing for Parliament and for municipal councils. However, they did not consider that this fact was material to the outcome of the case. Latvia's accession to the European Union in spring 2004 marked the culmination of the transitional period, that is, the country's journey from a totalitarian to a democratic society, and the members of parliament had been aware of this. Furthermore, the periodic review of the disputed provisions constituted a stable parliamentary practice (see paragraph 61 above) and the restrictions complained of by the applicant were provisional in nature.

67. For the above reasons, the Government considered that the dispute at the origin of the present case had been resolved, and that the application should be struck out of the list in accordance with Article 37 § 1 (b) of the Convention.

68. The applicant disagreed. She acknowledged that she was entitled to stand in the European elections and had done so. However, this fact did not resolve the dispute in that the restrictions contained in the laws on parliamentary and local elections were still in force and that it was by no means certain that they would be repealed in the near future.

69. In the Court's view, the question posed by the Government's pleadings is whether the applicant has in fact lost her status as “victim”

within the meaning of Article 34 of the Convention. In that connection, the Court refers to its settled case-law to the effect that a decision or measure favourable to an applicant is not in principle sufficient to deprive him or her of victim status unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention (see, for example, *Amuur v. France*, 25 June 1996, § 36, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III; *Dalban v. Romania* [GC], no. 28114/95, § 44, ECHR 1999-VI; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 142, ECHR 2000-IV; and *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia* (dec.) [GC], no. 48787/99, 4 July 2001). In the present case, the impugned legislative provisions remain in force, and the applicant is still disqualified from standing for the national parliament (and for municipal councils).

70. In so far as the Government refer to the fact that the applicant was entitled to take part in the European Parliament elections, the Court recognises that Article 3 of Protocol No. 1 is applicable in this respect (see *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, §§ 39-44 and 48-54, ECHR 1999-I). However, the fact that the applicant is entitled to stand for election to the European Parliament cannot suffice to release the State from its obligation to respect the rights guaranteed in Article 3 of Protocol No. 1 with regard to the national parliament.

71. In sum, to this day the Latvian authorities have not recognised, let alone redressed, the violations alleged by the applicant. She therefore remains a “victim” of those alleged violations.

72. Accordingly, the Government’s preliminary objection must be dismissed.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

73. The applicant complained that her disqualification from standing for election to the national parliament, on the ground that she had actively participated in the CPL after 13 January 1991, constituted a violation of Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

A. The Chamber’s judgment

74. The Chamber considered at the outset that the duty of political loyalty established by the Court in relation to the limitations on the political activities of public servants could not be applied to the same extent in the context of the eligibility of individuals to stand for

Parliament. It further found that the disqualification of the applicant pursued legitimate aims, namely the protection of the State's independence, democratic order and national security. The Chamber observed that the restriction was not limited in time, and that a permanent disqualification could only be justified in cases of grievous criminal offences, such as war crimes or treason. At the same time, it considered that barring the leading figures of the former regime from standing as parliamentary candidates could be considered a legitimate and balanced measure during the early years following the re-establishment of Latvia's independence, without it being necessary to look into the conduct of the individual concerned.

75. However, after a certain time it became necessary to establish whether other factors, particularly an individual's personal participation in the disputed events, continued to justify his or her ineligibility. In the view of the Chamber, since the domestic courts only had limited, if any, powers to assess the real danger posed to the current democratic order by each individual to whom the restriction applied, the Court had itself to examine whether the applicant's conduct more than a decade previously still constituted sufficient justification for barring her from standing in parliamentary elections. It noted in this connection that although the applicant had occupied an important position within the CPL structure, there was no evidence that her actual conduct at the material time in 1991 justified the continuing restriction. The Chamber also considered it noteworthy that the applicant was never prosecuted for an offence, that the CPL had not been dissolved until after the events of August 1991 and that there was no proof that the applicant's current conduct justified the continuing restriction. It further criticised the Latvian legislature for adopting the impugned restriction only in 1995, and not before the elections held in 1993. This showed that former leading figures at the CPL were not considered to pose a danger to democracy. In sum, and having regard in particular to the case-law principles derived from Article 11 of the Convention to support its reasoning and conclusion, the Chamber considered that the applicant's disqualification from standing as a parliamentary candidate was disproportionate and therefore in violation of Article 3 of Protocol No. 1.

B. The parties' submissions

1. The applicant

76. The applicant requested that the Chamber's judgment be upheld. She considered that the reasons given for her disqualification should be examined in the light of the principles and conclusions identified by the

Court in *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (30 January 1998, §§ 45-46, *Reports* 1998-I). The applicant contested the allegations regarding the CPL's allegedly totalitarian and dangerous nature with reference to the party's official programme adopted in April 1990, which advocated "constructive cooperation between different political forces favourable to the democratic transformation of society" and "a society based on the principles of democracy [and] humanism". Moreover, at the time of the CPL's 25th Congress, the party had had no intention of restoring the former totalitarian communist regime. She further pointed out that the CPL was declared unconstitutional only on 23 August 1991 and that the party's activities had remained perfectly legal until that date, including in the period after the events of January 1991.

77. The applicant further argued that the very facts of her membership in the CPL and her position in the structure of the party did not suffice to prove a lack of loyalty towards Latvia. Indeed, of the 201 members of the Supreme Council, 106 had originally been members of the CPL and the division of members of parliament into two main camps had been based solely on their attitude to the Declaration of Independence, and not on whether they had been members of that party. Equally, the CPL could not be accused of having attempted to overthrow the democratic regime. With regard to the events of January 1991, the applicant repeated her own version of events (see paragraphs 21 and 23-24 above). She submitted a copy of the appeal by the CPL parliamentary group, published on 21 January 1991, containing a denial that the party had been involved in organising the armed incursions and deploring "political provocation ... misleading world opinion". In any event, the applicant herself had never been a member of the Latvian Public Rescue Committee. As to the events of 19 August 1991, she contended that there was evidence exculpating the CPL.

78. The applicant considered that the Republic of Latvia's ambiguous constitutional status during the period in question was an important factor to be taken into consideration. In that connection, she noted that the Declaration of Independence of 4 May 1990 had established a transition period so that institutional links with the USSR could be gradually severed. In reality, it had been a period of diarchy, during which Soviet and Latvian constitutional and legislative texts, and even some Soviet and Latvian institutions, coexisted and functioned in parallel throughout the national territory. The applicant acknowledged that the Constitutional Law of 21 August 1991 had ended the transition period; however, it was impossible to declare null and void the very existence of that period. Since the legitimacy of the institutions which were then functioning on the territory of Latvia was not clearly established, it was not correct to speak of a *coup d'état* in the proper meaning of the term.

79. Nor could the CPL be criticised for having taken a pro-Soviet and anti-independence stance during the transition period. While acknowledging that the CPL and she herself had declared their firm support for a Latvia which enjoyed greater sovereignty but remained an integral part of the USSR, the applicant observed that, at the material time, there was a very wide range of opinions on how the country should develop politically, even among those members of parliament who supported independence in principle. In addition, leaders of foreign States had also been divided on this subject: some had been very sceptical about the liberation of the Baltic States and had preferred to adopt an approach based on non-interference in the Soviet Union's internal affairs. In short, in supporting one of the possible avenues for development, the CPL had in fact exercised its right to pluralism of political opinions, a right which was inherent in a democratic society.

80. The applicant considered ill-founded and unsubstantiated the Government's argument that to allow persons who had been members of the CPL after 13 January 1991 to become members of the national parliament would be likely to compromise national security. She pointed out that the impugned restriction had not existed before 1995 and that, in the first parliamentary elections following restoration of the 1922 Constitution, three individuals in the same position as herself had been elected to the Latvian parliament. In those circumstances, the applicant could not see how her election could threaten national security such a long time after the facts held against her.

81. In so far as the Government referred to the Constitutional Court's judgment of 30 August 2000, the applicant referred to the dissenting opinion signed by three of the seven judges who had examined the case and found that the restriction was disproportionate. With regard to the Constitutional Court's restrictive interpretation of the electoral law, which presupposed an evaluation of the individual responsibility of each person concerned, the applicant argued that nothing in her personal conduct justified the disputed measure, since she had never attempted to restore the totalitarian regime or to overthrow the legitimate authorities. On the contrary, she had campaigned for democratisation and reform within the CPSU, the CPL and society as a whole.

82. The applicant also argued that nothing in her personal conduct justified the restriction imposed on her electoral rights. Subsequent to January 1990, she had campaigned in a non-governmental organisation, the Latvian Committee for Human Rights (*Latvijas Cilvēktiesību komiteja*), and had co-chaired that organisation until 1997. Working within the committee, she had become very well known for her activities in providing legal assistance to thousands of individuals; she had helped to promote respect for human rights in Latvia and she had been responsible for implementing three Council of Europe programmes.

83. Finally, and contrary to the Government's submissions, the applicant considered that the impugned restriction was not provisional. In that connection, she pointed out that, although Parliament had indeed re-examined the electoral law before each election, this re-examination had always resulted in an extension rather than a reduction in the number of circumstances entailing disqualification. Consequently, it had to be acknowledged that the disqualification of individuals who had been active within the CPL after 13 January 1991 was likely to continue. In conclusion, the applicant emphasised that the Government's restoration of her ability to stand as a candidate to the Latvian parliament was long overdue, in particular in view of her recent election as a member of the European Parliament, a fact which confirmed that she had the confidence and support of a significant part of the Latvian electorate.

2. The Government

84. The Government requested the Grand Chamber to find no violation of Article 3 of Protocol No. 1. They submitted a detailed description of the historical events leading to the restoration of Latvian State independence. They stated that the Chamber had failed to take due account of these events in reaching its conclusions. In addition, they referred to the historical facts established by the Latvian judicial and parliamentary authorities, confirming the CPL's responsibility for the unconstitutional attempted coups between January and August 1991 (see paragraphs 20-29, 32, 37-44 and 54-55 above). The Government emphasised that the applicant had been fully aware of the scale of the events, but she had nevertheless chosen to remain a CPL activist rather than dissociate herself from that organisation's clearly subversive activities.

85. The Government acknowledged that a national parliament was not part of the "civil service" in the same way as the police or the armed forces. However, they emphasised that Parliament was a public institution and, in enacting legislation, MPs were participating directly in the exercise of powers conferred on them by the Constitution and other laws. Consequently, the criteria identified by the Court under Articles 10 and 11 of the Convention with regard to restrictions on the political activity of civil servants were applicable by analogy to candidates for parliamentary office as well as elected representatives. The Government therefore disagreed with the Chamber's finding that the criteria of political loyalty had no relevance to the right to stand as a candidate for election.

86. With regard to the aim pursued by the impugned restriction, the Government observed that the disqualification from standing for election applied to those persons who had been active within organisations which, following the declaration of Latvia's independence, had openly turned

against the new democratic order and had actively sought to restore the former totalitarian communist regime. It was therefore necessary to exclude those persons from exercising legislative authority. Having failed to respect democratic principles in the past, there was no guarantee that they would now comply with such principles. Relying on *Ahmed and Others v. the United Kingdom* (2 September 1998, § 52, *Reports* 1998-VI), the Government argued that the disputed disqualification was preventative in nature and did not require proof of actual dangerous or undemocratic actions on the part of those persons. The Government therefore disagreed with the Chamber's finding on the allegedly punitive nature of the impugned restriction.

87. With reference to *Rekvényi* (cited above, § 41), the Government underlined that the principle of a “democracy capable of defending itself” was compatible with the Convention, especially in the context of the post-communist societies of central and eastern Europe.

88. Furthermore, *Vogt* (cited above) could not be relied on in support of the applicant's submissions. Mrs Vogt's activities within the German Communist Party had been legal activities within a legal organisation. In contrast, in the present case the enactment on 4 May 1990 of the Declaration of Independence had created a new constitutional order for Latvia, of which that Declaration had become the basis. Accordingly, during the period from 4 May 1990 to 6 June 1993, the date on which the 1922 Constitution was fully re-established, any action against the said Declaration or against the State system founded by it had to be considered unconstitutional. The Government also disputed the applicant's assertion regarding the existence of a constitutional diarchy during the events of 1991.

89. In addition, the applicant's disqualification had the aim of protecting the State's independence and national security. Referring in that connection to the resolutions adopted in April 1990 by the CPL's 25th Congress, the Government noted that that party had always been hostile to the restoration of Latvia's independence and that one of its main aims had been to keep the country within the Soviet Union. Accordingly, the very existence of a State Party to the Convention was threatened in the instant case, and granting access to the bodies of supreme State power to individuals who were hostile to that State's independence would be likely to compromise national security.

90. Furthermore, the restriction in question was proportionate to the legitimate aims pursued. The impugned disqualification was not applicable to all those individuals who had officially been members of the CPL after 13 January 1991, but only to those who had “acted” or “actively participated” in the party's operations after the above-mentioned date, that is, to persons who, in their administrative or representative

functions, had threatened Latvia's democratic order and sovereignty. This restrictive interpretation of the electoral legislation had in fact been imposed by the Constitutional Court in its judgment of 30 August 2000.

91. In the present case, the applicant's hostile attitude to democracy and to Latvia's independence had been clear since the CPL's 25th Congress, during which she chose not to align herself with the dissident progressive delegates, opting instead to remain with those who supported the "hard-line" Soviet policy (see paragraph 17 above). Equally, the Central Committee for Supervision and Audit had a leading position in the CPL's internal structure and the applicant was a member of a sub-committee responsible for supervising implementation of the party's decisions and policies. The majority of decisions taken by CPL bodies reflected an extremely hostile attitude to the re-establishment of a democratic and independent republic. In that connection, the Government referred once again to the statement issued by the CPL's Central Committee on 13 January 1991, establishing the Latvian Public Rescue Committee and aimed at usurping power, even though they admitted that the applicant herself had not been present at the Central Committee's meeting on that date. In short, as one of those responsible for supervising implementation of the CPL's decisions, the applicant could not have failed to oppose an independent Latvia during the period in question.

92. Although the applicant's position within the CPL sufficed in itself to demonstrate her active involvement in that party's activities, the domestic courts had nonetheless based their reasoning on the extent of her personal responsibility rather than on a formal finding regarding her status in the party's organisational structure. The Government therefore disagreed with the Chamber's finding that the review of the applicant's case by the domestic courts had been excessively formal or insufficient.

93. Moreover, the applicant's current conduct continued to justify her disqualification. Relying on numerous press articles, they submitted that the applicant's political activities were part of a "carefully scripted scenario" aimed at harming Latvia's interests, distancing it from the European Union and NATO and bringing it closer to the Commonwealth of Independent States. The Government referred to certain critical statements recently made by the applicant about the State's current policy towards the Russian-speaking minority and the new Language Act; they also criticised the applicant's role in the organisation of public meetings on the dates of former Soviet festivals.

94. They stressed that since the reinstatement of the 1922 Constitution, each successive parliament had examined the need to maintain the disqualification of individuals who had been active members of the CPSU or the CPL after 13 January 1991. This periodic re-examination constituted an established parliamentary practice and showed that the

restriction in question was provisional in nature. The Chamber had failed to give sufficient weight to that fact.

95. Finally, the Government emphasised the fact that the CPSU, through its subordinate sections within the Soviet Union and elsewhere in central and eastern Europe, had to be seen as the only party having control of all branches of power, as well as of the “lives and minds” of the people, for a period of many decades following the Second World War. The former communist States of central and eastern Europe were thus to be distinguished from other countries where a political party might be considered as posing a threat to national security and other vital interests within the context of the established framework of democratic institutions. The new democracies of central and eastern Europe were more sensitive than other European countries to the threat to the democratic regime presented by the resurgence of ideas akin to those espoused by the CPSU and CPL. In view of these special circumstances, the Government considered that the Latvian authorities were best placed to evaluate the steps needed to protect the democratic regime, including by means of measures such as those in issue in the present case.

C. The Court’s assessment

1. The facts in dispute

96. The Court observes, in the first place, that a number of historical events are disputed between the parties. Thus, the applicant contests the Government’s version of events with regard to the origin and nature of the first attempted coup in January 1991, the plebiscite of March 1991 and the CPL’s collaboration with the perpetrators of the second attempted coup in August 1991 (see paragraphs 20-29, 32, 37-44 and 55-56 above). However, in exercising its supervisory jurisdiction, the Court’s task is not to take the place of the competent national authorities but rather to review the decisions they delivered pursuant to their power of appreciation. In so doing, it has to satisfy itself that the national authorities based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts, and did not reach arbitrary conclusions (see, for example, *Vogt*, cited above, § 52; *Socialist Party and Others v. Turkey*, 25 May 1998, § 44, *Reports* 1998-III; *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* [GC], no. 23885/94, § 39, *ECHR* 1999-VIII). Furthermore, the Court will abstain, as far as possible, from pronouncing on matters of purely historical fact, which do not come within its jurisdiction; however, it may accept certain well-known historical truths and base its reasoning on them (see *Marais v. France*, no. 31159/96, Commission decision of 24 June 1996, *Decisions and Reports (DR)* 86-B, p. 184, and *Garaudy v. France* (dec.), no. 65831/01, *ECHR* 2003-IX).

97. In the present case, there is no indication of arbitrariness in the way in which the Latvian courts evaluated the relevant facts. In particular, the CPL's participation in the events of 1991 has been established by a Supreme Court judgment in the context of a criminal case brought against two former senior officials of the party (see paragraph 32 above). Equally, the Court does not see any reason to dispute either the findings of fact made by the Riga Regional Court and the Civil Division of the Supreme Court with regard to the events of 1991 and the applicant's standing in the CPL at the material time, or the reasons given by the Supreme Council to justify the suspension of the CPL's activities in September 1991. It accepts the facts concerning the CPL's role during the events of January and August 1991, as well as its activities in the wake of these events, as established by the Latvian judicial and parliamentary authorities (see paragraphs 20-29, 32, 37-44 and 55-56 above).

2. *The general principles established by the case-law under the Convention*

(a) **Democracy and its protection in the Convention system**

98. Democracy constitutes a fundamental element of the "European public order". That is apparent, firstly, from the Preamble to the Convention, which establishes a very clear connection between the Convention and democracy by stating that the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms are best ensured on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of human rights. The Preamble goes on to affirm that European countries have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law. This common heritage consists in the underlying values of the Convention; thus, the Court has pointed out on many occasions that the Convention was in fact designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society. In other words, democracy is the only political model contemplated by the Convention and, accordingly, the only one compatible with it (see, among many other examples, *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, § 45; *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 86, ECHR 2003-II; and, lastly, *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 89, ECHR 2004-I).

99. It cannot be ruled out that a person or a group of persons will rely on the rights enshrined in the Convention or its Protocols in order to attempt to derive therefrom the right to conduct what amounts in practice to activities intended to destroy the rights or freedoms set forth in the Convention; any such destruction would put an end to democracy. It was precisely this concern which led the authors of the Convention to

introduce Article 17, which provides: “Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention” (see *Collected Edition of the “Travaux Préparatoires”: Official Report of the Consultative Assembly*, 1949, pp. 1235-39). Following the same line of reasoning, the Court considers that no one should be authorised to rely on the Convention’s provisions in order to weaken or destroy the ideals and values of a democratic society (see *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 99).

100. Consequently, in order to guarantee the stability and effectiveness of a democratic system, the State may be required to take specific measures to protect itself. Thus, in the above-cited *Vogt* judgment, with regard to the requirement of political loyalty imposed on civil servants, the Court acknowledged the legitimacy of the concept of a “democracy capable of defending itself” (§§ 51 and 59). It has also found that pluralism and democracy are based on a compromise that requires various concessions by individuals, who must sometimes be prepared to limit some of their freedoms so as to ensure the greater stability of the country as a whole (*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others*, cited above, § 99). The problem which is then posed is that of achieving a compromise between the requirements of defending democratic society on the one hand and protecting individual rights on the other (see *United Communist Party of Turkey and Others*, cited above, § 32). Every time a State intends to rely on the principle of “a democracy capable of defending itself” in order to justify interference with individual rights, it must carefully evaluate the scope and consequences of the measure under consideration, to ensure that the aforementioned balance is achieved.

101. Finally, with regard to the implementation of measures intended to defend democratic values, the Court stated in *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others* (cited above, § 102):

“The Court considers that a State cannot be required to wait, before intervening, until a political party has seized power and begun to take concrete steps to implement a policy incompatible with the standards of the Convention and democracy, even though the danger of that policy for democracy is sufficiently established and imminent. The Court accepts that where the presence of such a danger has been established by the national courts, after detailed scrutiny subjected to rigorous European supervision, a State may ‘reasonably forestall the execution of such a policy, which is incompatible with the Convention’s provisions, before an attempt is made to implement it through concrete steps that might prejudice civil peace and the country’s democratic regime’...”

(b) The Court’s test under Article 3 of Protocol No. 1

102. Article 3 of Protocol No. 1 differs from other rights guaranteed by the Convention and its Protocols as it is phrased in terms of the obligation

of the High Contracting Party to hold elections which ensure the free expression of the opinion of the people rather than in terms of a particular right or freedom. However, having regard to the preparatory work to Article 3 of Protocol No. 1 and the interpretation of the provision in the context of the Convention as a whole, the Court has established that this provision also implies individual rights, including the right to vote and to stand for election (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, §§ 46-51, Series A no. 113).

103. The rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law. Nonetheless, these rights are not absolute. There is room for “implied limitations”, and Contracting States must be given a margin of appreciation in this sphere. The Court reaffirms that the margin in this area is wide (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, § 52; *Matthews*, cited above, § 63; *Labita*, cited above, § 201; and *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, § 33, ECHR 2002-II). There are numerous ways of organising and running electoral systems and a wealth of differences, *inter alia*, in historical development, cultural diversity and political thought within Europe, which it is for each Contracting State to mould into its own democratic vision (see *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 61, ECHR 2005-IX).

104. It is, however, for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions imposed on the rights to vote or to stand for election do not curtail the exercise of those rights to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, § 52). In particular, any such conditions must not thwart the free expression of the people in the choice of the legislature – in other words, they must reflect, or not run counter to, the concern to maintain the integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of the people through universal suffrage (see *Hirst*, cited above, § 62).

105. In relation to the cases concerning the right to vote, that is, the so-called “active” aspect of the rights under Article 3 of Protocol No. 1, the Court has considered that exclusion of any groups or categories of the general population must be reconcilable with the underlying purposes of Article 3 of Protocol No. 1 (see, *mutatis mutandis*, *Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, § 28, ECHR 2004-V). In particular, the Court has found that domestic legislation imposing a minimum age or residence requirements for the exercise of the right to vote is, in principle, compatible with Article 3 of Protocol No. 1 (see *Hilbe v. Liechtenstein*

(dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI; see also *Hirst*, cited above, § 62). The Convention institutions have also held that it was open to the legislature to remove political rights from persons convicted of serious or financial crimes (see *Holland v. Ireland*, no. 24827/94, Commission decision of 14 April 1998, DR 93-A, p. 15, and *M.D.U. v. Italy* (dec.), no. 58540/00, 28 January 2003). In *Hirst* (§ 82), however, the Grand Chamber underlined that the Contracting States did not have *carte blanche* to disqualify all detained convicts from the right to vote without having due regard to relevant matters such as the length of the prisoner's sentence or the nature and gravity of the offence. A general, automatic and indiscriminate restriction on all detained convicts' right to vote was considered by the Court as falling outside the acceptable margin of appreciation.

106. The Convention institutions have had fewer occasions to deal with an alleged violation of an individual's right to stand as a candidate for election, that is, the so-called "passive" aspect of the rights under Article 3 of Protocol No. 1. In this regard the Court has emphasised that the Contracting States enjoy considerable latitude in establishing constitutional rules on the status of members of parliament, including criteria governing eligibility to stand for election. Although they have a common origin in the need to ensure both the independence of elected representatives and the freedom of choice of electors, these criteria vary in accordance with the historical and political factors specific to each State. The multiplicity of situations provided for in the constitutions and electoral legislation of numerous member States of the Council of Europe shows the diversity of possible approaches in this area. Therefore, for the purposes of applying Article 3, any electoral legislation must be assessed in the light of the political evolution of the country concerned (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, § 54, and *Podkolzina*, § 33, both cited above).

107. In *Podkolzina*, the Court found a violation of Article 3 of Protocol No. 1 with regard to restrictions on an individual's eligibility to stand as a candidate for election. In that case, the applicant was removed from the list of parliamentary candidates on account of her allegedly insufficient knowledge of the official language of the State. The Court acknowledged that a decision determining a parliament's working language was in principle one which the State alone had the power to take, this being a factor shaped by the historical and political considerations specific to the country concerned. A violation of Article 3 of Protocol No. 1 was found, however, because the procedure applied to the applicant to determine her proficiency in the official language was incompatible with the requirements of procedural fairness and legal certainty, with the result that the negative conclusion reached by the domestic authorities in this connection could be deemed deficient (§§ 33-38).

108. In *Melnychenko v. Ukraine* (no. 17707/02, §§ 53-67, ECHR 2004-X), the Court also recognised that legislation establishing domestic residence requirements for a parliamentary candidate was, as such, compatible with Article 3 of Protocol No. 1. At the same time, the decision of the Ukrainian authorities to deny the applicant registration as a parliamentary candidate was found to be in breach of the above provision, given that the domestic law governing proof of a candidate's residence lacked the necessary certainty and precision to guarantee the applicant adequate safeguards against arbitrary treatment. The Court underlined in that case that, while the Contracting States have a wide margin of appreciation when establishing eligibility conditions in the abstract, the principle that rights must be effective requires that the eligibility procedure itself contains sufficient safeguards to prevent arbitrary decisions (§ 59).

109. In certain older cases, the former Commission was required on several occasions to consider whether the decision to withdraw an individual's so-called "active" or "passive" election rights on account of his or her previous activities constituted a violation of Article 3 of Protocol No. 1. In all those cases, the Commission found that it did not. Thus, in the cases of *X v. the Netherlands* (no. 6573/74, Commission decision of 19 December 1974, DR 1, p. 87) and *X v. Belgium* (no. 8701/79, Commission decision of 3 December 1979, DR 18, p. 250), it declared inadmissible applications from two persons who had been convicted following the Second World War of collaboration with the enemy or "uncitizen-like conduct" and, on that account, were permanently deprived of the right to vote. In particular, the Commission considered that "the purpose of legislation depriving persons convicted of treason of certain political rights and, more specifically, the right to vote [was] to ensure that persons who [had] seriously abused, in wartime, their right to participate in the public life of their country are prevented in future from abusing their political rights in a manner prejudicial to the security of the State or the foundations of a democratic society" (see *X v. Belgium*, p. 253).

110. In the case of *Van Wambeke v. Belgium* (no. 16692/90, Commission decision of 12 April 1991, unreported), the Commission declared inadmissible, on the same grounds, an application from a former member of the *Waffen-SS*, convicted of treason in 1945, who complained that he had been unable to take part in the elections to the European Parliament in 1989. In the case of *Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands* (nos. 8348/78 and 8406/78, Commission decision of 11 October 1979, DR 18, p. 187), the Commission declared inadmissible two applications concerning the refusal to allow the applicants, who were the leaders of a proscribed organisation with racist and xenophobic tendencies, to stand for election. On that occasion, the Commission referred to Article 17 of the Convention, noting that the applicants

“intended to participate in these elections and to avail themselves of the right [concerned] for a purpose which the Commission [had] found to be unacceptable under Article 17” (ibid., p. 197). In that case it was also underlined that the standard of tolerance does not prevent a democratic society from taking steps to protect itself against activities intended to destroy the rights or freedoms set forth in the Convention. Article 3 of Protocol No. 1, which enshrines the individual’s capacity to influence the composition of the law-making power, does not therefore exclude that restrictions on electoral rights are imposed on an individual who has, for example, seriously abused a public position or whose conduct threatened to undermine the rule of law or democratic foundations.

111. In the context of employment restrictions imposed on public officials on political grounds, the Court has held that Article 10 of the Convention may apply in connection with their dismissal. A violation of Article 10 was found in this respect in *Vogt* (cited above, §§ 43-44), where the applicant was dismissed as a civil servant in relation to her specific activities as a member of the Communist Party in West Germany. However, in *Volkmer v. Germany* ((dec.), no. 39799/98, 22 November 2001) and *Petersen v. Germany* ((dec.), no. 39793/98, ECHR 2001-XII), the Court declared inadmissible as unsubstantiated the applicant civil servants’ complaints under Article 10 about their dismissal on account of their collaboration with the regime and secret services of the former German Democratic Republic. In the case of *Sidabras and Džiautas v. Lithuania* (nos. 55480/00 and 59330/00, §§ 51-62, ECHR 2004-VIII), the Court found a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 8 as regards the existence of wide-ranging restrictions barring former KGB officers in Lithuania from access to various spheres of employment in the private sector, which were introduced almost a decade after the re-establishment of Lithuanian independence. At the same time, it is to be noted that those applicants’ dismissal from their positions as, respectively, a tax inspector and prosecutor, on the ground of their former KGB employment was not considered to amount to an interference with their rights under Article 10 of the Convention (ibid., §§ 67-73).

112. It is also relevant in this context to note that Article 3 of Protocol No. 1, or indeed other Convention provisions, do not prevent, in principle, Contracting States from introducing general policy schemes by way of legislative measures whereby a certain category or group of individuals is treated differently from others, provided that the interference with the rights of the statutory category or group as a whole can be justified under the Convention (see, in the context of a legislative ban on a police officer from engaging in political activities, examined by the Court under Articles 10 and 11 of the Convention, *Rekvényi*, cited above, §§ 34-50 and 58-62).

113. In *Rekvényi*, no violation of the Convention was found in that the domestic legislation in issue was judged to be sufficiently clear and precise as to the definition of the categories of persons affected (members of the armed forces, police and security services) and as to the scope of the application of the impugned statutory restriction, the statute's underlying purpose of excluding the whole group from political activities being compatible with the proportionality requirements under Articles 10 and 11 of the Convention. It was thus immaterial for the Court's assessment of the compatibility of the impugned measures with the Convention whether or not the applicant in that case could have requested the domestic courts to scrutinise whether his own political involvement represented a possible danger to the democratic order (*ibid.*). Similarly, in *Podkolzina* and *Melnychenko*, both cited above, the Court did not state that the Convention required that the domestic courts be empowered to review matters such as the proportionality of the statutory obligations imposed on those applicants to comply with, respectively, language and residence requirements in order to exercise their rights to stand as candidates for election, given that those statutory requirements were in themselves perfectly acceptable from the Convention point of view.

114. It follows from the above analysis that, as long as the statutory distinction itself is proportionate and not discriminatory as regards the whole category or group specified in the legislation, the task of the domestic courts may be limited to establishing whether a particular individual belongs to the impugned statutory category or group. The requirement for "individualisation", that is the necessity of the supervision by the domestic judicial authorities of the proportionality of the impugned statutory restriction in view of the specific features of each and every case, is not a precondition of the measure's compatibility with the Convention.

(c) The Court's conclusion as to the principles to be applied under Article 3 of Protocol No. 1

115. Against the background of the aforementioned cases, the Court reaches the following conclusions as to the test to be applied when examining compliance with Article 3 of Protocol No. 1.

(a) Article 3 of Protocol No. 1 is akin to other Convention provisions protecting various forms of civic and political rights such as, for example, Article 10 which secures the right to freedom of expression or Article 11 which guarantees the right to freedom of association including the individual's right to political association with others by way of party membership. There is undoubtedly a link between all of these provisions, namely the need to guarantee respect for pluralism of opinion in a

democratic society through the exercise of civic and political freedoms. In addition, the Convention and the Protocols must be seen as a whole. However, where an interference with Article 3 of Protocol No. 1 is in issue the Court should not automatically adhere to the same criteria as those applied with regard to the interference permitted by the second paragraphs of Articles 8 to 11 of the Convention, and it should not necessarily base its conclusions under Article 3 of Protocol No. 1 on the principles derived from the application of Articles 8 to 11 of the Convention. Because of the relevance of Article 3 of Protocol No. 1 to the institutional order of the State, this provision is cast in very different terms from Articles 8 to 11 of the Convention. Article 3 of Protocol No. 1 is phrased in collective and general terms, although it has been interpreted by the Court as also implying specific individual rights. The standards to be applied for establishing compliance with Article 3 of Protocol No. 1 must therefore be considered to be less stringent than those applied under Articles 8 to 11 of the Convention.

(b) The concept of “implied limitations” under Article 3 of Protocol No. 1 is of major importance for the determination of the relevance of the aims pursued by the restrictions on the rights guaranteed by this provision. Given that Article 3 of Protocol No. 1 is not limited by a specific list of “legitimate aims” such as those enumerated in Articles 8 to 11 of the Convention, the Contracting States are therefore free to rely on an aim not contained in that list to justify a restriction, provided that the compatibility of that aim with the principle of the rule of law and the general objectives of the Convention is proved in the particular circumstances of a case.

(c) The “implied limitations” concept under Article 3 of Protocol No. 1 also means that the Court does not apply the traditional tests of “necessity” or “pressing social need” which are used in the context of Articles 8 to 11 of the Convention. In examining compliance with Article 3 of Protocol No. 1, the Court has focused mainly on two criteria: whether there has been arbitrariness or a lack of proportionality, and whether the restriction has interfered with the free expression of the opinion of the people. In this connection, the wide margin of appreciation enjoyed by the Contracting States has always been underlined. In addition, the Court has stressed the need to assess any electoral legislation in the light of the political evolution of the country concerned, with the result that features unacceptable in the context of one system may be justified in the context of another (see, *inter alia*, *Mathieu-Mohin and Clerfayt* and *Podkolzina*, both cited above).

(d) The need for individualisation of a legislative measure alleged by an individual to be in breach of the Convention, and the degree of that individualisation where it is required by the Convention, depend on the circumstances of each particular case, namely the nature, type, duration

and consequences of the impugned statutory restriction. For a restrictive measure to comply with Article 3 of Protocol No. 1, a lesser degree of individualisation may be sufficient, in contrast to situations concerning an alleged breach of Articles 8 to 11 of the Convention.

(e) As regards the right to stand as a candidate for election, that is, the so-called “passive” aspect of the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1, the Court has been even more cautious in its assessment of restrictions in that context than when it has been called upon to examine restrictions on the right to vote, the so-called “active” element of the rights under Article 3 of Protocol No. 1. In *Melnychenko* (cited above, § 57), the Court observed that stricter requirements may be imposed on eligibility to stand for election to Parliament than is the case for eligibility to vote. In fact, while the test relating to the “active” aspect of Article 3 of Protocol No. 1 has usually included a wider assessment of the proportionality of the statutory provisions disqualifying a person or a certain group of persons from the right to vote, the Court’s test in relation to the “passive” aspect of the above provision has been limited largely to a check on the absence of arbitrariness in the domestic procedures leading to disqualification of an individual from standing as a candidate (see, in particular, paragraphs 106-08 above).

3. Application of these principles in the present case

116. Turning to the circumstances of the present case, the Court notes that the applicant alleges a violation of Article 3 of Protocol No. 1 in view of her exclusion from standing as a candidate for election to the Latvian parliament pursuant to section 5(6) of the Parliamentary Elections Act 1995 on the ground that she had “actively participated” in the activities of the CPSU (CPL) after 13 January 1991.

117. The Court points out in the first place that the criterion of political loyalty which may be applied to public servants is of little, if any, relevance to the circumstances of the instant case, which deals with the very different matter of the eligibility of individuals to stand for Parliament. The criterion of “political neutrality” cannot be applied to members of parliament in the same way as it pertains to other State officials, given that the former cannot be “politically neutral” by definition.

118. The Court further finds that the impugned restriction pursued aims compatible with the principle of the rule of law and the general objectives of the Convention, namely the protection of the State’s independence, democratic order and national security.

119. It remains to be established whether the restriction was proportionate. It is to be observed in this connection that Latvia, along with the other Baltic States, lost its independence in 1940 in the

aftermath of the partition of central and eastern Europe agreed by Hitler's Germany and Stalin's Soviet Union by way of the secret protocol to the Molotov-Ribbentrop Pact, an agreement contrary to the generally recognised principles of international law. The ensuing annexation of Latvia by the Soviet Union was orchestrated and conducted under the authority of the Communist Party of the Soviet Union (CPSU), the Communist Party of Latvia (CPL) being a satellite branch of the CPSU. In the late 1980s, a feeling of discontent with the Soviet regime among the Latvian population led to a movement in favour of State independence and democratisation of the political system, which was confirmed by the results of a national plebiscite.

120. In March 1990, the newly elected parliament (the Supreme Council) adopted a declaration re-establishing Latvia's independence. As the Court has observed (see paragraphs 96-97 above), it sees nothing arbitrary in the domestic courts' findings that the unsuccessful attempted coups in the Baltic States in January 1991 and then in August 1991 were organised and conducted under the direction of the CPSU and its regional branches, including the CPL. The applicant referred to the CPL's official programme in order to exonerate the party from any responsibility for the events of 1991. In her opinion, the programme showed that this organisation had chosen the path to democratisation since 1990. However, the intentions of a party must be judged, above all, by the actions of its leaders and members rather than by its official slogans.

121. The impugned restriction introduced by the Latvian legislature by way of section 5(6) of the 1995 Act, precluding persons from standing for Parliament where they had "actively participated" in the activities of the CPL between 13 January 1991 and the date of that party's dissolution in September 1991, must be assessed with due regard to this very special historico-political context and the resultant wide margin of appreciation enjoyed by the State in this respect (see paragraph 115 (c) above).

122. The parties disagree as to whether the impugned restriction constituted a preventive or punitive measure. In the Court's opinion, what was at the heart of the impugned legislation was not an intention to punish those who had been active in the CPL. Rather, it was to protect the integrity of the democratic process by excluding from participation in the work of a democratic legislature those individuals who had taken an active and leading role in a party which was directly linked to the attempted violent overthrow of the newly-established democratic regime. It is true that it is not stated in the legislation that the disqualification is unlimited in time, but nor does it appear that it is temporary. Notwithstanding this ambiguity, the intention of the legislature was clearly motivated by prevention rather than by punishment. The Constitutional Court's conclusions of 30 August 2000 and the subsequent

periodic review of the legislation at the national level confirm this conclusion (see paragraphs 61-62 above).

123. In *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others* (cited above, § 115) the Court held that acts of leaders of a party were imputable to the party unless it distanced itself from them. The corollary may be equally true in circumstances such as those of the instant case, namely that the acts of a party are imputable to its members, particularly those who are leading figures in it, unless those members distance themselves from those acts. A politician's conduct usually includes not only actions or speeches but also omissions or a lack of response, which can equally constitute acts indicating that politician's stance. In view of the critical events surrounding the survival of democracy in Latvia which occurred after 13 January 1991, it was reasonable for the Latvian legislature to presume that the leading figures of the CPL held an anti-democratic stance, unless by their actions they had rebutted this presumption, for example, by actively dissociating themselves from the CPL at the material time. However, the applicant has not made any statement distancing herself from the CPSU/CPL at the material time, or indeed at any time thereafter (see paragraphs 21, 23 and 120 above).

124. Criminal proceedings were never brought against the applicant. If this had been the case, she would have benefited from safeguards such as the presumption of innocence and the resolution of doubts in her favour in respect of such proceedings. The disqualification imposed under section 5(6) of the 1995 Act constitutes a special public-law measure regulating access to the political process at the highest level. In the context of such a procedure, doubts could be interpreted against a person wishing to be a candidate, the burden of proof could be shifted onto him or her, and appearances could be considered of importance. As observed above, the Court is of the opinion that the Latvian authorities were entitled, within their margin of appreciation, to presume that a person in the applicant's position had held opinions incompatible with the need to ensure the integrity of the democratic process, and to declare that person ineligible to stand for election. The applicant has not disproved the validity of those appearances before the domestic courts; nor has she done so in the context of the instant proceedings.

125. It should also be recalled that the Convention does not exclude a situation where the scope and conditions of a restrictive measure may be determined in detail by the legislature, leaving the courts of ordinary jurisdiction only with the task of verifying whether a particular individual belongs to the category or group covered by the statutory measure in issue. This is particularly so in matters relating to Article 3 of Protocol No. 1. The Court's task is essentially to evaluate whether the measure defined by Parliament is proportionate from the standpoint of this provision, and not to find fault with the measure simply on the ground

that the domestic courts were not empowered to “fully individualise” the application of the measure in the light of an individual’s specific situation and circumstances (see paragraphs 112-15 above).

126. It is to be observed in this respect that section 5(6) of the 1995 Act is worded in relatively narrow terms. The very fact that the restriction relates only to those having “actively participated” in CPL activities at the material time confirms that the legislature clearly distinguished between the various forms of involvement in the party of its former members, as correctly pointed out in the Constitutional Court’s decision of 30 August 2000.

127. Further, the Act conferred on individuals affected by the provisions of section 5(6) the right to have determined by a court the issue of whether they belonged to the category defined by the legislature, that is to say whether they could be deemed to have been “active participants”. It is clear that this was not an illusory right (see paragraph 45 above). The applicant does not allege that the proceedings in her case were not adversarial. The Court also recalls that it has accepted the domestic courts’ findings that the applicant was more than a formal member of the CPL, that she had participated in the party’s activities after the critical date of 13 January 1991, and that the CPL itself had taken an active role in the events of 1991, including the abortive coup (see paragraphs 23 and 37-44 above). The procedures applied in the applicant’s case, or indeed the conclusions reached by the domestic courts in applying the relevant domestic legislation, could not be considered arbitrary (see, by contrast, the *Podkolzina* and *Melnychenko* cases referred to in paragraphs 107-08 above).

128. In view of the above considerations, the Court considers that the impugned legislation was clear and precise as to the definition of the category of persons affected by it, and it was also sufficiently flexible to allow the domestic courts to examine whether or not a particular person belonged to that category. In the present case, a sufficient degree of individualisation as required by Article 3 of Protocol No. 1 was thus effected by the Latvian parliament in adopting section 5(6) of the 1995 Act, and thereafter by the domestic courts in establishing that the impugned statutory measure applied to the applicant. There was no obligation under Article 3 of Protocol No. 1 for the Latvian parliament to delegate more extensive jurisdiction to the Latvian courts to “fully individualise” the applicant’s situation so as to enable them to establish as a fact whether or not she had done anything which would justify holding her personally responsible for the CPL’s activities at the material time in 1991, or to reassess the actual danger to the democratic process which might have arisen by allowing her to run for election in view of her past or present conduct (see, by way of contrast, paragraph 75 above).

129. Furthermore, it is not of central importance, for the purpose of justifying the applicant’s inability to run for the national parliament,

that she was never prosecuted for a criminal offence and was not one of the fifteen members of parliament who were stripped of their seats (see paragraphs 29 and 75 above). On the contrary, by choosing to bring a criminal prosecution only against the two former leaders of the CPL (see paragraph 32 above) and imposing more lenient restrictions on the political rights of other CPL activists such as the applicant, the Latvian authorities demonstrated a certain flexibility towards the latter group of persons.

130. Moreover, the Court considers irrelevant the question whether the CPL should be regarded as a legal or an illegal organisation during the period after 13 January 1991, given that the subversive nature of its activities was obvious at least from that date (see paragraphs 96, 97 and 120 above). It is clear that the applicant chose to support the CPL's anti-democratic stance, and her silence in the face of the events at the material time was just as telling as any overt action in support of the CPL's activities (see paragraphs 123-24 above).

131. Finally, the fact that the impugned statutory measure was not introduced by Parliament immediately after the restoration of Latvian independence does not appear in this case to be crucial, any more than it was in *Rekvényi* (cited above), where the provision excluding police officers from political activities became effective almost four years after Hungary's transition to a democratic system. It is not surprising that a newly established democratic legislature should need time for reflection in a period of political turmoil to enable it to consider what measures were required to sustain its achievements. This is all the more so in the case of Latvia, where troops of a foreign country, Russia, remained until 1994 (see *Slivenko v. Latvia* [GC], no. 48321/99, ECHR 2003-X). Furthermore, the fact that the Latvian parliament enacted the statutory measure only in 1995 cannot be equated with the much more far-reaching restriction of personal rights barring former KGB officers in Lithuania from access to various spheres of employment in the private sector, which were introduced almost a decade after the re-establishment of Lithuanian independence, and which were considered, partly for this reason, disproportionate from the point of view of the Convention (see *Sidabras and Džiautas*, cited above, *ibid.*). It cannot therefore be concluded that the fact of Latvia having introduced the measure only in 1995 showed that the State itself did not deem such a restriction to be necessary to protect the democratic process in the country.

4. *The Court's observations in conclusion*

132. The Latvian authorities' view that even today the applicant's former position in the CPL, coupled with her stance during the events of

1991 (see, in particular, paragraphs 123-24 above), still warrant her exclusion from standing as a candidate to the national parliament, can be considered to be in line with the requirements of Article 3 of Protocol No. 1. The impugned statutory restriction as applied to the applicant has not been found to be arbitrary or disproportionate. The applicant's current or recent conduct is not a material consideration, given that the statutory restriction in question relates only to her political stance during the crucial period of Latvia's struggle for "democracy through independence" in 1991.

133. While such a measure may scarcely be considered acceptable in the context of one political system, for example in a country which has an established framework of democratic institutions going back many decades or centuries, it may nonetheless be considered acceptable in Latvia in view of the historico-political context which led to its adoption and given the threat to the new democratic order posed by the resurgence of ideas which, if allowed to gain ground, might appear capable of restoring the former regime.

134. The Court therefore accepts in the present case that the national authorities of Latvia, both legislative and judicial, are better placed to assess the difficulties faced in establishing and safeguarding the democratic order. Those authorities should therefore be left sufficient latitude to assess the needs of their society in building confidence in the new democratic institutions, including the national parliament, and to answer the question whether the impugned measure is still needed for these purposes, provided that the Court has found nothing arbitrary or disproportionate in such an assessment. In this respect, the Court also attaches weight to the fact that the Latvian parliament has periodically reviewed section 5(6) of the 1995 Act, most recently in 2004. Even more importantly, the Constitutional Court carefully examined, in its decision of 30 August 2000, the historical and political circumstances which gave rise to the enactment of the law in Latvia, finding the restriction to be neither arbitrary nor disproportionate at that point in time, that is, nine years after the events in question (see paragraphs 61-63 above).

135. It is to be noted that the Constitutional Court observed in its decision of 30 August 2000 that the Latvian parliament should establish a time-limit on the restriction. In the light of this warning, even if today Latvia cannot be considered to have overstepped its wide margin of appreciation under Article 3 of Protocol No. 1, it is nevertheless the case that the Latvian parliament must keep the statutory restriction under constant review, with a view to bringing it to an early end. Such a conclusion seems all the more justified in view of the greater stability which Latvia now enjoys, *inter alia*, by reason of its full European integration (see paragraph 51 above). Hence, the

failure by the Latvian legislature to take active steps in this connection may result in a different finding by the Court (see, *mutatis mutandis*, *Sheffield and Horsham v. the United Kingdom*, 30 July 1998, § 60, *Reports* 1998-V; see also the follow-up judgment to that case, *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, §§ 71-93, ECHR 2002-VI).

136. The Court concludes that there has been no violation of Article 3 of Protocol No. 1.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 10 AND 11 OF THE CONVENTION

137. The applicant complained that her disqualification from standing for election to the national parliament as well as municipal councils amounted to a violation of Articles 10 and 11 of the Convention. The relevant parts of these Articles provide:

Article 10

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. ...

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

Article 11

“1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association ...

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, ... or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

A. The Chamber’s judgment

138. The Chamber considered that there had been a disproportionate interference with the applicant’s rights, in breach of Article 11 of the Convention. The Chamber also considered that it was not required to rule on the applicant’s complaints under Article 10.

B. The parties' submissions

1. The applicant

139. The applicant acknowledged that the interference in question was “prescribed by law” within the meaning of Articles 10 § 2 and 11 § 2 of the Convention. However, she considered that the Government’s submissions concerning the legitimacy of the aims pursued by the impugned measure and their respect for the principle of proportionality were unsubstantiated. In particular, neither the *Rekvényi* judgment cited above, nor Article 17 of the Convention supported the Government’s position in the present case.

2. The Government

140. The Government maintained that the interference complied with the requirements of the second paragraphs of Articles 10 and 11 and that the impugned measure was “necessary in a democratic society”.

C. The Court’s assessment

141. The Court considers in the circumstances of the case that Article 3 of Protocol No. 1 is the *lex specialis*, and no separate examination of the applicant’s complaints is warranted under Article 11. Nor can the Court find any argument that would require a separate examination of the applicant’s complaints about her inability to stand for election from the point of view of Article 10.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Dismisses*, unanimously, the Government’s preliminary objection;
2. *Holds*, by thirteen votes to four, that there has been no violation of Article 3 of Protocol No. 1;
3. *Holds*, by thirteen votes to four, that it is not necessary to examine separately the applicant’s complaints under Article 11 of the Convention;
4. *Holds*, unanimously, that it is not necessary to examine separately the applicant’s complaints under Article 10 of the Convention.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 16 March 2006.

Lawrence Early
Deputy Registrar

Luzius Wildhaber
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) partly dissenting opinion of Judge Wildhaber;
- (b) partly dissenting opinion of Judges Spielmann and Jaeger;
- (c) dissenting opinion of Judge Rozakis;
- (d) dissenting opinion of Judge Zupančič;
- (e) joint dissenting opinion of Judges Mijović and Gyulumyan.

L.W.
T.L.E.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE WILDHABER

I agree with the majority that this case concerns a complaint by the applicant under Article 3 of Protocol No. 1 about her disqualification from standing for election to the national parliament. If I dissented from the finding that it was not necessary to examine separately the applicant's complaint under Article 11 of the Convention, it was merely to emphasise that the applicant is not and has not been prevented from joining a party of her choice. Nor do the facts underlying her complaint that she was prevented from standing as a candidate in municipal elections give rise to an interference under Article 11.

PARTLY DISSENTING OPINION
OF JUDGES SPIELMANN AND JAEGER

(Translation)

1. We do not agree with the majority's decision that no separate examination of the applicant's complaints was warranted under Article 11 of the Convention (see paragraph 141 and point 3 of the operative provisions).

We consider that the applicant's disqualification from standing for election to Parliament and to municipal councils as a result of her active participation in the CPL, a ban maintained more than a decade after the events of which that party was accused, ought to have been examined by the Court from the perspective of its compatibility with Article 11 of the Convention.

2. The applicant's leading position within the CPL and her conduct during the events of 1991 were used to justify the refusal to allow her to stand in either parliamentary or local elections. Those elements, namely the applicant's membership of and leading position within the CPL and her conduct during a crucial period of Latvia's struggle for "democracy through independence" in 1991, are thus at the core of the restriction that the Court has found to be compatible with Article 3 of Protocol No. 1.

An examination of the compatibility of that disqualification was required not only with regard to Article 3 of Protocol No. 1, but also with regard to Article 11.

3. It should be noted that when the crucial events occurred, namely when the attempted coup took place on 13 January 1991 with the CPL's backing, that party was not prohibited. It was only on 23 August 1991 that the CPL was declared unconstitutional by a decision of the Supreme Council, and, on the following day, that the party's activities were suspended and the Minister of Justice was instructed "to investigate the unlawful activities of the CPL and to put forward ... a motion on the possibility of authorising its continued operations". The Supreme Council did not order the party's dissolution until 10 September 1991.

4. Admittedly, the applicant's disqualification was not based *solely on the ground of her membership* of the CPL. However, in the instant case, such membership was nevertheless one of the *sine qua non* conditions for the impugned restriction.

Thus, given that her membership of the CPL and her leading position within that party *were among the elements* used to justify the disqualification, we consider that the scope of the protection (*Schutzbereich*) offered by Article 11 has been brought into play.

5. In this context, it is incumbent on us to emphasise that the right guaranteed under Article 11 of the Convention involves not only the right to join a political party but also restricts the possibilities for penalising past party membership.

6. In addition, the exercise of the rights guaranteed by Article 11 § 1 of the Convention can only be construed within the limits of the second paragraph of that provision, which does not, however, leave States the same margin of appreciation as that granted by the Court in respect of Article 3 of Protocol No. 1 and which is described in the judgment as “wide” (see paragraphs 103, 115 (c), 121 and 135).

The Court has noted this fundamental distinction more specifically in paragraph 115 (a) of the judgment, where it states:

“... where an interference with Article 3 of Protocol No. 1 is in issue the Court should not automatically adhere to the same criteria as those applied with regard to the interference permitted by the second paragraphs of Articles 8 to 11 of the Convention, and it should not necessarily base its conclusions under Article 3 of Protocol No. 1 on the principles derived from the application of Articles 8 to 11 of the Convention. Because of the relevance of Article 3 of Protocol No. 1 to the institutional order of the State, this provision is cast in very different terms from Articles 8 to 11 of the Convention. Article 3 of Protocol No. 1 is phrased in collective and general terms, although it has been interpreted by the Court as also implying specific individual rights. The standards to be applied for establishing compliance with Article 3 of Protocol No. 1 must therefore be considered to be less stringent than those applied under Articles 8 to 11 of the Convention.”

7. Finally, the parties agreed before the Court that a separate issue arose under this Article. The respondent Government alleged that the interference with the applicant’s rights under Article 11 was compatible with the requirements of the second paragraph of that provision and that the impugned measure was “necessary in a democratic society”. The applicant contested the legitimacy of the aims pursued by the impugned measure, and considered that it was disproportionate.

8. In consequence, we consider that the Court ought to have made a separate finding on this important question.

DISSENTING OPINION OF JUDGE ROZAKIS

While I concur with a number of the majority's considerations in this case – including their finding that no separate issue arises in so far as Articles 10 and 11 are concerned – I am unable to agree with some of their conclusions which, in my view, are of central importance in this case, and justify my departure from the majority's decision to find that there had been no violation of Article 3 of Protocol No. 1 in the circumstances. I would also like, from the outset, to point out that I can in many respects readily follow the thread of thinking of Judge Zupančič as reflected in his own dissent; still, his approach is basically a principled one and I would like to concentrate here primarily on certain considerations of a more, I would say, technical nature than his own broadly theoretical approach.

Let me start by what I consider an indispensable preliminary clarification, which may be justified by the somewhat dubious position of the majority with regard to the nature of the rights under Article 3 of Protocol No. 1. In paragraph 115 of the judgment the Court considers that “Article 3 ... is phrased in collective and general terms, although it has been interpreted by the Court as also implying specific individual rights”. This sentence, although it ultimately does not have a radical impact on the Court's further pronouncements (the sentence which follows in the same paragraph shows that this finding simply affects the standards to be applied for establishing compliance with Article 3, and does not constitute a complete negation of the Article's substance as containing an individual right), is an obscure generalisation which contradicts not only the drafting history of the Protocol and the previous case-law of the Court, but also the letter of the present judgment itself, paragraph 102 of which states in less dubious, but still open-ended, terms that “the Court has established that this provision also implies individual rights, including the right to vote and to stand for election”.

I consider that, regardless of whether Article 3 of Protocol No. 1 is “phrased in collective and general terms”, it is clear that this Article does not simply imply an individual right but actually provides for one. The drafters' aim was to enrich the Convention with a political right not differing from the other individual human rights contained in the original Convention. The Convention lays down, without exception, individual rights whose bearers are indiscriminately entitled to invoke them in their relations *vis-à-vis* the States Parties and the Convention institutions. Hence, regardless of other possible functions, Article 3 *does* confer a specific individual right, which does not differ qualitatively from any other right provided for by the Convention. This conclusion is in

agreement with the *locus classicus* of our case-law, the judgment in *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (2 March 1987, §§ 49-50, Series A no. 113), in which the Court stated, *inter alia*:

“49. Such a restrictive interpretation [that Article 3 does not give rise to an individual right] does not stand up to scrutiny. According to its Preamble, Protocol No. 1 ensures ‘the collective enforcement of certain rights and freedoms other than those already included in Section I of the Convention’; furthermore, Article 5 of the Protocol provides: ‘as between the High Contracting Parties the provisions of Articles 1, 2, 3 and 4 ... shall be regarded as additional Articles to the Convention’, all of whose provisions – including Article 25 – ‘shall apply accordingly’. Moreover, the Preamble to Protocol No. 4 refers, *inter alia*, to the ‘rights and freedoms’ protected in ‘Articles 1 to 3’ of Protocol No. 1.

Nor do the *travaux préparatoires* of Protocol No. 1 disclose any intention of excluding the operation of the right of individual petition as regards Article 3, whereas for a long time the idea was canvassed – only to be finally abandoned – of withholding the subject from the Court’s jurisdiction. The *travaux préparatoires* also frequently refer to ‘political freedom’, ‘political rights’, ‘the political rights and liberties of the individual’, ‘the right to free elections’ and ‘the right of election’.

50. Accordingly – and those appearing before the Court were agreed on this point – the inter-State colouring of the wording of Article 3 does not reflect any difference of substance from the other substantive clauses in the Convention and Protocols. The reason for it would seem to lie rather in the desire to give greater solemnity to the commitment undertaken and in the fact that the primary obligation in the field concerned is not one of abstention or non-interference, as with the majority of the civil and political rights, but one of adoption by the State of positive measures to ‘hold’ democratic elections.”

Coming now to the findings of the majority which are pertinent to the concrete case before us, my main observation concerns the nature of a parliamentarian’s functions in a democratic society. The Court correctly points out, in paragraph 117 of the judgment, that “the criterion of political loyalty which may be applied to public servants is of little, if any relevance, to the circumstances of the instant case, which deals with the very different matter of the eligibility of individuals to stand for Parliament. The criterion of ‘political neutrality’ cannot be applied to members of parliament in the same way as it pertains to other State officials, given that the former cannot be ‘politically neutral’ by definition.”

Indeed, the role of a parliamentarian is totally different from all the other roles played by those involved in public matters, including the members of the executive when they exercise their administrative function. In a representative democracy parliamentarians represent, by definition, the opinions and the positions of their electorate – that is, those who have voted for them. They replace them in expressing opinions and positions within and outside Parliament, and, theoretically, act instead of them in a system which, by definition, is not a direct

democracy. It is obvious that in this system of representative democracy not everyone can claim to validly represent others. There are at least two safeguards which secure the direct accountability of parliamentarians in faithfully expressing their electorate's broad wishes: firstly, the safety valve of the democratic election (candidates are elected on the basis of their personality, ideas and opinions as revealed to the public before the elections), and, secondly, the safety valve of post-electoral scrutiny: if an elected representative does not stand up to the expectations of his or her electorate, he or she will probably lose their confidence, and, in the end, his or her seat in Parliament.

The election of parliamentarians to express their electorate's expectations lies at the core of a representative democracy, whatever their opinions are, and however displeasing these latter are to other strata of society. In a system of sound democratic governance the criterion of eligibility cannot be determined by whether a politician expresses ideas which seem to be acceptable to the mainstream of the political spectrum, or loyal to the established ideologies of the State and society, but by the real representativeness of his or her ideas *vis-à-vis* even a very small segment of society. Accordingly, if a politician is prevented from representing part of society's ideas, it is not only he or she who suffers; it is also the electorate which suffers, it is democracy which suffers.

For these reasons prohibitions on eligibility to stand for election should be very exceptional and very carefully circumscribed. One can, of course, understand that a State may introduce eligibility conditions of a technical nature, such as those referred to in the Convention's jurisprudence and considered in some cases already examined by the Strasbourg institutions (see paragraphs 103 et seq. of the judgment). One can also understand that in certain very exceptional circumstances, the very protection of the primary value of democracy may call for a prohibition on the exercise of the rights contained in Article 3 of Protocol No. 1. But in such circumstances, the State cannot of course escape the scrutiny of the Convention institutions, which should carefully delineate the limits of the State's liberty to restrain the passive right of a politician or a political party to be elected.

In this respect, the judgment of this Court in the case of *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey* ([GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, ECHR 2003-II) is extremely illustrative of the way in which the Strasbourg institution has dealt with the very difficult and delicate matter of the prohibition of a political party from participating in national elections. Indeed, in *Refah Partisi* we were confronted with a situation in which a political party propagating undemocratic ideas directly threatening the fragile political infrastructure of Turkey had had a strong possibility of seizing power by using the democratic electoral procedures provided by the system. The danger was "real and present",

to use the famous *dictum* of the United States Supreme Court. And our Court correctly considered that, in such exceptional circumstances, a “State cannot be required to wait, before intervening, until a political party has seized power and begun to take concrete steps to implement a policy incompatible with the standards of the Convention and democracy, even though the danger of that policy for democracy is sufficiently established and imminent” (*ibid.*, § 102).

The question is whether we are confronted in the present case with a situation bearing (even remote) similarities with that in *Refah Partisi*, which would justify treating the case in the same way. My answer is categorically negative, for the following reasons.

First, the applicant was not allowed to take part in the elections, not because of the imminent threat that she posed to the democratic governance of Latvia at the time when the 1995 Act came into force, but because of her past attitude, and mainly her participation in the 1991 events. Leaving aside the argument of the belated emergence of the 1995 Act, and the gap between the events and its enactment, there was no indication in 1995 that the subversive tendencies of her political milieu which had been present in 1991 were still the same in 1995, or that she herself in 1995 would propagate ideas similar to the ones which had been at the forefront of the 1991 events.

But even if we accept – and this is my second observation – that in the circumstances of Latvia’s transition to democracy and its efforts to be disentangled from its recent past, such a harsh measure could have been justified during the first difficult years of adapting to the new regime and for the sake of democratic consolidation, the restrictions have nevertheless not been abolished to date, and this despite the fact that in the meantime Latvia has become a member State of NATO and, more importantly, of the European Union. We are now eleven years away from the date of the Act prohibiting the applicant from standing for election, fifteen years from the events which led to the belated promulgation of the Act, five years from the Constitutional Court’s decision, and almost two years from the election of the applicant to the European Parliament.

Last, but not least, the situation of a single candidate for a seat in Parliament differs radically from the situation of a whole political party aspiring to become the government of a country. It is undoubtedly clear from the facts of the case that the applicant was not only an isolated candidate representing ideas shared by only part of the pro-Russian electorate, but also that she belonged to an ideological current which was, in any event, a minority strand within the political spectrum of Latvia. In these circumstances, it is difficult to contend that the election of the applicant to the Latvian parliament would have had adverse effects on the democratic stability of the country.

For all these reasons, I consider that the applicant – together with, implicitly, her followers – was unduly deprived of her rights under Article 3 of Protocol No. 1, and that, consequently, there has been a violation of this Article.

DISSENTING OPINION OF JUDGE ZUPANČIČ

I regret that I cannot join the majority opinion in this case. Clearly, the majority decision hinges on accurate assessment of the real threat posed by the applicant's political activities at the material time. Yet these activities, even at the time critical for Latvian independence, were not subversive or even secretive. If at any time Mrs Ždanoka truly represented a danger¹ to the emerging Latvian sovereignty, this was a corollary of her real prospects of being elected.

Consequently, the issue in this as in all similar cases concerns the relationship between democracy and the rule of law.

However, from a historical viewpoint, when the Latvian constitutional order was still *in statu nascendi*, one could not have simply said – not even in terms of the Molotov-Ribbentrop Pact and international law! – that Mrs Ždanoka's and others' concurrent political activities opposing Latvian independence, the disintegration of the Soviet Union and so on were *per se* politically illegitimate or even illegal. Even international law does not have the power to wipe away a historical period of some fifty years. Consequently, if the applicant's activity were to be *a priori* declared illegitimate or illegal, much of what had been happening in the Soviet Union ought to have been *a posteriori* declared illegitimate or illegal. *Ex factis ius oritur*; history may have the power to make that judgment, but not the law. The law's attention span is limited by the established State power. History, on the other hand, is written by the victor; Mrs Ždanoka found herself on the wrong side of that history.

The majority's opinion thus derives from a rather narrow time perspective. Since timing is at the heart of this decision, I beg to differ.

Ždanoka v. Latvia is a case in which the historical and ideological significance of transition from Soviet communism as a failed socio-political experiment back to capitalism, democracy and the rule of law is inescapably the central issue. I say "inescapably", because the case concerns the political rights of the sizeable Russian-speaking minority.

To the Latvians the continuation of communist rule was synonymous with the continuation of Russian occupation. To the Russian-speaking minority, representing some 30%² of the population, the imminent self-determination of Latvians foreshadowed the certain loss of privileged status and a possibility of discrimination. To the Latvian majority, as was

1. During the public hearing the Agent of the Government compared Mrs Ždanoka to Mr Milošević in ex-Yugoslavia.

2. Ethnic groups in 2002: Latvians 57.7%, Russians 29.6%, Belarusians 4.1%, Ukrainians 2.7%, Poles 2.5%, Lithuanians 1.4%, other 2%. (Demographics of Latvia at http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Latvia)

made clear in the case of *Slivenko v. Latvia* ([GC], no. 48321/99, ECHR 2003-X), the granting of particular human rights to the large Russian-speaking minority, a consequence of the fifty years of Russian occupation, was and is absurd¹. It smacks of the inverse logic of Article 17 of the Convention². Suddenly, the former occupiers whose very existence on Latvian territory had originated in illegal occupation, claimed to be victims of human rights violations. Had the very rule of law and democracy for which the Latvians had fought and which for decades had been denied them by the communist rulers of the Soviet Union now become the weapon to be turned against the Latvians themselves? The historical paradox they faced is an existentially absurd one, reflecting an internal *clivage* to which there can be no immediate solution.

Nevertheless, the travesty of former oppressors subsequently appealing to and profiting from democracy and the rule of law is not specific to Latvia or even only to all three Baltic countries. Specific cases reaching this Court make this evident³. In central and eastern Europe we now find many aging individuals who have blood on their hands. Some of them have become vociferous proponents of human rights. If anybody should propose retribution towards, for example, all those who in the not so distant past avidly collaborated with the secret police, they raise their voices with the accustomed arrogance derived from their past and established authoritarian position. They barefacedly claim the very human rights which they spent their life denying to others, nay, often cold-bloodedly violating them in the most brutal fashion.

This Court must take a clear position on this matter.

The logic underlying Article 17 is clear. The legal weapon of claiming human rights must not be perverted. It must not be used to serve those who would in turn violate human rights themselves. The genius of Karl Popper formulated this clearly. He maintained that democracy is for everybody except for those who would destroy it. We are to be tolerant of everything except acts of intolerance.

Two questions derive from this general principle. Firstly, are those who were intolerant in the past subsequently entitled to tolerance? This is a question of Biblical proportions. Should the talionic⁴ tooth-for-tooth

1. See, for example, paragraph 4 of the joint dissenting opinion of Judges Wildhaber, Bratza, Cabral Barreto, Greve and Maruste in the case of *Slivenko v. Latvia*.

2. Article 17 – Prohibition of abuse of rights: “Nothing in this Convention may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the Convention.”

3. See, for example, *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany* [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, ECHR 2001-II.

4. “*Si membrum rupsit, ni cum eo pacit, talio esto!*” Leges XII Tabularum, Tabula VII, Fragmentum 2.

retributive logic of the Old Testament apply, or should human rights be universal not just in space but also in time? In turn, does this mean turning the other cheek to those who slapped us?

Secondly, what kind of (simultaneous) intolerance should be directed at those who are themselves intolerant? Does the Constitutional Court of Austria, for example, have the right and indeed the duty to proscribe the activities of Mr Haider's proto-Nazi party that feeds on "Urangst" and ethnic intolerance against Slovenians in Carinthia? How clear and present should be the danger established by the famous *Brandenburg v. Ohio* test recently adopted by Turkish domestic legislation?¹

These used to be "political questions". Thanks to the colossal progress of constitutional law in the second half of the twentieth century it is now clear that they go to the essence of the rule of law.

In international law, the Nuremberg trial is a historic representation of how the rule of law responds to barbarity, of how the power of legal logic *ex post facto* prevails over the Hobbesian logic of power. In *Streletz, Kessler and Krenz* (cited above) it became clear, on narrower grounds, that the systemic practice of impunity, despite the purely formal existence of precise punitive norms to the contrary, cannot afterwards be grounds for the affirmative defence based on an excusable mistake of law. Once the rule of law is re-established, the positive norm, even if previously dormant, will apply. Ever since 1764 when Cesare Beccaria wrote his decisive "*Dei delitti e delle pene*" the retrospective validity of the punitive rule of law has been an integral part of the principle of legality. Later it was reformulated by Anselm Feuerbach into the famous formula "*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*". The doctrine is now reiterated in the first paragraph of Article 7 of the European Convention on Human Rights². Thus, the temporal scope of the rule of law – at least in its *negative*, punitive aspect – is subject to strict restraints. *Streletz, Kessler and Krenz*, however, also proves that this doctrine cannot be reduced, as it mostly is in our own case-law, to the simple notion of advance notice. It proves that the punitive norm, even if dormant and subject to selective but systemic denial, that is, the generalised practice of impunity, and thus liable to make the actors reasonably assume it will not be applied, is, years afterwards, still in *positive* existence. At least in so far as the circles of law and morality overlap, in other words, the selective non-application of a penal norm (the systemic practice of selective impunity) is no bar to subsequent

1. *Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969) This test was used in *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29221/95 and 29225/95, ECHR 2001-IX.

2. In truth this doctrine goes back to Roman law. "*Poena non irrogatur nisi quae quaque vel quo alio iure specialiter, huic delicto imposita est.*" Dig.50.16.131.1, Ulpianus 3 ad l. iul. et pap.

prosecution. I maintain here what I said in my concurring opinion in *Streletz, Kessler and Krenz* – that it is not a case of the retroactive application of criminal law but of an inexcusable mistake of law.

In the present case, however, we do have to deal with the *positive* element of retrospectivity. Here we are concerned with positive rights (the right to be elected) and not with negative-punitive norms. Restrictions as to the temporal scope of the application of the norm, such as derive from the principle of legality, do not apply. For example, the extensive interpretation of the presumption of innocence precludes discrimination against former collaborators (lustration) unless, of course, their criminal liability has been finally established. It is relevant that Mrs Ždanoka has never been convicted of anything.

Furthermore, people cannot be prevented from actively participating in the democratic process simply because they are likely to be elected. The alleged political subversiveness of Mrs Ždanoka does not derive from any illegal activity on her part established by a Latvian criminal court. Moreover, she would be politically irrelevant were it not for the *real odds*, past, present or future, that she *would* be elected. By whom? By members of the Russian-speaking minority?¹ When she *was* permitted to stand (successfully) for election to the European Parliament this *was* tolerated because her political impact in the European Parliament is diluted and does not threaten the autonomist rule in Latvia. The fact, incidentally, that she was elected proves the real odds mentioned above.

In other words, I do not believe for a moment that the Latvian authorities would have prevented Mrs Ždanoka from standing in national elections in Latvia were it only for her communist *past*. Neither is the true reason her *present* unwillingness to recant and repudiate her communist views. The domestic Latvian point of view concerns no more (and no less) than Mrs Ždanoka's *future* political dangerousness. This has to do with the demographic *fact* that thirty per cent of the existing Latvian population speaks Russian. Presumably, this puts in jeopardy the pro-autonomy rule of the autochthonous majority in whose name the separation of Latvia (and the other two Baltic States) from the Soviet Union was carried out in the first place.

Now that we have reached the stage where we can, without legalistic smokescreens, call a spade a spade, we can finally address the real question. The large Russian-speaking minority in Latvia is a demographic by-product of the long-term illegal occupation by the Soviet Union. Does the historical fact that the occupation *was* illegal – and it is probably not an accident that the majority opinion emphasises the early

1. In my view, this is the only “*clear and present danger*” in this case.

illegality of the Molotov-Ribbentrop pact – imply that the residence of the Russian-speaking population in Latvia is itself illegal?¹

In different terms the same issue arose in *Slivenko* (cited above). The critical distinction when an individual's human right is at stake is precisely between an individual's *personal* situation on the one hand, and the larger historical and *collective* situation of the group to which he or she happens to belong on the other². In principle, human rights are strictly individual rights. Historical and collective aspects of the situation are beyond the scope of our jurisdiction.

Yet the majority opinion, like the domestic decisions concerning Mrs Ždanoka, rightly treats her situation as representative not merely of her private predicament. Obviously, the right to stand for election – for this reason considered in a separate Protocol – affects the individual (Mrs Ždanoka) *and* the collectivity (the Russian-speaking minority) he or she has the ambition to represent politically. The majority opinion, however, *implicitly* amalgamates the two aspects. The consequence of this mingling of issues is *explicit* endorsement of the denial of the right to stand for election. The reason for this denial was that Mrs Ždanoka had a real chance of being elected³. So much for democracy.

1. It is not difficult to imagine that this population might be over 50%. Despite everything, the legitimate democratic process would then yield the kind of political leaders such as Mrs Ždanoka who would tend towards reunion with the Russian Federation. The independence of Latvia would then hardly amount to something stable. Yet this would not be so unusual. This is made clear by the example of Slovene-populated territories now in Italy and Austria. In both countries the Slovenian population was subject to intense Fascist-Nazi colonisation and fierce assimilation as evidenced even today by the efforts of Mr Haider. The result is ethnic intolerance. Such intolerance broke out – likewise for demographic reasons – in the war between Albanians and Serbians in Kosovo. Such intolerance is the precursor of ethnic cleansing. The historic situation in *Broniowski v. Poland* ([GC], no. 31443/96, ECHR 2004-V), for example, was the consequence of such an attempt amounting to the across-the-board displacement of the population resident in the so-called “territories beyond the Bug River”.

2. “[P]luralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a ‘democratic society’ (p. 23, § 49). Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position. Accordingly, the mere fact that the applicants’ standpoint was adopted by very few of their colleagues is again not conclusive of the issue now before the Court.” Such was the position of the old Court in *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 13 August 1981, § 63, Series A no. 44. The problem in the case at hand is precisely the reverse: Mrs Ždanoka’s views would have been embraced by too many for this to be “politically safe”.

3. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities, G.A. res. 47/135, annex, 47 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 210, U.N. Doc. A/47/49 (1993). Article 3, para 1: “Persons belonging to minorities may exercise their rights, including those set forth in the present Declaration, individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination.”

Admittedly, this result is a consequence of the narrow scope of our jurisdiction. Yet, are we here to correct the historical wrongs? Are we to say that 30% of the Latvian population is there illegally? Even if these people were regarded as aliens, their collective expulsion would be explicitly forbidden by Article 4 of Protocol No. 4¹. The prohibition of the collective expulsion of aliens indicates a clear *legal* answer to this question, if indeed there is a need for one. This answer is tolerance in the passage of time.

The dilemma is not specific to the Baltic States. In fact the whole of European history, not to speak of its horrific colonial cruelties, is replete with the recurrent “movement of nations” – usually by means of wars and violent takeovers. Needless to say, in terms of international law – in so far as its criteria applied at all – most of these takeovers were utterly “illegal”. It is for the historians to assess the end results of this mixing of populations, determining who in any particular case were the victors and who the vanquished.

The issue, however, has always been the preservation of national identity *versus* assimilation. In terms of international law, Woodrow Wilson’s formula concerning “self-determination of nations” implies, as he had been warned by his advisers at the time, a wide-ranging particularisation and ethnic intolerance².

Parallel to this process of particularisation, however, we have today an intense global process of universalisation. It goes under the name of “globalisation”. Some legal theorists, among them Roberto Mangabeira Unger of Harvard, even maintain that the current intense reversion to “the preservation of national identity”, or the pandemonium of nationalism, is a regressive and over-compensatory reaction not to interstate conquests but to the process of globalisation. This is happening through commercial ties and through the means of global communications that insistently and gradually obliterate residual value

1. Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS no. 46, came into force 2 May 1968. Article 4: “Collective expulsion of aliens is prohibited.”

2. See Daniel Patrick Moynihan’s Oxford Lectures on this question entitled “Pandemonium: Ethnicity in International Politics” (1993). The title refers to the resulting outbreak of nationalism. “Every spot on this earth – well, nearly every one – is inhabited nowadays by two, three, or more peoples that differ in race, religion, or ethnic background. For each of these disparate groups, the same spot is their inalienable land, their rightful home, their patrimony. The origins of this multi-tribal cohabitation vary greatly. Sometimes one tribe conquered the territory inhabited by another tribe without expelling or killing all the ‘natives’. In other cases, racially or ethnically disparate people were imported as slaves or indentured labour, or welcomed as voluntary immigrants.” “Pandemonium: Ethnicity in International Politics”, review by Fred C. Ikle (http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_n32/ai_14182726/print).

hierarchies, ethnic attributes, and distinctive cultural productivity. In international-law circles there is talk of legal and cultural imperialism¹.

The two processes (of particularisation and universalisation) run in parallel and dialectically condition one another. The process of particularisation implies, as if the breakdown into a number of pocket States in Europe were not enough, regression to ever smaller units of ethnic defensiveness.

Parallel to this, the inevitable universalisation (economically: “globalisation”) makes these defensive postures both more and more irrelevant but also more aggressive. As usual, this aggression is then displaced to the target that is closest and most at hand. In *Nachova and Others v. Bulgaria*² it was the Roma people, in *Blečić v. Croatia*³ it was Serbians, in Serbia it was Albanians, in Germany and France it may be immigrant workers and their children, and so on. In many of these realms we detect the unhealthy trend from patriotism on the one hand to nationalism, chauvinism and racism on the other.

This intolerance is the European scourge. Because European history is replete with instances of aggression deriving from regressive nationalism, the European Court of Human Rights must take an unambiguous and unshakable *moral* stand on this predicament. Inter-ethnic tolerance is a categorical imperative of modernity. From intolerance derive too many violations of human dignity and human rights.

Protocol No. 12 will bring discrimination *as such* into play. There can be absolutely no doubt that discrimination on the basis of the suspect class of national origin is *par excellence* an issue of constitutional and human rights. In my opinion the future of the European Union, too, depends on such moral leadership and on the ability of united Europe to rise above the petty nationalistic prejudices that have hitherto been the cause of so many wars and of so much human suffering.

Here, above all, the Court will be tested as to its wished-for historical role.

1. The growing literature on the doctrine of international law now unveils how international legal scholars such as Vitoria, Grotius, de Vattel, Westlake and others bent their legal reasoning, be it through natural law or positivistic approaches, to serve their sovereigns in justifying expansionist interests. (See Anghie, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; Koskenniemi, Marti, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002; Tuck, Richard, *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford University Press, Oxford, 1999.) For an account of how imperialism has impregnated culture to the point that we take it for granted, see the works of Edward W. Said (*Orientalism*, Pantheon Books, New York, 1978; *Culture and Imperialism*, Vintage, London, 1994). For an overview of imperialism-influenced theories across the spectrum of social thought, see Curtin, Philip D. (ed.), *Imperialism*, MacMillan, London and Basingstoke, 1972.

2. [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, ECHR 2005-VII.

3. [GC], no. 59532/00, ECHR 2006-III.

JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES MIJOVIĆ AND GYULUMYAN

In the present case, which concerns the right to free elections, the majority of the judges have found no violation of Article 3 of Protocol No. 1. Having gone through the facts of this case, we, to our regret, were unable to follow the majority of the judges for the following reasons.

In the present case a Latvian politician was disqualified from standing for election on account of her former membership of the Communist Party of Latvia (CPL), which during the Soviet period was a regional branch of the Communist Party of the Soviet Union.

In March 1990, as a member of that political party, Tatjana Ždanoka went on to become a member of the Supreme Council of the Soviet Socialist Republic of Latvia. After the restoration of Latvia's independence, on 23 August 1991 the CPL was declared unconstitutional, with a stipulation that persons who had participated in the activities of the CPL after 13 January 1991 would be ineligible to stand for political office.

By a decision of the Central Electoral Commission, the applicant was ruled ineligible to stand as a candidate in the parliamentary elections. Her exclusion was based on her former membership of the Communist Party of Latvia.

She complained that her right to stand for election had been infringed as a result of her disqualification.

Although we are aware that this case concerns very sensitive circumstances, we consider that it was not the Court's task to take sides in the historical and political controversies, but rather to examine the legality of the applicant's ineligibility in the context of punitive measures – in other words, to assess whether the lack of a fixed duration for the applicant's ineligibility was appropriate in view of the (temporary) nature of punitive measures.

The Court reiterated that States Parties to the Convention had a wide margin of appreciation in their internal legal orders in subjecting the right to vote and to stand for election to prescribed conditions, and that is something we completely agree with.

We have no difficulty in accepting the legitimacy of a punitive measure, since we cannot exclude the possibility that the restriction in issue could have been justified and proportionate during the first few years after the restoration of Latvia's independence. It is commonly accepted that certain restrictions may be necessary in newly established and vulnerable democratic regimes (just as the requirement of proportionality is), and this approach has been developed by the Court in addressing a number of clearly defined questions. Additionally, it has been established that the law of each and every State Party to the Convention should be

sufficiently clear to allow individuals to foresee such restrictions and to be aware of the way in which their rights will be limited (see *Khan v. the United Kingdom*, no. 35394/97, ECHR 2000-V).

On the other hand, we strongly believe that such restrictive measures should be temporary in order to be proportionate. In this case the restriction imposed on the applicant seems permanent in that it is of indefinite duration and will continue until legislation putting an end to it is adopted. More than ten years after its initial concerns, we cannot accept that the Latvian parliament still believes that former CPL members are a threat to democracy. And if this is so, if former members of the CPL were and still are a real threat and danger to democracy, why has the parliament failed to enact legislation providing for their permanent ineligibility?

We consider that the Latvian parliament should have decided to impose a time-limit on these restrictions since such limitations on the right to free elections, as we have already mentioned, should exist only for a specific period, a period of vulnerability for a newly established regime. On that basis, we believe that the ineligibility procedure introduced as a result of the Constitutional Court's interpretation was not sufficient, since it did not allow the courts to assess whether a person represented a real threat and danger to democracy. On the other hand, the very same Constitutional Court in its judgment of 30 August 2000 urged the legislature to periodically re-examine the need to maintain the disputed measure.

Furthermore, the applicant had never been convicted of a criminal offence, she was not one of the fifteen members of parliament who were removed from their seats and there was no evidence that she herself had committed any acts aimed at undermining the new regime.

Having regard to all the above, we strongly believe that the permanent restrictions on standing for election to the Latvian parliament imposed on the applicant on account of her former membership of the Communist Party of Latvia violated her right to free elections.

ŽDANOKA c. LETTONIE
(Requête n° 58278/00)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 16 MARS 2006¹

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**Inéligibilité aux élections législatives pour participation active au sein d'un parti après l'implication de celui-ci dans une tentative de coup d'Etat****Article 3 du Protocole n° 1**

Se porter candidat aux élections – Inéligibilité aux élections législatives pour participation active au sein d'un parti après l'implication de celui-ci dans une tentative de coup d'Etat – Controverse quant à des événements historiques – Protection de la démocratie – Juste équilibre entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels – Critères applicables aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1 – Principe de la prééminence du droit – Sécurité nationale – Proportionnalité – Spécificité du contexte politico-historique ayant conduit à l'adoption de la restriction légale – Passage d'une société totalitaire à la démocratie – Ample marge d'appréciation de l'Etat – Loi pouvant définir dans le détail la portée et les modalités d'application d'une mesure de restriction – Etendue de la compétence des juridictions nationales – Imputabilité des actes d'un parti politique à ses dirigeants et membres sauf à ce qu'ils s'en distancient

*
* *

Citoyenne lettonne, la requérante adhéra en 1971 au Parti communiste de Lettonie (PCL), la branche lettone de l'ex-Parti communiste d'Union soviétique. Elle demeura membre du PCL même après l'émergence en avril 1990 d'une faction dissidente qui se déclara en faveur de l'indépendance de la Lettonie et d'un système multipartiste. Le Parlement letton, dont la requérante était membre à l'époque, vota en mai 1990 le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie vis-à-vis de l'URSS; le groupe parlementaire auquel appartenait la requérante ne prit pas part au vote. Le 13 janvier 1991 survint une tentative de coup d'Etat, dans laquelle le PCL était impliqué. Le 3 mars 1991, un référendum, dont la nature et l'importance font l'objet d'une controverse entre les parties, se termina par un vote en faveur de l'indépendance. Le PCL manifesta son soutien à l'organe ayant fomenté une tentative de coup d'Etat à Moscou le 19 août 1991. La Lettonie se déclara indépendante le 21 août 1991. Le PCL fut déclaré illégal deux jours plus tard et officiellement dissous le mois suivant. En juin 1993 se tinrent les premières élections législatives depuis la restauration de l'indépendance. C'est à ce moment-là que le mandat de député de la requérante prit fin. Les autorités lettonnes ayant refusé de l'inscrire au registre des résidents en tant que citoyenne lettonne, elle ne put participer ni à ces élections, ni aux élections législatives suivantes, qui se tinrent en 1995, ni aux élections municipales de 1994. Sur recours de la requérante, les tribunaux reconnurent en janvier 1996 qu'elle était de droit citoyenne lettonne. Ils enjoignirent aux autorités électorales de l'enregistrer en tant que citoyenne lettonne et de lui délivrer les documents

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

correspondants. En mars 1997, la requérante fut élue au conseil municipal de Riga sur la liste du Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie. En juillet 1998 elle présenta sa candidature aux élections législatives, mais la retira après que la Commission électorale centrale eut décidé qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences légales. En janvier 1999, le parquet général demanda au tribunal régional de constater que la requérante avait participé aux activités du PCL après la tentative de coup d'Etat du 13 janvier 1991. Le 15 février 1999, à l'issue d'une procédure contradictoire, le tribunal régional de Riga fit droit à la demande. La Chambre civile de la Cour suprême rejeta l'appel de la requérante, le 15 décembre 1999. A compter de cette date, la requérante devint inéligible et perdit son mandat de conseillère municipale de Riga. Elle demanda en vain l'annulation de l'arrêt susmentionné au Sénat de la Cour suprême. La requérante se présenta sur une liste indépendante lors des élections législatives de 2002. Se référant à l'arrêt du 15 décembre 1999, la Commission électorale centrale la raya de la liste. La Lettonie adhéra à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. La requérante fut autorisée à se présenter aux élections au Parlement européen du 12 juin 2004 et fut élue.

1. Article 34 de la Convention: perté du statut de victime – Dans la mesure où le Gouvernement évoque la possibilité pour la requérante de prendre part aux élections au Parlement européen, la Cour admet qu'à cet égard l'article 3 du Protocole n° 1 trouve à s'appliquer. Toutefois, le fait que la requérante soit éligible au Parlement européen ne saurait suffire à exonérer l'Etat de son obligation de respecter les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 en ce qui concerne le Parlement national: exception préliminaire rejetée.

2. Article 3 du Protocole n° 1: la requérante allègue une violation de cet article en raison de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve, en application de l'article 5 § 6 de la loi de 1995 sur les élections législatives, de se présenter aux élections au Parlement letton au motif qu'elle a «participé activement» aux activités du PCL après le 13 janvier 1991.

La Cour souligne en premier lieu que le critère de loyauté politique pouvant être appliqué à des fonctionnaires ne semble guère ou pas pertinent dans la présente affaire qui traite d'une question très différente, à savoir l'éligibilité d'individus aux élections législatives. Le critère de «neutralité politique» ne saurait s'appliquer à des députés de la même façon qu'à d'autres agents de l'Etat, les premiers, par définition, ne pouvant pas être «politiquement neutres». La restriction litigieuse poursuit des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale. Quant à la proportionnalité de la restriction, la requérante invoque le programme officiel du PCL afin d'exonérer celui-ci de toute responsabilité dans les événements de 1991. A son sens, ce programme montre que cette organisation avait choisi le chemin de la démocratisation depuis 1990. Cependant, les intentions d'un parti doivent s'apprécier à l'aune des actions de ses dirigeants et membres et non à celle de ses slogans officiels. Or la requérante ne s'est pas démarquée de son parti à l'époque du coup d'Etat du 13 janvier 1991 ni par la suite.

La requérante n'a jamais fait l'objet d'une procédure pénale. Si tel avait été le cas, elle aurait bénéficié de garanties telles que la présomption d'innocence ou le

bénéfice du doute. La mesure d'inéligibilité prise à son encontre constitue une mesure spéciale de droit public régissant l'accès à la vie politique au plus haut niveau. Dans le cadre d'une telle procédure, il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de l'importance. Les autorités lettonnes peuvent à bon droit, sans outrepasser les limites de leur marge d'appréciation, présumer qu'une personne se trouvant dans une position similaire à celle de la requérante a exprimé des opinions incompatibles avec la nécessité d'assurer l'intégrité du processus démocratique, et la déclarer inéligible. La requérante n'a pas réfuté le caractère probant des apparences devant les juridictions internes, ni du reste dans le cadre de la présente procédure.

La tâche de la Cour consiste essentiellement à apprécier si la mesure adoptée par le Parlement est proportionnée, et non à la juger fautive uniquement au motif que les juridictions internes n'avaient pas le pouvoir d'en « individualiser pleinement » l'application à la lumière de la situation et des circonstances particulières de l'individu.

Les personnes dans la situation de la requérante ont un accès effectif à un tribunal pour faire trancher la question de savoir si elles appartiennent à la catégorie définie par le législateur. Les procédures ne sauraient être considérées comme arbitraires. La législation attaquée définit de façon claire et précise la catégorie de personnes qu'elle vise, et est en outre suffisamment flexible pour permettre aux juridictions internes de rechercher si une personne en particulier relève ou non de cette catégorie. Les tribunaux nationaux n'ont pas l'obligation d'avoir des compétences plus larges qui iraient jusqu'à « individualiser pleinement » la situation de la requérante.

Il importe peu que la requérante n'ait jamais été poursuivie et qu'elle n'ait pas été révoquée de ses fonctions. Il ne faut accorder aucun poids à la question de savoir si le PCL pouvait être considéré comme une organisation légale ou une organisation illégale pendant la période qui a suivi le 13 janvier 1991, car, à partir de cette date au moins, la nature subversive de ses activités fut évidente. Il est clair que la requérante a choisi de soutenir la position antidémocratique de son parti.

Enfin, le fait que la mesure dénoncée n'ait pas été introduite immédiatement après le rétablissement de l'indépendance n'apparaît pas décisif en l'espèce. Il n'est pas surprenant qu'un corps législatif démocratique nouvellement établi, se trouvant dans une phase de tourmente politique, ait besoin d'un temps de réflexion pour examiner quelles mesures il lui faut envisager pour accomplir sa mission.

Le point de vue des autorités lettonnes selon lequel il est justifié encore aujourd'hui d'empêcher la requérante de se présenter aux élections législatives peut passer pour conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. La mesure législative en question, telle qu'appliquée à la requérante, n'est pas jugée arbitraire ou disproportionnée. Le comportement actuel ou récent de l'intéressée n'est pas à prendre en considération, étant donné que la mesure litigieuse est liée uniquement à ses prises de position politiques pendant la période cruciale de la lutte pour « la démocratie par l'indépendance » que la Lettonie a connue en 1991. Si pareille restriction ne peut guère être admise dans le contexte d'un système politique donné, tel que celui par exemple d'un pays qui est doté d'un cadre

établi d'institutions démocratiques depuis des dizaines d'années ou plusieurs siècles, elle peut être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique ayant conduit à son adoption et de la menace que représente pour le nouvel ordre démocratique la résurgence d'idées qui risqueraient de conduire à la restauration d'un régime totalitaire si on les laissait gagner du terrain.

La Cour attache également de l'importance au fait que le Parlement letton revoit l'article 5 § 6 de la loi de 1995 à des intervalles réguliers et l'a d'ailleurs réétudié en 2004. Qui plus est, la Cour constitutionnelle a soigneusement examiné dans son arrêt du 30 août 2000 les circonstances historiques et politiques ayant donné lieu à l'adoption de la loi en Lettonie, et a estimé que la restriction n'était ni arbitraire ni disproportionnée à ce moment-là, c'est-à-dire neuf ans après les événements en question, tout en avertissant que le Parlement letton devrait imposer une limite dans le temps à la restriction.

Conclusion : non-violation (treize voix contre quatre).

3. Articles 10 et 11 de la Convention : l'article 3 du Protocole n° 1 est la *lex specialis*, un examen séparé de ces griefs ne se justifie pas.

Jurisprudence citée par la Cour

X c. Pays-Bas, n° 6573/74, décision de la Commission du 19 décembre 1974, Décisions et rapports 1

Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas, nos 8348/78 et 8406/78, décision de la Commission du 11 octobre 1979, Décisions et rapports 18

X c. Belgique, n° 8701/79, décision de la Commission du 3 décembre 1979, Décisions et rapports 18

Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, 2 mars 1987, série A n° 113

Van Wambeke c. Belgique, n° 16692/90, décision de la Commission du 12 avril 1991, non publiée

Vogt c. Allemagne, 26 septembre 1995, série A n° 323

Marais c. France, n° 31159/96, décision de la Commission du 24 juin 1996, Décisions et rapports 86-A

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

Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I

Holland c. Irlande, n° 24827/94, décision de la Commission du 14 avril 1998, Décisions et rapports 93-B

Parti socialiste et autres c. Turquie, 25 mai 1998, *Recueil* 1998-III

Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni, 30 juillet 1998, *Recueil* 1998-V

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

Rekvényi c. Hongrie [GC], n° 25390/94, CEDH 1999-III

Hilbe c. Liechtenstein (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI

Dalban c. Roumanie [GC], n° 28114/95, CEDH 1999-VI

Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC], n° 23885/94, CEDH 1999-VIII

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

Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie (déc.) [GC], n° 48787/99, 4 juillet 2001

Petersen c. Allemagne (déc.), n° 39793/98, CEDH 2001-XII

Volkmer c. Allemagne (déc.), n° 39799/98, 22 novembre 2001

Podkolzina c. Lettonie, n° 46726/99, CEDH 2002-II
Christine Goodwin c. Royaume-Uni [GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI
M.D.U. c. Italie (déc.), n° 58540/00, 28 janvier 2003
Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II
Garaudy c. France (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX
Slivenko c. Lettonie [GC], n° 48321/99, CEDH 2003-X
Gorzelik et autres c. Pologne [GC], n° 44158/98, CEDH 2004-I
Aziz c. Chypre, n° 69949/01, CEDH 2004-V
Sidabras et Džiautas c. Lituanie, n^{os} 55480/00 et 59330/00, CEDH 2004-VIII
Melnitchenko c. Ukraine, n° 17707/02, CEDH 2004-X
Hirst c. Royaume-Uni (n° 2) [GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX

En l'affaire Ždanoka c. Lettonie,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Luzius Wildhaber, *président*,
Christos Rozakis,
Jean-Paul Costa,
Nicolas Bratza,
Boštjan M. Zupančič,
Loukis Loucaides,
Rıza Türmen,
Josep Casadevall,
András Baka,
Rait Maruste,
Javier Borrego Borrego,
Elisabet Fura-Sandström,
Alvina Gyulumyan,
Ljiljana Mijović,
Dean Spielmann,
Renate Jaeger, *juges*,
Jautrite Briede, *juge ad hoc*,

ainsi que de Lawrence Early, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 1^{er} juin 2005 et 15 février 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 58278/00) dirigée contre la République de Lettonie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Tatiana Ždanoka («la requérante»), a saisi la Cour le 20 janvier 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

2. La requérante est représentée par M^e W. Bowring, avocat à Colchester (Royaume-Uni). Le gouvernement letton («le Gouvernement») est représenté par son agent, M^{me} I. Reine, du ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait en particulier que son inéligibilité au Parlement letton ainsi qu'aux conseils municipaux enfreignait les droits que lui garantissaient l'article 3 du Protocole n° 1 et les articles 10 et 11 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

5. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section telle que remaniée (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 6 mars 2003, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Le 17 juin 2004, à l'issue d'une audience sur le fond (article 59 § 3 du règlement), une chambre de la première section, composée de Christos Rozakis, président, Peer Lorenzen, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Egil Levits, Anatoly Kovler, Vladimiro Zagrebelsky, juges, ainsi que de Søren Nielsen, greffier de section, a rendu son arrêt dans lequel elle a conclu, par cinq voix contre deux, qu'il y avait eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 et de l'article 11 de la Convention, et a dit qu'il n'y avait pas lieu d'examiner séparément le grief de la requérante sous l'angle de l'article 10 de la Convention. La chambre a également décidé, par cinq voix contre deux, d'allouer à la requérante une somme de 2 236,50 lati pour dommage matériel, une indemnité de 10 000 euros (EUR) au titre du dommage moral ainsi qu'un montant de 10 000 EUR pour frais et dépens. Le texte des opinions dissidentes des juges Bonello et Levits se trouvait joint à l'arrêt.

8. Le 17 septembre 2004, le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention. Le 10 novembre 2004, un collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande.

9. La composition de la Grande Chambre a été fixée conformément aux dispositions des articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

10. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 1^{er} juin 2005 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} I. REINE,

M. E. PLAKSINS,

*agent,
conseil ;*

– *pour la requérante*

M^e W. BOWRING,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Bowring et M^{me} Reine.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. Citoyenne lettonne née en 1950, la requérante réside à Riga. Elle est actuellement députée au Parlement européen.

A. Le contexte historique et la genèse de l'affaire

1. Le Pacte Molotov-Ribbentrop et la période soviétique

12. Le 23 août 1939, les ministres des Affaires étrangères de l'Allemagne et de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) signèrent un traité de non-agression (le « Pacte Molotov-Ribbentrop »). Le traité comprenait un protocole additionnel secret, approuvé le 23 août 1939 et modifié le 28 septembre 1939, selon lequel l'Allemagne et l'URSS convenaient de fixer la carte de leurs « sphères d'influence » respectives en cas de future « réorganisation territoriale et politique » des territoires des pays d'Europe centrale et orientale, alors indépendants – dont les trois États baltes de Lituanie, de Lettonie et d'Estonie. Après l'invasion de la Pologne par l'Allemagne le 1^{er} septembre 1939 et le début de la Seconde Guerre mondiale, l'URSS commença à exercer une pression considérable sur les gouvernements des États baltes en vue de prendre le contrôle de ces pays conformément au Pacte Molotov-Ribbentrop et à son protocole additionnel.

13. A la suite de l'ultimatum que l'URSS lança afin que fût autorisé le stationnement d'un nombre illimité de troupes soviétiques dans les États baltes, l'armée soviétique envahit la Lettonie et les deux autres États baltes indépendants les 16 et 17 juin 1940. Le gouvernement letton fut renversé et un nouveau gouvernement fut formé sous la direction du Parti communiste de l'URSS (ci-après « PCUS »), le parti unique de cet État. Du 21 juillet au 3 août 1940, l'URSS acheva d'annexer la Lettonie, qui devint une partie de l'URSS sous le nom de « République socialiste soviétique de Lettonie » (« RSS de Lettonie »).

14. La requérante naquit à Riga dans une famille de langue russe. En 1971, alors qu'elle était étudiante à l'université de Lettonie à Riga, elle adhéra au Parti communiste de Lettonie (ci-après « PCL »), en réalité une émanation régionale du PCUS. De 1972 à 1990, la requérante travailla comme maître de conférences à l'université de Lettonie. Elle fut membre du PCL pendant toute cette période.

15. Vers la fin des années 1980 se développa en Lettonie, comme dans d'autres pays d'Europe orientale, une pression sociale considérable en faveur d'une démocratisation de la vie politique. A la suite de l'introduction de la liberté d'expression sur le territoire de l'URSS, des

mouvements politiques de masse se formèrent en Lettonie – comme dans les autres Etats baltes – qui condamnèrent l’annexion du pays, affirmèrent la nécessité de construire une société nouvelle fondée notamment sur l’identité et les valeurs lettonnes, et soulignèrent la nécessité de restaurer l’indépendance de l’Etat.

16. Les premières élections indépendantes sous le régime soviétique se déroulèrent sur le territoire letton en mars 1990. La requérante fut élue au Conseil suprême (*Augstākā Padome*) de la RSS de Lettonie en tant que représentante de la circonscription de Pļavnieki à Riga. Elle rejoignit par la suite le bureau local du PCL. En avril 1990, ce bureau la choisit pour assister au XXV^e congrès du PCL, au cours duquel elle fut élue à la Commission centrale de contrôle et d’audit du parti. Selon les copies du procès-verbal de cet organe, la requérante était membre d’une sous-commission chargée de superviser la mise en œuvre des décisions et activités relatives au programme du PCL.

17. Lors du même congrès, un groupe de délégués exprima son désaccord avec la politique générale du PCL, lequel demeurerait loyal à l’URSS et au PCUS. Selon ces délégués, le PCL s’opposait à toute démocratisation de la vie publique et tentait de maintenir le *statu quo* de la règle soviétique. Ces délégués annoncèrent publiquement leur retrait du PCL et fondèrent un nouveau parti, le Parti communiste indépendant de Lettonie, qui se déclara immédiatement en faveur de l’indépendance de la Lettonie et d’un système politique multipartiste. La requérante ne rejoignit pas les rangs des délégués dissidents et resta au sein du PCL.

2. La Déclaration d’indépendance de la Lettonie

18. Le 4 mai 1990, le Conseil suprême adopta la Déclaration sur le rétablissement de l’indépendance de la République de Lettonie, déclarant illégitime et nulle l’incorporation de la Lettonie dans l’URSS et redonnant force de loi aux dispositions fondamentales de la Constitution lettonne (*Satversme*) de 1922. Cependant, le paragraphe 5 de cette déclaration instaura une période de transition visant à la restauration graduelle d’une véritable souveraineté de l’Etat et parallèlement à la rupture progressive de tous les liens institutionnels avec l’URSS. Pendant cette période, diverses dispositions de la Constitution de la RSS de Lettonie demeureraient en vigueur. Une commission gouvernementale spéciale fut chargée de négocier avec l’URSS sur la base du traité de paix russo-letton du 11 août 1920.

La déclaration susmentionnée fut adoptée par 139 voix sur un nombre total de 201 députés, avec une seule abstention. Cinquante-sept députés du groupe parlementaire *Līdztiesība* (Egalité des droits, en réalité le groupe du PCL), dont la requérante, ne participèrent pas au vote. Le même jour, le 4 mai 1990, le Comité central du PCL adopta une

résolution critiquant vigoureusement cette déclaration et demandant au président de l'URSS d'intervenir.

19. Le 7 mai 1990, le Conseil suprême approuva le gouvernement de la République indépendante de Lettonie.

3. *Les événements de janvier et de mars 1991*

20. Le soir du 12 janvier 1991, l'armée soviétique engagea une action militaire contre le pays voisin, la Lituanie, dont le gouvernement avait été formé de la même manière que le gouvernement letton. Les troupes soviétiques investirent la tour de la télévision à Vilnius et le siège de la télévision publique lituanienne, et tentèrent également d'occuper les locaux du Parlement lituanien et d'autres autorités. Les Lituaniens affluèrent pour assurer la protection des institutions de la Lituanie nouvellement indépendante. Treize civils lituaniens furent tués et des centaines d'autres blessés lors du conflit avec l'armée soviétique.

21. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir qui porte la responsabilité des décès survenus pendant les événements des 12 et 13 janvier 1991 à Vilnius. Selon le gouvernement défendeur, le Parti communiste de l'URSS est directement responsable de ces décès en ce qu'il avait le contrôle plein et effectif des troupes soviétiques. La requérante conteste la version du Gouvernement. Pour elle, l'agression de l'armée soviétique contre le gouvernement et le peuple lituaniens ne constitue pas un fait établi; à ce propos, elle présente une copie d'un article d'un journal russe d'après lequel c'étaient les indépendantistes lituaniens eux-mêmes qui tirèrent sur la foule dans le but de jeter le discrédit sur l'armée soviétique.

22. Au même moment, une tentative de coup d'Etat eut également lieu en Lettonie. Le 13 janvier 1991, le plénum du Comité central du PCL demanda la démission du gouvernement letton, la dissolution du Conseil suprême et l'octroi des pleins pouvoirs au Comité de salut public de Lettonie (*Vislatvijas Sabiedriskās glābšanas komiteja*), institué le même jour par plusieurs organisations, dont le PCL. Le 15 janvier 1991, le même comité déclara le Conseil suprême et le gouvernement déchus de leurs pouvoirs respectifs et s'octroya les pleins pouvoirs. Cinq personnes perdirent la vie et trente-quatre autres furent blessées au cours d'échauffourées armées à Riga; cependant cette tentative de coup d'Etat échoua.

23. Selon le gouvernement défendeur, il est tout à fait clair que la tentative de coup d'Etat en Lettonie fut lancée par le PCL à la lumière des événements de Vilnius, dans l'espoir que les troupes soviétiques envahiraient également Riga pour soutenir le coup d'Etat prosoviétique. La requérante soutient qu'à cette époque il y eut en Lettonie une série de manifestations populaires contre la hausse des prix des denrées

alimentaires décrétée par le gouvernement; ces manifestations furent donc selon elle la cause principale des événements de janvier 1991. Enfin, la requérante fait valoir que, dans leurs déclarations respectives des 13 et 15 janvier 1991, le plénum du Comité central du PCL et le Comité de salut public ne se limitèrent pas à demander ou à proclamer la démission des autorités lettonnes mais annoncèrent également la tenue d'élections anticipées au Conseil suprême.

24. Le 3 mars 1991, un vote populaire eut lieu sur le territoire letton. Les électeurs devaient répondre à la question ainsi formulée: «Etes-vous pour une République de Lettonie démocratique et politiquement indépendante?» D'après les chiffres fournis par le Gouvernement, 87,5 % de l'ensemble des résidents du pays inscrits sur les listes électorales participèrent au vote; 73,6 % d'entre eux répondirent «oui» à la question posée. Selon le Gouvernement, c'était un véritable référendum national, qui confirmait le soutien d'une immense part de la population lettonne à l'idée de l'indépendance du pays. La requérante soutient en revanche qu'il s'agissait d'un simple vote consultatif, et conteste le taux de participation précité et donc la légitimité même de ce vote.

4. *Les événements d'août et de septembre 1991*

25. Le 19 août 1991, une tentative de coup d'Etat eut lieu à Moscou. Un organe autoproclamé, le Comité national de l'état d'urgence, déclara que le président de l'URSS, M. Gorbatchev, était suspendu de ses fonctions, s'érigea en organe de pouvoir unique, et décréta l'état d'urgence «dans certaines régions de l'URSS».

26. Le même jour, le 19 août 1991, le Comité central et le comité de Riga du PCL déclarèrent leur soutien au Comité national de l'état d'urgence et créèrent un «groupe opérationnel» en vue de lui prêter assistance. Selon le Gouvernement, le 20 août 1991, le PCL, le groupe parlementaire *Līdztiesība* et certaines autres organisations signèrent et diffusèrent un appel intitulé «*Godājamie Latvijas iedzīvotāji!*» («Honorables habitants de la Lettonie!»), exhortant le peuple à se plier aux exigences de l'état d'urgence et à ne pas s'opposer aux mesures prises à Moscou par le Comité national de l'état d'urgence. Selon la requérante, l'implication du PCL dans tous ces événements n'est pas prouvée; en particulier, les députés du groupe *Līdztiesība* auraient participé aux débats parlementaires pendant deux jours de suite et n'auraient même pas été informés que cet appel allait être lancé.

27. Ce coup d'Etat se solda lui aussi par un échec. Le 21 août 1991, le Conseil suprême de Lettonie adopta une loi constitutionnelle concernant le statut étatique de la République de Lettonie et proclamant l'indépendance absolue et immédiate du pays. Le paragraphe 5 de la Déclaration du 4 mai 1990, relatif à la période de transition, fut abrogé.

28. Par une décision du 23 août 1991, le Conseil suprême déclara le PCL anticonstitutionnel. Le lendemain, les activités du parti furent suspendues, et le ministre de la Justice fut chargé «de mener l’instruction sur les activités illégales du PCL et de proposer (...) une motion relative à la possibilité d’autoriser son fonctionnement à l’avenir». Sur la base de la proposition du ministre de la Justice, le Conseil suprême ordonna le 10 septembre 1991 la dissolution du parti.

29. Entre-temps, le 22 août 1991, le Conseil suprême avait chargé une commission parlementaire d’enquêter sur la participation des députés du groupe *Līdztiesība* au coup d’Etat. Le 9 juillet 1992, sur la base du rapport final de cette commission, le Conseil suprême annula les mandats de quinze députés; la requérante ne figurait pas parmi ceux-ci.

5. *Les développements ultérieurs concernant la requérante*

30. En février 1993, la requérante devint présidente du Mouvement pour la justice sociale et l’égalité des droits en Lettonie (*Kustība par sociālo taisnīgumu un līdztiesību Latvijā*), qui devint par la suite un parti politique, *Līdztiesība* (Egalité des droits).

31. Les 5 et 6 juin 1993 se tinrent des élections législatives conformément à la Constitution rétablie de 1922. Pour la première fois depuis la restauration de l’indépendance de la Lettonie, les citoyens élurent le Parlement (*Saeima*) qui se substitua au Conseil suprême. C’est à ce moment-là que le mandat de député de la requérante prit fin. Les autorités lettonnes ayant refusé d’inscrire la requérante au registre des résidents en tant que citoyenne lettonne, elle ne put participer ni à ces élections, ni aux élections législatives suivantes, qui se tinrent en 1995, ni aux élections municipales de 1994. A la suite du recours introduit par elle, les tribunaux reconnurent en janvier 1996 qu’elle était de droit citoyenne lettonne puisqu’elle comptait parmi ses ascendants une personne qui avait possédé la nationalité lettonne avant 1940. Ils enjoignirent aux autorités électorales de l’enregistrer en tant que citoyenne lettonne et de lui délivrer les documents correspondants.

6. *La procédure pénale à l’encontre de deux anciens dirigeants du PCL*

32. Par un arrêt définitif rendu le 27 juillet 1995, la Cour suprême déclara A.R. et O.P., qui avaient été les deux plus hauts dirigeants du PCL, coupables d’avoir tenté de renverser par la violence les autorités légitimes de la Lettonie indépendante. Dans son arrêt, la haute juridiction admit notamment les circonstances suivantes comme étant des faits historiques:

a) N’ayant pas réussi à obtenir une majorité au Conseil suprême à l’issue des élections démocratiques de mars 1990, le PCL et les autres organisations énumérées à l’article 5 § 6 de la loi sur les élections

législatives avaient décidé de prendre un chemin contraire à la Constitution et instauré le Comité de salut public, qui avait tenté d'usurper le pouvoir et de dissoudre le Conseil suprême et le gouvernement légitime de Lettonie. Pareilles actions étaient contraires non seulement à l'article 2 de la Constitution de 1922, qui énonçait que le pouvoir souverain était conféré au peuple, mais également à l'article 2 de la Constitution de la RSS de Lettonie, qui conférait aux seuls conseils élus (*soviets*) le pouvoir d'agir au nom du peuple.

b) Le Comité central du PCL avait fourni un soutien financier à l'unité spéciale de la police soviétique, qui portait l'entière responsabilité des incidents mortels de janvier 1991 (paragraphes 22-23 ci-dessus); en même temps, le Comité de salut public avait exprimé publiquement son soutien à cet organe militarisé.

c) Lors du coup d'Etat du 19 août 1991, le Comité central du PCL s'était ouvertement déclaré en faveur du Comité national de l'état d'urgence, avait instauré un «groupe opérationnel» en vue de fournir une assistance à cet organe et avait publié une déclaration appelant la population à se conformer au régime imposé par cet organe autoproclamé et anticonstitutionnel.

B. Les élections municipales de 1997

33. Le 25 janvier 1997, le Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie déposa auprès de la commission électorale de Riga une liste de dix candidats aux élections municipales suivantes du 9 mars 1997. La requérante figurait parmi ces candidats. Conformément aux exigences de la loi sur les élections municipales, l'intéressée signa la liste et y joignit une déclaration écrite dans laquelle elle attestait n'être pas visée par l'article 9 de cette loi. Aux termes de cette disposition, sont inéligibles les personnes ayant «activement participé» (*darbojušās*) après le 13 janvier 1991 aux activités du PCUS, du PCL ainsi que de plusieurs autres organisations expressément nommées. Par une lettre expédiée le même jour, soit le 25 janvier 1997, la requérante informa la Commission électorale centrale que, jusqu'au 10 septembre 1991, date de la dissolution officielle du PCL, elle avait été membre du bureau de Pļavnieki et de la Commission centrale de contrôle et d'audit du parti. Cependant, elle argua que les restrictions susmentionnées ne lui étaient pas applicables, puisqu'elles étaient contraires aux articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

34. Par une décision du 11 février 1997, la commission électorale de Riga enregistra la liste présentée par la requérante. Aux élections du 9 mars 1997, cette liste obtint quatre des soixante sièges du conseil municipal de Riga (*Rīgas Dome*). La requérante figurait parmi les élus.

C. Les élections législatives de 1998

35. Afin de participer aux élections législatives du 3 octobre 1998, le Mouvement pour la justice sociale et l'égalité des droits en Lettonie conclut un accord de coalition avec le Parti de l'harmonie nationale (*Tautas Saskaņas partija*), le Parti socialiste de Lettonie (*Latvijas Sociālistiskā partija*) et le Parti russe (*Krievu partija*). Les quatre partis formèrent une liste unie sous l'intitulé «Parti de l'harmonie nationale». La requérante y figurait en tant que candidate des circonscriptions de Riga et de Vidzeme.

Le 28 juillet 1998, la liste fut déposée auprès de la Commission électorale centrale en vue de son enregistrement. Conformément aux exigences de la loi sur les élections législatives, la requérante signa la liste et y joignit une déclaration écrite identique à celle qu'elle avait présentée avant les élections municipales. De même, tout comme pour les élections de 1997, elle envoya à la Commission électorale centrale une lettre dans laquelle elle expliquait sa situation et soutenait que les restrictions en question étaient incompatibles avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

36. Le 29 juillet 1998, la Commission électorale centrale suspendit l'enregistrement de la liste, au motif que la candidature de la requérante n'était pas conforme aux exigences de la loi sur les élections législatives. Ne voulant pas compromettre l'enregistrement de la liste entière, la requérante retira sa candidature, après quoi la liste fut immédiatement enregistrée.

D. La procédure devant permettre d'établir la participation de la requérante aux activités du PCL

37. Par une lettre du 7 août 1998, le président de la Commission électorale centrale demanda au procureur général de la République d'examiner la légitimité de l'élection de la requérante au conseil municipal de Riga.

38. Par une décision du 31 août 1998, dont copie fut envoyée à la Commission électorale centrale, le parquet général (*Ģenerālprokuratūra*) constata que la requérante n'avait commis aucun délit réprimé par le code pénal. Selon la décision, l'intéressée avait certes fourni à la commission électorale de Riga de fausses informations sur sa participation au PCL, mais aucun élément ne permettait de conclure qu'elle l'avait fait dans le but précis d'induire la commission en erreur. A cet égard, le parquet estima que la déclaration de la requérante, jointe à la liste des candidats aux élections du 9 mars 1997, devait être lue à la lumière de sa lettre explicative du 25 janvier 1997.

39. Le 14 janvier 1999, le parquet général demanda au tribunal régional de Riga de constater la participation de la requérante aux activités du PCL après le 13 janvier 1991. A son mémoire, le parquet joignit les documents suivants: la lettre de la requérante du 25 janvier 1997; le procès-verbal de la réunion de la Commission centrale de contrôle et d'audit du parti du 26 janvier 1991; le procès-verbal de la réunion commune de la Commission centrale de contrôle et d'audit et des commissions de contrôle et d'audit des villes et des régions tenue le 27 mars 1991; les annexes à ces procès-verbaux indiquant la structure et la composition de la Commission centrale, ainsi que la liste des membres de celle-ci au 1^{er} juillet 1991.

40. Par un jugement contradictoire du 15 février 1999, le tribunal régional de Riga fit droit à la demande du parquet, estimant que les pièces présentées témoignaient clairement de la participation active de la requérante aux activités du parti après la date critique, et que les éléments de preuve fournis par l'intéressée ne suffisaient pas à réfuter ce constat. En conséquence, le tribunal rejeta les arguments de la requérante qui soutenait que son appartenance au PCL n'était que formelle, qu'elle ne participait pas aux réunions de la Commission centrale de contrôle et d'audit et qu'on ne pouvait dès lors conclure qu'elle avait «agi» ou «milité» au sein du parti ou «activement participé» (*darboties*) aux activités de celui-ci.

41. La requérante interjeta appel de ce jugement devant la Chambre civile de la Cour suprême. Le 12 novembre 1999, la Chambre civile commença à examiner l'affaire. A l'audience, la requérante plaida que le contenu des procès-verbaux susmentionnés des 26 janvier et 27 mars 1991, dans lesquels son nom était mentionné, ne pouvait pas être retenu contre elle, puisqu'à ces deux dates elle avait rempli ses fonctions au sein du Conseil suprême de Lettonie et non au sein du PCL. Après avoir entendu deux témoins déclarant que la requérante était effectivement présente au Conseil suprême, la chambre suspendit l'examen de l'affaire afin de permettre à la requérante de produire des preuves plus convaincantes et susceptibles d'appuyer ses déclarations, tels les comptes rendus des débats parlementaires ou des procès-verbaux des réunions du groupe parlementaire *Līdztiesība*. Toutefois, ces documents n'ayant pas été conservés par le Bureau du Parlement, la requérante ne put jamais fournir de telles preuves.

42. Par un arrêt du 15 décembre 1999, la Chambre civile rejeta l'appel de la requérante. Selon l'arrêt, les éléments de preuve recueillis par le parquet suffisaient pour que la haute juridiction puisse conclure que l'intéressée avait activement participé aux activités du PCL après le 13 janvier 1991. La chambre releva ensuite que la dissolution du PCL avait été ordonnée «conformément aux intérêts de l'Etat letton dans la situation politico-historique concrète» et que les conventions

internationales invoquées par la requérante autorisaient des limitations justifiées à l'exercice des droits électoraux.

43. A la suite de l'arrêt de la Chambre civile, exécutoire à compter de son prononcé, la requérante devint inéligible et perdit son mandat de conseillère municipale de Riga.

44. La requérante se pourvut en cassation contre l'arrêt susmentionné devant le Sénat de la Cour suprême, soulignant, entre autres, l'incompatibilité de la restriction litigieuse avec l'article 11 de la Convention. Par une ordonnance définitive du 7 février 2000, le Sénat déclara le pourvoi irrecevable. Selon lui, la procédure en question avait un seul objet strictement défini, c'est-à-dire établir si la requérante avait ou non activement participé après le 13 janvier 1991 aux activités du PCL. En définitive, le Sénat, relevant que son examen n'aurait aucune incidence sur le constat lui-même, se déclara incompetent pour analyser les conséquences juridiques découlant de ce constat. En outre, il fit remarquer qu'une telle analyse impliquerait un examen de la compatibilité de la législation lettone avec le droit constitutionnel et international, ce qui ne relevait pas de la compétence de la juridiction de cassation.

45. Des procédures similaires à celles engagées contre la requérante furent également instaurées contre un petit nombre d'autres activistes du PCL. Tous ne firent pas l'objet d'un constat par les tribunaux de «participation active» aux activités du PCL après janvier 1991.

E. Les élections législatives de 2002

46. Les élections législatives suivantes eurent lieu le 5 octobre 2002. En vue de participer à ces élections, le parti *Līdztiesība*, présidé par la requérante, forma avec deux autres partis, le Parti de l'harmonie nationale et le Parti socialiste, une coalition électorale nommée «Pour les droits de l'homme dans une Lettonie unie» («*Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā*»), en abrégation PCTVL). Le programme électoral de cette coalition soulignait expressément la nécessité d'abolir les restrictions aux droits électoraux des personnes ayant été activement impliquées dans le PCL après le 13 janvier 1991.

47. Au printemps 2002, le conseil exécutif du parti *Līdztiesība* désigna la requérante comme candidate aux élections de 2002; le conseil de la coalition PCTVL approuva cette désignation. Cependant, peu après, le 16 mai 2002, la législature sortante rejeta une proposition d'abrogation de l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives. Pleinement conscient de la situation de la requérante et craignant que sa candidature n'empêche l'enregistrement de la liste entière de PCTVL, le conseil de la coalition changea d'avis et décida de ne pas faire figurer

l'intéressée sur la liste des candidats. La requérante décida alors de soumettre une liste séparée, ne contenant qu'un seul et unique nom, le sien, et intitulée «Parti de l'harmonie nationale».

48. Le 23 juillet 2002, la coalition PCTVL déposa à la Commission électorale centrale sa liste, qui contenait au total les noms de soixante-dix-sept candidats pour les cinq circonscriptions de Lettonie. Le même jour, la requérante demanda à la commission d'enregistrer sa propre liste, pour la circonscription de Kurzeme uniquement. Comme elle l'avait fait pour les élections de 1998, elle joignit à sa liste une déclaration écrite selon laquelle les restrictions litigieuses étaient incompatibles avec la Constitution et les engagements internationaux de la Lettonie. Le 25 juillet 2002, la commission enregistra les deux listes.

49. Par une décision du 7 août 2002, la Commission électorale centrale, se référant à l'arrêt de la Chambre civile du 15 décembre 1999, raya la requérante de la liste du Parti de l'harmonie nationale. En outre, après avoir constaté que la requérante avait été la seule candidate sur cette liste et qu'après sa radiation celle-ci ne contenait plus aucun nom, la commission décida d'en annuler l'enregistrement.

50. Aux élections du 5 octobre 2002, la liste de la coalition PCTVL recueillit 18,94 % des voix et obtint vingt-cinq sièges au Parlement.

F. Les élections au Parlement européen

51. La Lettonie est devenue membre de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Avant cette date, sur la base de la loi du 12 février 2004 sur les élections au Parlement européen (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*), la requérante fut autorisée à se présenter à ces élections. Celles-ci se déroulèrent le 12 juin 2004 et la requérante fut élue députée européenne.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions relatives au statut étatique de la Lettonie

52. Le dispositif de la Déclaration du 4 mai 1990 sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie se lisait ainsi :

«Le Conseil suprême de la RSS de Lettonie *décide* :

1) tout en reconnaissant la primauté du droit international sur les dispositions du droit national, de considérer comme illégaux le Pacte du 23 août 1939 entre l'URSS et l'Allemagne et l'annihilation du pouvoir souverain de la République de Lettonie du fait de l'agression militaire de l'URSS du 17 juin 1940 ;

2) de déclarer nulle et non avenue la déclaration du Parlement [*Saeima*] de Lettonie, adoptée le 21 juillet 1940 et relative à l'intégration de la Lettonie dans l'Union des républiques socialistes soviétiques ;

3) de restaurer sur tout le territoire letton la force légale de la Constitution [*Satversme*] de la République de Lettonie, adoptée le 15 février 1922 par l'Assemblée Constituante [*Satversmes sapulce*]. Le nom officiel de l'Etat letton est la RÉPUBLIQUE de LETTONIE, en abrégé LETTONIE;

4) de suspendre la Constitution de la République de Lettonie jusqu'à l'adoption d'une nouvelle version de la Constitution, excepté les articles qui définissent la base juridique et constitutionnelle de l'Etat letton et qui, conformément à l'article 77 de la même Constitution, ne sont modifiables que par voie de référendum, à savoir:

Article 1^{er} – La Lettonie est une république indépendante et démocratique.

Article 2 – Le pouvoir souverain de l'Etat letton appartient au peuple letton.

Article 3 – Le territoire de la Lettonie défini par les traités internationaux se compose de la Vidzeme, la Latgale, la Kurzeme et la Zemgale.

Article 6 – Le Parlement [*Saeima*] est élu par la voie d'élections générales, égalitaires, directes, proportionnelles et à bulletin secret.

L'article 6 de la Constitution sera appliqué après la restauration des organes de pouvoir et d'administration de la République indépendante de Lettonie, garantissant un libre déroulement du scrutin;

5) d'instituer une période de transition permettant la restauration *de facto* de la souveraineté de la République de Lettonie, qui prendra fin avec la convocation du Parlement de la République de Lettonie. Pendant cette période de transition, le pouvoir suprême sera exercé par le Conseil suprême de la République de Lettonie;

6) d'accepter l'application, pendant la période de transition, des dispositions de la Constitution de la RSS de Lettonie et des autres actes législatifs en vigueur sur le territoire de la RSS de Lettonie au moment de l'adoption de la présente décision, dans la mesure où ces dispositions ne sont pas incompatibles avec les articles 1, 2, 3 et 6 de la Constitution de la République de Lettonie.

En cas de contestation sur des questions relatives à l'application des actes législatifs, c'est la Cour constitutionnelle de la République de Lettonie qui tranchera.

Pendant la période de transition, seul le Conseil suprême de la République de Lettonie adoptera de nouveaux textes législatifs ou modifiera ceux qui existent;

7) de créer une commission pour rédiger une nouvelle version de la Constitution de la République de Lettonie qui corresponde à la situation politique, économique et sociale actuelle de la Lettonie;

8) de garantir aux citoyens de la République de Lettonie et aux ressortissants des autres Etats qui résident de façon permanente sur le territoire letton des droits sociaux, économiques et culturels ainsi que des libertés politiques conformes aux normes internationales des droits de l'homme universellement reconnues. Cela concerne les citoyens de l'URSS qui souhaiteraient vivre en Lettonie sans acquérir la nationalité lettone;

9) de fonder les rapports entre la République de Lettonie et l'URSS sur le traité de paix du 11 août 1920 entre la Lettonie et la Russie, qui est toujours en vigueur et reconnaît pour l'éternité l'indépendance de l'Etat letton. Une commission gouvernementale sera formée pour mener les négociations avec l'URSS.»

53. Le dispositif de la loi constitutionnelle du 21 août 1991 relative au statut étatique de la République de Lettonie (*Konstitucionālais likums «Par Latvijas Republikas valstisko statusu»*) est ainsi libellé :

«Le Conseil suprême de la République de Lettonie *déclare* que :

1) la Lettonie est une république indépendante et démocratique où le pouvoir souverain de l'Etat letton appartient au peuple letton et dont le statut étatique est défini par la Constitution du 15 février 1922 ;

2) le paragraphe 5 de la Déclaration du 4 mai 1990 sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie, qui prévoit une période de transition en vue de la restauration *de facto* de la souveraineté de la République de Lettonie, est abrogé ;

3) jusqu'au terme de l'occupation et de l'annexion et jusqu'à la convocation du Parlement, le pouvoir étatique suprême en République de Lettonie sera pleinement exercé par le Conseil suprême de la République de Lettonie. Seuls les lois et les décrets adoptés par les autorités suprêmes de pouvoir et d'administration de la République de Lettonie sont en vigueur sur son territoire ;

4) la présente loi constitutionnelle entre en vigueur au moment de son adoption.»

B. Le statut du PCUS et du PCL

54. Le rôle du PCUS dans l'ex-Union soviétique était défini par l'article 6 de la Constitution de l'URSS de 1977 et l'article 6 de la Constitution de la RSS de Lettonie de 1978, libellés en des termes identiques. Ces dispositions se lisaient ainsi :

«La force directrice et motrice de la société soviétique, le noyau de son système politique et de tous ses organismes étatiques et non gouvernementaux est le Parti communiste de l'Union soviétique. Le PCUS existe pour le peuple et sert le peuple.

A la lumière de la doctrine marxiste-léniniste, le Parti communiste détermine les lignes directrices de l'évolution de la société et l'orientation de la politique intérieure et extérieure de l'URSS, dirige la grande action créatrice du peuple soviétique et confère à sa lutte pour la victoire du communisme un caractère planifié, systématique et scientifiquement fondé.

Tous les organismes du parti agissent dans le cadre de la Constitution de l'URSS.»

55. La décision du Conseil suprême du 24 août 1991 relative à la suspension des activités de certaines organisations non gouvernementales et politiques était ainsi libellée :

«Le 20 août 1991, le Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, le Conseil uni des collectifs du travail, le Conseil républicain des anciens combattants et travailleurs, le Comité central du Parti communiste de Lettonie et le Comité central de l'Union de la jeunesse communiste de Lettonie publièrent une déclaration annonçant aux habitants de la République que l'état d'urgence avait été décrété en Lettonie, et incitèrent tous les particuliers à s'opposer à ceux qui ne se soumettaient pas aux ordres du Comité national de l'état d'urgence. Ce faisant, les associations (...)

susmentionnées ont déclaré leur soutien aux organisateurs du coup d'Etat et ont incité les autres particuliers à faire de même.

Les agissements de ces organisations sont contraires aux articles 4, 6 et 49 de la Constitution lettone, aux termes desquels les citoyens lettons ont le droit de former des partis et d'autres associations uniquement si leurs buts et activités pratiques ne tendent pas à une modification violente ou au renversement de l'ordre constitutionnel existant (...), et que les associations doivent respecter la Constitution et les lois, et agir conformément à leurs dispositions.

Le Conseil suprême de la République de Lettonie décrète:

1. Les activités du Parti communiste de Lettonie [et des autres organisations susmentionnées] sont suspendues (...)»

56. Les passages pertinents de la décision prise le 10 septembre 1991 par le Conseil suprême relativement à la dissolution des organisations susmentionnées se lisent comme suit :

« (...) En mai 1990, le Parti communiste de Lettonie, le Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, le Conseil uni des collectifs du travail et le Conseil républicain des anciens combattants et travailleurs créèrent le Comité de défense de la Constitution de l'URSS et de la RSS de Lettonie et des droits des citoyens, qui, le 25 novembre 1990, fut rebaptisé en «Comité de salut public de Lettonie» (...)

Le 15 janvier 1991, le Comité de salut public de Lettonie déclara qu'il prenait le pouvoir, et prononça la dissolution du Conseil suprême et du gouvernement de la République de Lettonie.

En août 1991, le Comité central du Parti communiste de Lettonie [et les autres organisations susmentionnées] soutinrent le coup d'Etat (...)

Eu égard à tout ce qui précède, le Conseil suprême de la République de Lettonie décrète:

1. Le Parti communiste de Lettonie [et les autres organisations susmentionnées], ainsi que la coalition de ces organisations, le Comité de salut public de Lettonie, sont dissous pour anticonstitutionnalité (...)

2. Les anciens membres du Parti communiste de Lettonie [et des autres organisations susmentionnées] sont informés qu'ils ont le droit de s'associer dans des partis et d'autres associations dont les buts et les activités pratiques n'ont pas pour objectif une modification violente ou le renversement de l'ordre constitutionnel existant, et qui ne sont pas autrement contraires à la Constitution et aux lois de la République de Lettonie (...)»

C. La législation en matière électorale

1. Les dispositions matérielles

57. Les dispositions pertinentes de la Constitution (*Satversme*) de la République de Lettonie, adoptée en 1922 et modifiée par la loi du 15 octobre 1998, sont rédigées comme suit :

Article 9

«Peut être élu au Parlement tout citoyen letton jouissant de la plénitude des droits civiques et ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections.»

Article 64

«Le pouvoir législatif appartient au Parlement, ainsi qu'au peuple dans les conditions et dans la mesure déterminées par la présente Constitution.»

Article 91

«En Lettonie, tous les hommes sont égaux devant la loi et les tribunaux. Les droits de l'homme sont exercés sans aucune discrimination.»

Article 101

«Tout citoyen letton a le droit de participer au fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales conformément à la loi (...)»

58. Les dispositions pertinentes de la loi du 25 mai 1995 sur les élections législatives (*Saeimas vēlēšanu likums*) sont ainsi libellées :

Article 4

«Peut être élu au Parlement tout citoyen letton ayant atteint l'âge de vingt et un ans au jour des élections, s'il n'est pas concerné par l'une des restrictions prévues à l'article 5 de la présente loi.»

Article 5

«Ne peuvent se porter candidates aux élections ni être élues au Parlement les personnes :

(...)

6) ayant activement participé [*darbojušās*], après le 13 janvier 1991, aux activités du PCUS (PCL), du Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, du Conseil uni des collectifs du travail, de l'Organisation des anciens combattants et travailleurs, du Comité de salut public de Lettonie, ou au sein de leurs comités régionaux; (...)

Article 11

«Doivent être joints à la liste des candidats :

(...)

3) une déclaration signée par chacun des candidats inclus dans la liste et confirmant qu'il répond aux exigences de l'article 4 de la loi et qu'il n'est pas concerné par l'article 5, paragraphes 1 à 6, de la présente loi; (...)

Article 13

«(...)

2. Une fois enregistrées, les listes de candidats sont irrévocables, et les seules modifications que la Commission électorale centrale peut y apporter sont :

- 1) la radiation du candidat de la liste, lorsque : (...)
- a) le candidat n'est pas un citoyen jouissant de la plénitude de ses droits civiques (articles 4 et 5 ci-dessus);
- (...)
3. (...) [L]e candidat est rayé de la liste sur la base d'une attestation de l'autorité compétente ou sur décision d'un tribunal. Le fait que le candidat :
- (...)
- 6) a activement participé, après le 13 janvier 1991, aux activités du PCUS (PCL), du Front internationaliste des travailleurs de la RSS de Lettonie, du Conseil uni des collectifs du travail, de l'Organisation des anciens combattants et travailleurs, du Comité de salut public de Lettonie, ou de leurs comités régionaux, est attesté par jugement du tribunal compétent; (...)

59. La loi du 13 janvier 1994 sur les élections aux conseils municipaux des villes et des communes (*Pilsētas domes un pagasta padomes vēlēšanu likums*) contient des dispositions similaires aux dispositions précitées de la loi sur les élections législatives. En particulier, l'article 9 § 5 est identique à l'article 5 § 6 de cette dernière loi.

2. Les dispositions procédurales

60. La procédure de constat judiciaire de participation ou de non-participation aux activités des associations mentionnées ci-dessus est régie par le chapitre 23-A du code de procédure civile (*Civilprocesa kodekss*), ajouté par une loi du 3 septembre 1998 et intitulé «Examen des affaires relatives aux constats de restrictions aux droits électoraux». Les dispositions de ce chapitre se lisent ainsi :

Article 233-1

«Le procureur peut présenter une demande en vue de faire constater une restriction aux droits électoraux (...)

La demande doit être soumise au tribunal dans le ressort duquel est domiciliée la personne à l'égard de laquelle le constat des restrictions aux droits électoraux est sollicité.

La demande peut être présentée lorsqu'une commission électorale a enregistré une liste de candidats où figure (...) le nom d'un citoyen dont la participation active aux activités du PCUS (du PCL) après le 13 janvier 1991 est avérée (...). Une demande concernant une personne figurant sur la liste des candidats peut également être présentée lorsque les élections ont déjà eu lieu.

La demande doit être accompagnée d'une attestation de la commission électorale certifiant que la personne en question s'est portée candidate aux élections et que la liste concernée a été enregistrée, ainsi que des preuves confirmant les allégations formulées dans la demande.»

Article 233-3

«Après avoir examiné la demande, le tribunal prononce un jugement :

- 1) constatant que le demandeur a activement participé après le 13 janvier 1991 aux activités du PCUS (du PCL) (...)
- 2) rejetant la demande pour défaut de fondement (...)

D. Les propositions d'abrogation des restrictions litigieuses

61. La loi sur les élections législatives fut adoptée le 25 mai 1995 par la première assemblée législative élue après le rétablissement de l'indépendance de Lettonie, dite «la cinquième législature» (les quatre premières ayant siégé pendant la période 1922-1934). La législature suivante (la sixième), élue en octobre 1995, fut amenée à examiner trois propositions distinctes tendant à l'abrogation de l'article 5 § 6 de la loi susmentionnée. A la session plénière du 9 octobre 1997, à l'issue de très longs débats, les trois propositions furent rejetées à de fortes majorités. De même, le 18 décembre 1997, lors d'une discussion sur une proposition visant à rendre l'article 5 § 6 plus restrictif, le libellé actuel de cette disposition fut également confirmé. Elue en octobre 1998, la législature suivante (la septième) examina une proposition d'abrogation de l'article 5 § 6 à la session plénière du 16 mai 2002. Après de longs débats, la majorité des députés refusa de donner suite à cette proposition. Enfin, la huitième législature, élue en octobre 2002, examina le 15 janvier 2004 une proposition similaire, qui fut également rejetée.

E. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 30 août 2000

62. Par un arrêt rendu le 30 août 2000 dans l'affaire n° 2000-03-01, la Cour constitutionnelle (*Satversmes tiesa*) déclara les restrictions visées à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives et à l'article 9 § 5 de la loi sur les élections municipales compatibles avec la Constitution lettone et avec l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

Dans cet arrêt, adopté par quatre voix contre trois, la Cour constitutionnelle rappela tout d'abord les principes généraux dégagés par la jurisprudence constante des organes de la Convention quant à l'application de l'article 14 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1. Elle releva ensuite que :

«4. Est dénué de fondement l'argument (...) selon lequel les dispositions litigieuses, qui interdisent à certains citoyens lettons de se porter candidats et d'être élus au Parlement et aux conseils municipaux, font subir à ceux-ci une discrimination fondée sur leur appartenance politique (...). Les dispositions entreprises ne prévoient aucune différence de traitement en fonction des convictions (des opinions) politiques des

personnes visées, mais apportent une restriction aux droits électoraux de celles-ci en raison de leurs actions contre l'ordre démocratique rétabli après le 13 janvier 1991 (...)

Le législateur a donc subordonné les restrictions au degré de la responsabilité personnelle [*individuālās atbildības pakāpe*] de chacun dans la réalisation des objectifs et du programme de ces organisations, et la restriction au droit d'être élu au Parlement ou à un conseil municipal (...) est liée aux activités concrètes de la personne concernée dans les associations (...) en question.

A elle seule, l'appartenance formelle aux organisations susmentionnées ne saurait servir de fondement à l'interdiction faite à une personne de se porter candidate ou être élue au Parlement. (...)

Par conséquent, les dispositions entreprises ne sont dirigées que contre ceux qui, postérieurement au 13 janvier 1991, ont tenté, en présence de l'armée d'occupation, de rétablir l'ancien régime par des actions concrètes [*ar aktīvu darbību*]; en revanche, elles ne concernent pas les personnes avec des convictions (des opinions) politiques différentes. La tendance de certains tribunaux à se limiter uniquement à constater l'appartenance formelle sans évaluer le comportement de la personne n'est pas conforme aux buts que le législateur a voulu atteindre en adoptant les dispositions attaquées (...)

6. (...) Puisque les objectifs de ces organisations étaient liés au renversement du régime étatique existant [*pastāvošās valsts iekārtas graušana*], elles étaient par essence anticonstitutionnelles (...)

Par conséquent, le but des restrictions à l'éligibilité est de protéger l'ordre d'Etat démocratique, la sécurité nationale et l'intégrité territoriale de Lettonie. Les dispositions entreprises ne sont pas dirigées contre le pluralisme d'idées en Lettonie ou contre les opinions politiques d'une personne, mais contre ceux qui, par leurs agissements actifs, ont tenté de renverser l'ordre d'Etat démocratique (...). L'exercice des droits de l'homme ne peut pas être dirigé contre la démocratie en tant que telle (...)

La substance et l'effectivité du droit se manifestent à travers son caractère éthique [*ētiskums*]. Une société démocratique a un intérêt légitime à exiger que ses représentants politiques fassent preuve de loyauté envers la démocratie. Lorsque des restrictions sont introduites, ce ne sont pas l'honneur et la réputation des candidats, au sens des droits attachés à leur personne [*personisks tiesisks labums*], qui sont mis en cause; ce qui est mis en cause, c'est le point de savoir si les personnes en question sont dignes de représenter le peuple au sein du Parlement ou d'un conseil municipal. Ces restrictions concernent ceux qui ont été agents permanents de l'appareil répressif du pouvoir d'occupation, ou qui, après le 13 janvier 1991, ont milité au sein des organisations mentionnées dans les dispositions entreprises et ont activement combattu la Constitution rétablie et l'Etat letton (...)

Est fondé l'argument (...) selon lequel l'ordre d'Etat démocratique doit être protégé contre les particuliers qui, d'un point de vue éthique, ne sont pas qualifiés pour devenir représentants d'un Etat démocratique au niveau politique ou administratif (...)

(...) La radiation de la liste d'un candidat qui a participé aux activités des organisations susmentionnées ne constitue pas une décision administrative arbitraire; elle se fonde sur un jugement particulier, rendu par un tribunal. Conformément à la loi, l'appréciation de la responsabilité individuelle relève de la compétence des tribunaux (...)

7. (...) Afin de déterminer si la mesure appliquée, c'est-à-dire les restrictions à l'éligibilité, est proportionnée aux objectifs poursuivis, c'est-à-dire la protection, en premier lieu, de l'ordre d'Etat démocratique et, en deuxième lieu, de la sécurité nationale et de l'intégrité de l'Etat letton, il faut apprécier la situation politique dans l'Etat et les circonstances corollaires qui y sont liées. Le législateur ayant évalué à plusieurs reprises les circonstances historiques et politiques de l'évolution de la démocratie (...), la Cour estime qu'à ce stade rien ne permet de mettre en cause la proportionnalité de la mesure appliquée par rapport à son but.

Toutefois, le législateur devrait, en procédant à un examen périodique de la situation politique de l'Etat comme de la nécessité et du bien-fondé des restrictions, décider de fixer une limite temporelle à celles-ci (...), puisque de telles limitations à l'éligibilité ne peuvent être imposées que pendant une période déterminée.»

63. Trois des sept juges de la Cour constitutionnelle ayant examiné l'affaire précitée joignirent à l'arrêt une opinion dissidente, dans laquelle ils exprimèrent leur désaccord avec les conclusions de la majorité. Se référant notamment aux affaires *Vogt c. Allemagne* (26 septembre 1995, série A n° 323), et *Rekvényi c. Hongrie* ([GC], n° 25390/94, CEDH 1999-III), ils firent valoir que les restrictions litigieuses pouvaient être plus larges à l'égard des fonctionnaires qu'à l'égard des représentants élus. Selon ces juges, depuis 1991, le régime démocratique et le système institutionnel de la Lettonie étaient devenus suffisamment stables pour que des personnes ayant combattu ce régime il y a dix ans ne représentent plus un danger réel pour l'Etat. La restriction aux droits électoraux de ces personnes n'était donc pas proportionnée au but légitime recherché.

F. La loi sur les élections au Parlement européen

64. Avant l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne, le Parlement letton adopta la loi sur les élections au Parlement européen (*Eiropas Parlamenta vēlēšanu likums*), qui fut promulguée le 29 janvier 2004 et entra en vigueur le 12 février 2004. Cette loi ne comporte pas de disposition similaire à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives. En conséquence, la requérante put présenter sa candidature aux élections au Parlement européen.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

65. Le Gouvernement fait valoir que la loi sur les élections au Parlement européen ne contient aucune disposition similaire à l'article 5 § 6 de la loi sur les élections législatives (paragraphe 58 et 64 ci-dessus). En conséquence, la requérante aurait été libre de se présenter aux élections au Parlement européen, auquel elle a d'ailleurs été élue par la

suite. Selon le Gouvernement, le Parlement européen, en tant que corps législatif supranational, devrait être considéré comme un organe législatif «supérieur» au Parlement letton, et «la requérante sera en mesure d'exercer ses droits électoraux «passifs» de manière effective, à un niveau même supérieur à celui qui était envisagé au départ».

66. Le Gouvernement reconnaît que les lois sur les élections législatives et municipales n'ont pour l'instant été l'objet d'aucune modification. La restriction litigieuse reste donc en vigueur et la requérante n'a toujours pas la possibilité de se porter candidate à la fonction de député ni à celle de conseiller municipal. Toutefois, pour le Gouvernement, ce fait est hors de propos pour l'issue de l'affaire. L'accession de la Lettonie à l'Union européenne au printemps 2004 représenterait le point culminant de la période transitoire, c'est-à-dire le passage du pays d'une société totalitaire à la démocratie, ce dont les députés seraient conscients. En outre, le contrôle périodique des dispositions litigieuses constituerait une pratique parlementaire constante (paragraphe 61 ci-dessus) et les restrictions dont se plaint la requérante seraient provisoires par nature.

67. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Gouvernement estime que le litige à l'origine de la présente affaire a été résolu, et que la requête devrait être rayée du rôle en application de l'article 37 § 1 b) de la Convention.

68. La requérante combat cette thèse. Elle reconnaît avoir le droit de se présenter aux élections européennes et en avoir usé. Le litige n'en serait pas pour autant résolu puisque les restrictions figurant dans les lois sur les élections législatives et municipales sont toujours en vigueur et qu'il n'est en aucun cas certain qu'elles seront abrogées dans un avenir proche.

69. Pour la Cour, la question soulevée par le Gouvernement dans ses observations est celle de savoir si la requérante a en fait perdu son statut de «victime» au sens de l'article 34 de la Convention. A cet égard, elle renvoie à sa jurisprudence établie selon laquelle 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, par exemple, les arrêts *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III; *Dalban c. Roumanie* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999-VI; *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 142, CEDH 2000-IV, et *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* (déc.) [GC], n° 48787/99, 4 juillet 2001). En l'espèce, les dispositions législatives litigieuses demeurent en vigueur, et la requérante ne peut toujours pas se porter candidate aux élections au Parlement national (et aux conseils municipaux).

70. Dans la mesure où le Gouvernement évoque la possibilité pour M^{me} Ždanoka de prendre part aux élections au Parlement européen, la

Cour admet qu'à cet égard l'article 3 du Protocole n° 1 trouve à s'appliquer (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, §§ 39-44 et 48-54, CEDH 1999-I). Toutefois, le fait que la requérante soit éligible au Parlement européen ne saurait suffire à exonérer l'Etat de son obligation de respecter les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 en ce qui concerne le Parlement national.

71. En somme, les autorités lettonnes n'ont à ce jour pas reconnu, et encore moins réparé, les violations alléguées par la requérante. Celle-ci peut donc toujours s'en prétendre «victime».

72. Dès lors, il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire du Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

73. La requérante allègue que son inéligibilité au Parlement national du fait de son implication active au sein du PCL après le 13 janvier 1991 emporte violation de l'article 3 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

A. L'arrêt de la chambre

74. La chambre a tout d'abord estimé que le devoir de loyauté politique explicité par la Cour dans le contexte des restrictions aux activités politiques des agents du service public ne pouvait s'appliquer dans une mesure comparable à la question de l'éligibilité des candidats à la députation. Elle a ensuite jugé que la mesure d'inéligibilité frappant la requérante poursuivait des buts légitimes, à savoir la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale. Elle a observé que la restriction n'était pas limitée dans le temps et a rappelé qu'une inéligibilité perpétuelle ne pouvait se justifier que dans le cas d'infractions pénales particulièrement graves, telles que les crimes de guerre ou de haute trahison. Cependant, elle a considéré que la décision d'écarter du pouvoir législatif des dirigeants de l'ancien régime pouvait avoir été justifiée et proportionnée pendant les premières années ayant suivi le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie, sans qu'il fût nécessaire d'examiner le comportement individuel des personnes en cause.

75. Toutefois, passé un certain temps, il convenait de rechercher si d'autres éléments, notamment la participation personnelle des intéressés aux événements litigieux, continuaient à justifier leur inéligibilité. La

chambre a estimé que, étant donné que les tribunaux internes n'ont qu'un pouvoir très limité, si tant est qu'ils en aient un, d'apprécier la dangerosité réelle pour le régime démocratique actuel des personnes visées par la restriction, la Cour devait rechercher elle-même si le comportement de la requérante plus de dix ans auparavant constituait toujours un motif suffisant de l'exclure des élections législatives. A ce propos, la chambre a relevé que, si la requérante avait occupé un poste important au sein du PCL, rien ne prouvait que ses actions concrètes à l'époque des faits en 1991 eussent été de nature à légitimer le maintien de la restriction. Elle a par ailleurs observé que la requérante n'avait jamais été poursuivie au pénal, que le PCL n'avait été dissous qu'après les événements d'août 1991, et qu'aucun élément ne démontrait que le comportement actuel de l'intéressée justifiait de continuer à lui imposer la restriction. Elle a ensuite critiqué le législateur letton pour n'avoir adopté la restriction litigieuse qu'en 1995, et non avant les élections tenues en 1993. Selon elle, cela montrait que les anciens dirigeants du PCL n'étaient pas considérés comme dangereux pour la démocratie. En somme, eu égard en particulier aux principes jurisprudentiels tirés de l'article 11 de la Convention, sur lesquels elle a fondé son raisonnement et sa conclusion, la chambre a estimé que l'inéligibilité de la requérante au Parlement letton constituait une mesure disproportionnée et emportait donc violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

B. Les observations des parties

1. La requérante

76. La requérante demande que l'arrêt de la chambre soit confirmé. Elle estime que les raisons motivant la mesure d'inéligibilité qui la frappe doivent être examinées à la lumière des principes et conclusions dégagés par la Cour dans son arrêt du 30 janvier 1998 en l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* (§§ 45-46, *Recueil* 1998-I). Elle conteste les allégations concernant la nature prétendument totalitaire et dangereuse du PCL, et se réfère à cet égard au programme officiel du parti adopté en avril 1990, qui défend «une coopération constructive entre les différentes forces politiques favorables à une évolution démocratique de la société» et «une société fondée sur les principes de la démocratie [et] de l'humanisme». En outre, elle affirme qu'à l'époque du XXV^e congrès du PCL le parti n'avait aucune intention de restaurer l'ancien régime communiste totalitaire. Elle souligne par ailleurs que ce parti n'a été déclaré inconstitutionnel que le 23 août 1991 et que ses activités étaient demeurées parfaitement légales jusqu'à cette date, même après les événements de janvier 1991.

77. La requérante allègue également que son appartenance au PCL et sa position au sein du parti ne suffisent pas à prouver un manque de loyauté envers la Lettonie. En réalité, sur les 201 membres du Conseil suprême, 106 étaient à l'origine des membres du PCL, et la division des députés en deux camps principaux se serait fondée uniquement sur leur attitude à l'égard de la Déclaration d'indépendance et non sur la question de savoir s'ils étaient ou non issus des rangs de ce parti. De même, le PCL ne pourrait être accusé d'avoir tenté de renverser le régime démocratique. Quant aux événements de janvier 1991, la requérante réitère sa propre version des faits (paragraphe 21 et 23-24 ci-dessus). Elle présente une copie de l'appel du groupe parlementaire du PCL, publié le 21 janvier 1991, dans lequel celui-ci dément l'implication du parti dans l'organisation des incursions armées et déplore «une provocation politique (...) destinée à induire la communauté internationale en erreur». Quoi qu'il en soit, la requérante elle-même n'a jamais été membre du Comité de salut public. Pour ce qui est des événements du 19 août 1991, elle soutient qu'il existe des preuves disculpant le PCL.

78. L'intéressée estime que le statut constitutionnel ambigu de la République de Lettonie pendant la période en question constitue un facteur important à prendre en considération. A ce propos, elle relève que la Déclaration d'indépendance du 4 mai 1990 a instauré une période de transition devant permettre à la Lettonie de rompre progressivement ses liens institutionnels avec l'URSS. En réalité, il se serait agi d'une période de dyarchie, pendant laquelle les textes constitutionnels et législatifs soviétiques et lettons, et même certaines institutions soviétiques et lettonnes, ont coexisté et ont fonctionné en parallèle sur tout le territoire national. La requérante reconnaît que la loi constitutionnelle du 21 août 1991 a mis fin à la période de transition; pour elle, il est toutefois impossible de déclarer nulle et non avenue l'existence même de cette période. La légitimité des institutions qui fonctionnaient alors sur le territoire de la Lettonie n'ayant pas été clairement établie, il ne serait pas juste de parler d'un «coup d'Etat» au sens propre du terme.

79. Le PCL ne pourrait pas davantage être critiqué pour avoir adopté une position prosoviétique et contre l'indépendance au cours de la période de transition. Tout en reconnaissant que ce parti et elle-même se sont déclarés fermement en faveur d'une Lettonie jouissant d'une souveraineté plus étendue mais demeurant partie intégrante de l'URSS, la requérante fait remarquer qu'à cette époque il y avait des divergences d'opinion importantes quant à la manière dont le pays devait évoluer politiquement, même parmi les députés favorables en principe à l'indépendance. Qui plus est, les dirigeants des Etats étrangers étaient eux aussi divisés sur ce sujet: certains étaient très sceptiques quant au processus de libération des Etats baltes et auraient préféré adopter une

attitude de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Union soviétique. En un mot, en soutenant l'une des voies d'évolution possible, le PCL aurait justement exercé son droit au pluralisme des opinions politiques, droit inhérent à toute société démocratique.

80. La requérante estime dénué de fondement et de justification l'argument du Gouvernement selon lequel le fait d'autoriser des personnes ayant été membres du PCL après le 13 janvier 1991 à se présenter à la députation serait de nature à compromettre la sécurité nationale. Elle souligne que la restriction litigieuse n'existait pas avant 1995 et que, lors des premières élections législatives qui ont suivi le rétablissement de la Constitution de 1922, trois personnes dans la même situation qu'elle ont été élues au Parlement letton. Dans ces conditions, elle ne voit pas comment son élection pourrait menacer la sécurité nationale si longtemps après les faits qui lui sont reprochés.

81. Quant à l'arrêt rendu le 30 août 2000 par la Cour constitutionnelle auquel se réfère le Gouvernement, la requérante renvoie à l'opinion dissidente de trois des sept magistrats qui ont examiné l'affaire et jugé la restriction disproportionnée. Pour ce qui est de l'interprétation restrictive que la Cour constitutionnelle a donnée de la loi électorale, qui suppose une appréciation de la responsabilité individuelle de chacune des personnes concernées, la requérante soutient que rien dans son comportement personnel ne justifie la mesure litigieuse puisqu'elle n'a jamais tenté de rétablir le régime totalitaire ou de renverser les autorités légitimes. Au contraire, elle aurait fait campagne en faveur de la démocratisation et de la réforme du PCUS, du PCL et de la société dans son ensemble.

82. La requérante soutient également que rien dans son comportement personnel ne justifie la restriction apportée à ses droits électoraux. Ainsi, après janvier 1990, elle a milité dans une organisation non gouvernementale, *Latvijas Cilvēktiesību komiteja* (Comité letton des droits de l'homme), qu'elle a coprésidé jusqu'en 1997. Son travail au sein de ce comité lui aurait permis d'acquérir une grande notoriété pour l'assistance juridique qu'elle aurait apportée à des milliers de personnes; elle aurait aidé à promouvoir le respect des droits de l'homme en Lettonie et aurait été chargée de la mise en œuvre de trois programmes du Conseil de l'Europe.

83. Enfin, la requérante considère que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, la restriction litigieuse n'est pas de nature provisoire. A ce sujet, elle souligne que, si le Parlement réexamine la loi électorale avant chaque élection, ce réexamen aboutit toujours à un élargissement et non à une réduction des cas d'inéligibilité. En conséquence, il faudrait admettre que la mesure d'inéligibilité frappant des personnes qui ont été actives au sein du PCL après le 13 janvier 1991 est susceptible de perdurer. En conclusion, la requérante observe que la

restriction à son droit d'être éligible au Parlement letton aurait dû être levée depuis longtemps, eu égard en particulier à sa récente élection au Parlement européen, laquelle confirme qu'elle peut se prévaloir de la confiance et du soutien d'une partie non négligeable de l'électorat letton.

2. *Le Gouvernement*

84. Le Gouvernement demande à la Grande Chambre de conclure à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Il relate en détail les faits historiques ayant conduit au rétablissement de l'indépendance de l'État letton. Il déclare que la chambre, pour parvenir à ses conclusions, n'a pas tenu dûment compte de ces événements. De plus, il évoque les faits historiques établis par les autorités judiciaires et parlementaires lettonnes, qui confirment la responsabilité du PCL quant aux tentatives de coup d'État inconstitutionnelles qui ont eu lieu entre janvier et août 1991 (paragraphe 20-29, 32, 37-44, 54-55 ci-dessus). Il souligne que la requérante était pleinement consciente de la portée de ces événements mais qu'elle a néanmoins choisi de rester active au sein du PCL plutôt que de se dissocier des activités manifestement subversives de cette organisation.

85. Le Gouvernement reconnaît qu'un parlement national ne fait pas partie de la « fonction publique » au même titre que la police ou les forces armées. Toutefois, il souligne que le Parlement est une institution publique et qu'en légiférant les députés participent directement à l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution et d'autres instruments législatifs. Par conséquent, les critères dégagés par la Cour sur le terrain des articles 10 et 11 de la Convention en ce qui concerne les restrictions à l'activité politique des fonctionnaires s'appliquent selon lui par analogie aux candidats à la députation ainsi qu'aux représentants élus. Le Gouvernement conteste donc la conclusion de la chambre selon laquelle les critères de loyauté politique ne présentent aucune pertinence pour ce qui est de l'éligibilité.

86. Quant au but poursuivi par la restriction litigieuse, le Gouvernement observe que l'inéligibilité frappe les personnes ayant milité activement au sein des organisations qui, après la proclamation de l'indépendance de la Lettonie, se sont ouvertement opposées au nouvel ordre démocratique et ont tenté activement de rétablir l'ancien régime communiste totalitaire. Il conviendrait donc d'exclure ces personnes de l'exercice du pouvoir législatif. En effet, étant donné qu'elles n'ont pas respecté les principes démocratiques dans le passé, il n'y aurait aucune garantie qu'elles s'y conformeront désormais. Renvoyant à l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998 (§ 52, *Recueil* 1998-VI), le Gouvernement soutient que la mesure litigieuse revêt un caractère préventif et ne requiert pas la preuve que les personnes concernées se

livrent concrètement à des agissements dangereux ou antidémocratiques. Il conteste donc la conclusion de la chambre concernant la nature prétendument punitive de la restriction litigieuse.

87. Se référant à l'arrêt *Rekvényi* précité (§ 41), le Gouvernement souligne que le principe d'une « démocratie apte à se défendre elle-même » se concilie avec la Convention, particulièrement dans le contexte des sociétés postcommunistes d'Europe centrale et orientale.

88. En outre, la requérante ne pourrait invoquer l'arrêt *Vogt* précité à l'appui de ses thèses. En effet, les activités de M^{me} Vogt au sein du Parti communiste allemand auraient constitué des activités légales dans le cadre d'une organisation légale. En revanche, dans la présente affaire, l'adoption le 4 mai 1990 de la Déclaration d'indépendance aurait créé en Lettonie un nouvel ordre constitutionnel, dont cette déclaration serait devenue le socle. En conséquence, pendant la période allant du 4 mai 1990 au 6 juin 1993, date à laquelle la Constitution de 1922 a été pleinement restaurée, toute action dirigée contre la déclaration ou contre le système étatique dont elle constituait la base aurait dû être considérée comme inconstitutionnelle. Le Gouvernement conteste également l'affirmation de la requérante concernant l'existence d'une dyarchie constitutionnelle pendant les événements de 1991.

89. De plus, la mesure d'inéligibilité frappant la requérante aurait pour but la protection de l'indépendance de l'État et de la sécurité nationale. Renvoyant à cet égard aux résolutions adoptées en avril 1990 par le XXV^e congrès du PCL, le Gouvernement observe que ce parti a toujours été hostile au rétablissement de l'indépendance de la Lettonie et que l'un de ses objectifs principaux était le maintien du pays au sein de l'Union soviétique. En conséquence, ce serait l'existence même d'un État partie à la Convention qui serait menacée en l'espèce, et autoriser l'accès de personnes hostiles à l'indépendance de l'État aux organes exerçant le pouvoir étatique suprême serait de nature à porter atteinte à la sécurité nationale.

90. Par ailleurs, la restriction en question serait proportionnée aux buts légitimes recherchés. La mesure litigieuse ne s'appliquerait pas à toutes les personnes ayant été officiellement membres du PCL après le 13 janvier 1991 mais seulement à celles ayant « agi » au sein du parti ou « activement participé » à ses opérations après la date susmentionnée, c'est-à-dire aux personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions administratives ou représentatives, ont constitué une menace pour le système démocratique et la souveraineté de la Lettonie. Cette interprétation restrictive de la législation électorale aurait en fait été imposée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 30 août 2000.

91. En l'espèce, l'attitude hostile de la requérante envers la démocratie et l'indépendance de la Lettonie serait claire depuis le XXV^e congrès du PCL, lors duquel elle aurait choisi de ne pas rejoindre les rangs

des délégués progressistes dissidents et de rester avec les partisans de la «ligne dure» de la politique soviétique (paragraphe 17 ci-dessus). En outre, rappelle le Gouvernement, la Commission centrale de contrôle et d'audit avait une position dirigeante dans la structure interne du PCL et la requérante était membre de la sous-commission chargée de superviser la mise en œuvre des décisions et politiques du parti. La majorité des décisions prises par les organes du PCL traduiraient une attitude extrêmement hostile au rétablissement d'une république démocratique et indépendante. A ce propos, tout en reconnaissant que la requérante n'était pas présente à la réunion tenue le 13 janvier 1991 par le Comité central du PCL, le Gouvernement renvoie une fois encore à la déclaration émise à cette date par cet organe, qui instaurait le Comité de salut public et tendait à l'usurpation du pouvoir. En résumé, en tant que l'une des personnes chargées de contrôler la mise en œuvre des décisions du PCL, la requérante ne pourrait que s'être opposée à l'indépendance de la Lettonie pendant la période en question.

92. Même si les fonctions de la requérante au sein du PCL suffisent en elles-mêmes à démontrer sa participation active aux activités de ce parti, les juridictions nationales auraient néanmoins fondé leur raisonnement sur le degré de sa responsabilité personnelle plutôt que sur un constat formel concernant la position de l'intéressée dans la structure organisationnelle du parti. Le Gouvernement conteste donc la conclusion de la chambre selon laquelle l'examen du cas de la requérante par les tribunaux internes a été excessivement formel ou insuffisant.

93. D'ailleurs, le comportement actuel de la requérante continuerait de justifier son inéligibilité. Se fondant sur de nombreux articles de presse, le Gouvernement soutient que les activités politiques de l'intéressée procèdent d'un «scénario soigneusement élaboré» visant à nuire aux intérêts de la Lettonie, à l'éloigner de l'Union européenne et de l'OTAN et à la rapprocher de la Communauté des Etats indépendants. Le Gouvernement fait référence à certaines critiques formulées récemment par la requérante au sujet de la politique actuelle de l'Etat envers la minorité de langue russe et de la nouvelle loi sur les langues. Il dénonce également le rôle joué par l'intéressée dans l'organisation de réunions publiques tenues aux dates des anciennes fêtes soviétiques.

94. Le Gouvernement rappelle que, depuis la restauration de la Constitution de 1922, toutes les législatures successives ont examiné la nécessité de maintenir l'inéligibilité des personnes ayant activement milité au sein du PCUS ou du PCL après le 13 janvier 1991. Ce réexamen périodique constituerait une pratique parlementaire établie et montrerait que la restriction en question est provisoire par nature. Or la chambre n'y aurait pas accordé suffisamment d'importance.

95. Enfin, selon le Gouvernement, il y a lieu de considérer que le PCUS, par l'intermédiaire de ses émanations locales en Union soviétique et ailleurs en Europe centrale et orientale, a été le seul parti contrôlant toutes les branches du pouvoir, ainsi que «les vies et les esprits» du peuple, pendant plusieurs décennies après la Seconde Guerre mondiale. Il ne faudrait donc pas assimiler les anciens États communistes d'Europe centrale et orientale à d'autres pays dans lesquels un parti politique passe pour représenter une menace pour la sécurité nationale et d'autres intérêts vitaux dans un cadre établi d'institutions démocratiques. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale seraient plus sensibles que d'autres pays européens à la menace que représente pour le régime démocratique la résurgence d'idées semblables à celles que défendaient le PCUS et le PCL. Eu égard à ces circonstances spécifiques, le Gouvernement estime que les autorités lettonnes sont les mieux placées pour apprécier les mesures que requiert la protection du régime démocratique, y compris des mesures comme celles dont il est question dans la présente affaire.

C. Appréciation de la Cour

1. Quant aux faits en litige

96. La Cour observe tout d'abord qu'un certain nombre d'événements historiques font l'objet d'une controverse entre les parties. Ainsi, la requérante conteste la version du Gouvernement en ce qui concerne l'origine et la nature de la première tentative de coup d'État en janvier 1991, le vote national de mars 1991 et la collaboration du PCL avec les auteurs de la seconde tentative de coup d'État en août 1991 (paragraphes 20-29, 32, 37-44, 55-56 ci-dessus). Cependant, lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux autorités internes compétentes, mais de vérifier les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Ce faisant, elle doit s'assurer que les autorités nationales se sont fondées sur une appréciation acceptable des faits pertinents et ne sont pas parvenues à des conclusions arbitraires (voir, par exemple, les arrêts *Vogt*, précité, § 52; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, § 44, *Recueil* 1998-III, et *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, § 39, CEDH 1999-VIII). En outre, la Cour doit s'abstenir, dans la mesure du possible, de se prononcer sur des questions d'ordre purement historique, qui ne relèvent pas de sa compétence; toutefois, elle peut admettre certaines vérités historiques notoires et s'en servir pour asseoir son raisonnement (*Marais c. France*, n° 31159/96, décision de la

Commission du 24 juin 1996, Décisions et rapports (DR) 86-A, p. 184, et *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, CEDH 2003-IX).

97. En l'espèce, rien n'indique un quelconque arbitraire dans la manière dont les juridictions lettonnes ont évalué les faits pertinents. En particulier, la participation du PCL aux événements de 1991 a été établie par un arrêt de la Cour suprême dans le cadre d'une affaire pénale visant deux hauts dirigeants du parti (paragraphe 32 ci-dessus). La Cour ne voit pas non plus de raison de mettre en question les constatations du tribunal régional de Riga et de la Chambre civile de la Cour suprême quant aux événements de 1991 et à la position de la requérante au sein du PCL à l'époque considérée, ou les motifs donnés par le Conseil suprême pour justifier la suspension des activités du PCL en septembre 1991. Elle admet les faits concernant le rôle du PCL durant les événements de janvier et d'août 1991, ainsi que ses activités postérieures à ces événements, telles qu'elles ont été établies par les autorités judiciaires et parlementaires lettonnes (paragrapes 20-29, 32, 37-44, 55-56 ci-dessus).

2. *Les principes généraux dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention*

a) **La démocratie et sa protection dans le cadre du système de la Convention**

98. La démocratie représente un élément fondamental de «l'ordre public européen». Cela ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et sur une conception et un respect communs des droits de l'homme, d'autre part. Le préambule affirme ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéaux et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. Ce patrimoine commun est constitué par les valeurs sous-jacentes à la Convention; la Cour a ainsi rappelé à plusieurs reprises que la Convention était effectivement destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. En d'autres termes, la démocratie est l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt précité *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, § 45; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 86, CEDH 2003-II, et, en dernier lieu, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, § 89, CEDH 2004-I).

99. On ne saurait exclure qu'une personne ou un groupe de personnes invoquent les droits consacrés par la Convention ou par ses Protocoles

pour en tirer le droit de se livrer à des activités visant effectivement à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention; or pareille destruction mettrait fin à la démocratie. C'est justement cette préoccupation qui amena les auteurs de la Convention à y introduire l'article 17, aux termes duquel «[a]ucune des dispositions de la (...) Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la (...) Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à [la] Convention» (*Recueil des travaux préparatoires: Comptes rendus de l'Assemblée Consultative*, 1949, pp. 1235-1239). Suivant le même raisonnement, la Cour considère que nul ne peut se prévaloir des dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et valeurs d'une société démocratique (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, § 99).

100. Par conséquent, afin d'assurer la stabilité et l'effectivité d'un régime démocratique, l'Etat peut être amené à prendre des mesures concrètes pour se protéger. Ainsi, dans l'arrêt *Vogt* précité, concernant l'exigence de loyauté politique imposée aux fonctionnaires, la Cour a reconnu la légitimité de l'idée d'une «démocratie apte à se défendre» (§§ 51 et 59). Elle a également déclaré que le pluralisme et la démocratie se fondaient sur un compromis exigeant des concessions diverses de la part des individus, qui devaient parfois accepter de limiter certaines des libertés dont ils jouissent afin de garantir une plus grande stabilité du pays dans son ensemble (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, arrêt précité, § 99). Le problème qui se pose alors est celui d'une juste conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique d'un côté, et ceux de la sauvegarde des droits individuels de l'autre (*Parti communiste unifié de Turquie et autres*, arrêt précité, § 32). Chaque fois que l'Etat entend se prévaloir du principe d'une «démocratie apte à se défendre» afin de justifier une ingérence dans les droits individuels, il doit donc évaluer avec soin la portée et les conséquences de la mesure envisagée, pour que l'équilibre susvisé soit respecté.

101. Enfin, pour ce qui est de l'application de mesures ayant pour but la défense des valeurs démocratiques, la Cour a déclaré dans l'arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* précité (§ 102) :

«La Cour considère (...) qu'on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique se soit approprié le pouvoir et ait commencé à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, en adoptant des mesures concrètes visant à réaliser ce projet, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent. La Cour accepte que lorsque la présence d'un tel danger est établi par les juridictions nationales, à l'issue d'un examen minutieux soumis à un contrôle européen rigoureux, un Etat doit pouvoir «raisonnablement empêcher la réalisation d'un projet politique

incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays» (...)»

b) Le critère utilisé par la Cour aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1

102. L'article 3 du Protocole n° 1 diffère des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles garantissant des droits en ce qu'il énonce l'obligation pour les Hautes Parties contractantes d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple et non un droit ou une liberté en particulier. Toutefois, eu égard aux travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'interprétation qui est donnée de cette clause dans le cadre de la Convention dans son ensemble, la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, §§ 46-51, série A n° 113).

103. Les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit. Néanmoins, ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des «limitations implicites», et les États contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. La Cour réaffirme que la marge d'appréciation en ce domaine est large (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, arrêt précité, § 52, et, plus récemment, *Matthews*, arrêt précité, § 63, *Labita*, arrêt précité, § 201, et *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II). Il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque État contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, § 61, CEDH 2005-IX).

104. Cependant, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 52). En particulier, aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel (*Hirst*, arrêt précité, § 62).

105. Quant aux affaires concernant le droit de vote, c'est-à-dire l'aspect «actif» des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour considère que l'exclusion de groupes ou catégories quelconques de la population doit se concilier avec les principes sous-tendant l'article 3 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Aziz c. Chypre*, n° 69949/01, § 28, CEDH 2004-V). Elle a notamment jugé qu'une législation interne imposant un âge minimum ou des critères de résidence pour l'exercice du droit de vote était en principe compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 (*Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), n° 31981/96, CEDH 1999-VI; voir également l'arrêt *Hirst* précité, § 62). De même, les organes de la Convention ont déclaré qu'il était loisible au législateur de déchoir de leurs droits électoraux des personnes condamnées pour des infractions graves ou financières (*Holland c. Irlande*, n° 24827/94, décision de la Commission du 14 avril 1998, DR 93-B, p. 15, *M.D.U. c. Italie* (déc.), n° 58540/00, 28 janvier 2003). Dans l'affaire *Hirst* susmentionnée, la Grande Chambre a souligné que les Etats contractants n'avaient pas le pouvoir discrétionnaire de priver tous les détenus condamnés du droit de vote sans tenir dûment compte de la durée de leur peine ou de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils avaient commise. Elle a jugé que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée au droit de vote des condamnés outrepassait une marge d'appréciation acceptable (arrêt précité, § 82).

106. Les organes de la Convention ont eu plus rarement l'occasion d'examiner des allégations de violation du droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect «passif» des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. A ce propos, la Cour a souligné que les Etats contractants disposaient d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'éligibilité. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat. La multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière. Aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit donc toujours s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays concerné (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, § 54, et *Podkolzina*, § 33, arrêts précités).

107. Dans l'affaire *Podkolzina*, la Cour a constaté une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 quant aux restrictions apportées à l'éligibilité d'une personne. Dans cette affaire, la requérante avait été rayée de la liste des candidats aux élections législatives en raison de sa connaissance prétendument insuffisante de la langue officielle de l'Etat. La Cour a reconnu que seul l'Etat avait en principe le pouvoir de prendre les décisions relatives à la langue de travail du Parlement, ce choix étant

dicté par des considérations d'ordre historique et politique propres au pays concerné. Elle a toutefois conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 au motif que la procédure appliquée à la requérante en vue de déterminer ses connaissances dans la langue officielle était incompatible avec les exigences d'équité procédurale et de sécurité juridique, la conclusion négative à laquelle les autorités internes étaient parvenues à cet égard devant en conséquence être tenue pour défectueuse (arrêt précité, §§ 33-38).

108. Dans l'affaire *Melnitchenko c. Ukraine* (n° 17707/02, §§ 53-67, CEDH 2004-X), la Cour a également reconnu que la législation imposant des conditions de résidence dans le pays pour tout candidat aux élections législatives était, en tant que telle, compatible avec l'article 3 du Protocole n° 1. Cependant, elle a jugé contraire à cette disposition la décision des autorités ukrainiennes de refuser l'enregistrement du requérant comme candidat aux élections législatives, étant donné que la loi interne régissant les preuves relatives à la résidence d'un candidat manquait de la certitude et de la précision nécessaires pour assurer au requérant des garanties adéquates contre un traitement arbitraire. La Cour a souligné dans cette affaire que, si les Etats contractants disposaient d'une grande marge d'appréciation pour établir des conditions d'éligibilité *in abstracto*, le principe d'effectivité des droits exigeait que la procédure permettant de déterminer l'éligibilité s'accompagnât de suffisamment de garanties pour éviter l'arbitraire (*ibidem*, § 59).

109. Dans certaines affaires plus anciennes, la Commission a été appelée à plusieurs reprises à examiner si la décision de retirer à une personne ses droits électoraux «actifs» ou «passifs» en raison de ses activités antérieures emportait violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Dans toutes ces affaires, la Commission a répondu par la négative. Ainsi, dans les affaires *X c. Pays-Bas* (n° 6573/74, décision de la Commission du 19 décembre 1974, DR 1, p. 87) et *X c. Belgique* (n° 8701/79, décision de la Commission du 3 décembre 1979, DR 18, p. 250), elle a déclaré irrecevables des requêtes émanant de deux personnes qui avaient été condamnées après la Seconde Guerre mondiale pour collaboration avec l'ennemi ou «incivisme» et qui, pour cette raison, avaient été définitivement privées du droit de vote. En particulier, la Commission a estimé que «la *ratio legis* des lois privant les condamnés pour trahison de certains droits politiques et plus spécialement du droit de vote [était] d'empêcher certaines catégories de personnes [ayant] gravement abusé, au cours d'une guerre, de leur droit de participer à la vie publique de leur pays, de faire à l'avenir mauvais usage de leurs droits politiques, afin d'éviter des atteintes à la sûreté de l'Etat ou aux fondements d'une société démocratique» (*X c. Belgique*, décision précitée, pp. 251-252).

110. Dans l'affaire *Van Wambeke c. Belgique* (n° 16692/90, décision du 12 avril 1991, non publiée), la Commission a déclaré irrecevable, pour les

mêmes raisons, une requête émanant d'un ancien membre des *Waffen-SS*, condamné pour trahison en 1945, qui se plaignait de n'avoir pas pu participer aux élections européennes de 1989. Dans l'affaire *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (n^{os} 8348/78 et 8406/78, décision du 11 octobre 1979, DR 18, p. 187), la Commission a déclaré irrecevables deux requêtes concernant le refus d'autoriser les requérants, qui dirigeaient une organisation interdite affichant des tendances racistes et xénophobes, de se présenter aux élections. A cette occasion, la Commission a renvoyé à l'article 17 de la Convention, relevant que les requérants «avaient l'intention de se présenter à ces élections et de faire usage du droit [en cause] dans un but que la Commission [venait] de déclarer inacceptable en vertu de l'article 17» (*ibidem*, p. 207). Dans cette affaire, elle a également souligné que la norme de tolérance n'empêche pas une société démocratique de prendre des mesures pour se protéger contre des activités visant à détruire les droits et libertés énoncés dans la Convention. L'article 3 du Protocole n^o 1, qui consacre la capacité de l'individu à influencer sur la composition du corps législatif, n'exclut donc pas que des restrictions aux droits électoraux soient infligées à un individu qui, par exemple, a commis de graves abus dans l'exercice de fonctions publiques ou dont le comportement a menacé de saper l'État de droit ou les fondements de la démocratie.

111. Dans le cadre de restrictions à l'emploi imposées à des fonctionnaires pour des raisons politiques, la Cour a jugé que l'article 10 de la Convention pouvait s'appliquer à leur révocation. A cet égard, elle a conclu à la violation de l'article 10 dans l'affaire *Vogt* précitée (§§ 43-44), dans laquelle la requérante, fonctionnaire, avait été révoquée du fait de ses activités en tant que membre du Parti communiste ouest-allemand. Par contre, dans les décisions *Volkmer c. Allemagne* ((déc.), n^o 39799/98, 22 novembre 2001) et *Petersen c. Allemagne* ((déc.), n^o 39793/98, CEDH 2001-XII), la Cour a déclaré irrecevables pour défaut de fondement les griefs présentés par les fonctionnaires requérants sur le terrain de l'article 10 concernant leur révocation en raison de leur collaboration avec le régime et les services secrets de l'ex-République démocratique allemande. Dans l'affaire *Sidabras et Džiautas c. Lituanie* (n^{os} 55480/00 et 59330/00, §§ 51-62, CEDH 2004-VIII), la Cour a constaté la violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 du fait de l'existence de restrictions importantes, introduites près d'une décennie après le rétablissement de l'indépendance de la Lituanie, en application desquelles d'anciens officiers du KGB en Lituanie se trouvaient empêchés d'accéder à diverses catégories d'emploi dans le secteur privé. A noter cependant que la révocation de ces requérants de leurs fonctions, respectivement, d'inspecteur des impôts et de procureur parce qu'ils avaient antérieurement travaillé pour le KGB n'a pas été considérée comme

constitutive d'une ingérence dans l'exercice de leurs droits garantis par l'article 10 de la Convention (*ibidem*, §§ 67-73).

112. Il convient également de relever à cet égard que l'article 3 du Protocole n° 1, ou d'ailleurs les autres dispositions de la Convention, n'empêchent pas en principe les Etats contractants d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe d'individus sont traités différemment des autres, sous réserve que l'ingérence dans l'exercice des droits de l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention (voir, au sujet de l'interdiction légale faite à un policier de se livrer à des activités politiques, examinée par la Cour sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention, l'arrêt *Rekvényi* précité, §§ 34-50 et 58-62).

113. Dans l'affaire *Rekvényi*, la Cour n'a constaté aucune violation de la Convention car elle a jugé que la législation nationale en cause était suffisamment claire et précise quant à la définition des catégories de personnes visées (membres des forces armées, de la police et des services de sécurité) et quant à la portée de l'application de la restriction légale litigieuse, la *ratio legis* – empêcher l'ensemble de ce groupe d'avoir des activités politiques – étant compatible avec les exigences de proportionnalité qui découlent des articles 10 et 11 de la Convention. La question de savoir si le requérant dans cette affaire aurait pu demander aux juridictions nationales d'examiner si sa propre activité politique représentait un éventuel danger pour l'ordre démocratique était donc hors de propos pour l'appréciation par la Cour de la compatibilité des mesures litigieuses avec la Convention (*ibidem*). De même, dans les affaires *Podkolzina* et *Melnitchenko* précitées, la Cour n'a pas dit que la Convention exigeait que les juridictions internes fussent habilitées à examiner des questions telles que la proportionnalité des obligations légales à respecter par ces requérants – des conditions respectivement de langue et de résidence – afin qu'ils pussent exercer leurs droits d'éligibilité, étant donné que ces conditions légales étaient en soi tout à fait acceptables au regard de la Convention.

114. Il découle de l'analyse ci-dessus que, tant que la mesure législative elle-même est proportionnée et n'a pas de caractère discriminatoire envers l'ensemble de la catégorie ou du groupe définis par la législation en cause, la tâche des juridictions internes peut se limiter à établir si une personne en particulier relève de cette catégorie ou de ce groupe. L'exigence d'«individualisation», c'est-à-dire la nécessité d'un contrôle par les autorités judiciaires internes de la proportionnalité de la restriction légale litigieuse à la lumière des particularités de chaque espèce, ne constitue pas une condition préalable à la conformité de cette restriction à la Convention.

c) Conclusions de la Cour quant aux principes à appliquer aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1

115. Eu égard aux affaires susmentionnées, la Cour parvient aux conclusions suivantes quant aux critères à appliquer pour rechercher si l'article 3 du Protocole n° 1 a été observé :

a) L'article 3 du Protocole n° 1 s'apparente à d'autres dispositions de la Convention protégeant divers droits civiques et politiques tels que, par exemple, l'article 10, qui garantit le droit à la liberté d'expression, ou l'article 11, qui consacre le droit à la liberté d'association, y compris le droit de chacun à la liberté d'association politique avec d'autres personnes au sein d'un parti. Il existe indéniablement un lien entre toutes ces dispositions, à savoir la nécessité de garantir le respect du pluralisme d'opinions dans une société démocratique par l'exercice des libertés civiques et politiques. De plus, la Convention et ses Protocoles doivent être considérés comme un tout. Cependant, lorsqu'une atteinte à l'article 3 du Protocole n° 1 est en cause, la Cour ne doit pas automatiquement avoir recours aux mêmes critères que ceux qui sont appliqués pour les ingérences autorisées par le paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention, ni ne doit systématiquement fonder ses conclusions au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 sur les principes découlant de l'application des articles 8 à 11 de la Convention. Etant donné l'importance de l'article 3 du Protocole n° 1 pour le système institutionnel de l'Etat, cette disposition est rédigée en des termes très différents de ceux des articles 8 à 11 de la Convention. L'article 3 du Protocole n° 1 est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques. Les normes à appliquer pour établir la conformité à l'article 3 du Protocole n° 1 doivent donc être considérées comme moins strictes que celles qui sont appliquées sur le terrain des articles 8 à 11 de la Convention.

b) La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 revêt une importance majeure quand il s'agit de déterminer la légitimité des buts poursuivis par les restrictions aux droits garantis par cette disposition. Etant donné que l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas limité par une liste précise de « buts légitimes », tels que ceux qui sont énumérés aux articles 8 à 11 de la Convention, les Etats contractants peuvent donc librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans cette liste pour justifier une restriction, sous réserve que la compatibilité de ce but avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention soit démontrée dans les circonstances particulières d'une affaire donnée.

c) La notion de « limitation implicite » qui se dégage de l'article 3 du Protocole n° 1 signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » qui sont

utilisés dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention. Lorsqu'elle a à connaître de questions de conformité à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour s'attache essentiellement à deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. Elle réaffirme toujours alors l'ample marge d'appréciation dont jouissent les Etats contractants. De plus, elle souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui implique que des caractéristiques inacceptables dans le cadre d'un système peuvent se justifier dans le contexte d'un autre (voir, notamment, les affaires *Mathieu-Mohin et Clerfayt* et *Podkolzina* précitées).

d) La nécessité qu'une mesure législative prétendument contraire à la Convention soit individualisée et le degré d'individualisation requis le cas échéant par celle-ci dépendent des circonstances de chaque affaire particulière, c'est-à-dire de la nature, du type, de la durée et des conséquences de la restriction légale litigieuse. Pour qu'une mesure de restriction soit conforme à l'article 3 du Protocole n° 1, il peut suffire d'un moindre degré d'individualisation que dans les situations concernant un manquement allégué aux articles 8 à 11 de la Convention.

e) Quant au droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour se montre encore plus prudente dans son appréciation des restrictions dans ce contexte que lorsqu'elle est appelée à examiner des restrictions au droit de vote, c'est-à-dire l'élément « actif » des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Dans l'arrêt *Melnitchenko* précité (§ 57), elle a observé que le droit de se présenter aux élections législatives peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote. En fait, alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique d'ordinaire une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, la démarche adoptée par la Cour quant à l'aspect « passif » de cette disposition se limite pour l'essentiel à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à priver un individu de l'éligibilité (voir, en particulier, les paragraphes 106-108 ci-dessus).

3. Application de ces principes en l'espèce

116. Quant aux circonstances de la présente affaire, la Cour relève que la requérante allègue une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 en raison de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve, en application de l'article 5 § 6 de la loi de 1995 sur les élections législatives, de se présenter aux élections au Parlement letton au motif qu'elle a « participé activement » aux activités du PCUS (PCL) après le 13 janvier 1991.

117. La Cour souligne en premier lieu que dans les circonstances de l'espèce le critère de loyauté politique pouvant être appliqué à des fonctionnaires ne semble guère ou pas pertinent; il s'agit ici d'une question très différente, l'éligibilité d'individus aux élections législatives. Le critère de «neutralité politique» ne saurait s'appliquer à des députés de la même façon qu'à d'autres agents de l'Etat, les premiers, par définition, ne pouvant pas être «politiquement neutres».

118. La Cour juge en outre que la restriction litigieuse poursuit des buts compatibles avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir la protection de l'indépendance de l'Etat, de l'ordre démocratique et de la sécurité nationale.

119. Reste à établir si la restriction était proportionnée. Il faut observer à cet égard que la Lettonie a perdu son indépendance en même temps que les autres Etats baltes en 1940, à la suite de la partition de l'Europe centrale et orientale convenue par l'Allemagne d'Hitler et l'Union soviétique de Staline dans le cadre du protocole secret au Pacte Molotov-Ribbentrop, un accord contraire aux principes du droit international généralement reconnus. L'annexion subséquente de la Lettonie par l'Union soviétique a été orchestrée et menée sous l'autorité du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS), dont le Parti communiste de Lettonie (PCL) était le satellite. Vers la fin des années 1980, un sentiment de mécontentement dans la population lettonne vis-à-vis du régime soviétique aboutit à un mouvement en faveur de l'indépendance de l'Etat et de la démocratisation du système politique, qui fut confirmé par les résultats d'un référendum national.

120. En mars 1990, le Parlement nouvellement élu (le Conseil suprême) adopta une déclaration rétablissant l'indépendance de la Lettonie. Comme elle l'a observé ci-dessus (paragraphe 96-97), la Cour ne voit rien d'arbitraire dans les conclusions des juridictions internes selon lesquelles les tentatives de coup d'Etat avortées menées dans les Etats baltes en janvier 1991 puis en août de la même année avaient été organisées et orchestrées sous l'égide du PCUS et de ses émanations locales, dont le PCL. La requérante invoque le programme officiel de ce dernier parti afin d'exonérer celui-ci de toute responsabilité dans les événements de 1991. A son sens, ce programme montre que cette organisation avait choisi le chemin de la démocratisation depuis 1990. Or les intentions d'un parti doivent s'apprécier à l'aune des actions de ses dirigeants et membres et non à celle de ses slogans officiels.

121. La restriction litigieuse introduite par le législateur letton au moyen de l'article 5 § 6 de la loi de 1995, qui empêche les personnes ayant «activement participé» aux activités du PCL entre le 13 janvier 1991 et la dissolution du parti, en septembre 1991, de se présenter à la députation, doit s'apprécier compte dûment tenu de ce contexte politico-

historique très spécifique et de l'ample marge d'appréciation dont l'Etat jouit en conséquence à cet égard (paragraphe 115 c) ci-dessus).

122. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si la restriction litigieuse constituait une mesure préventive ou punitive. De l'avis de la Cour, la législation litigieuse n'avait pas pour objet principal de sanctionner les personnes ayant activement milité au sein du PCL, mais plutôt de protéger l'intégrité du processus démocratique en excluant la participation aux travaux d'un corps législatif démocratique de ceux qui avaient joué un rôle actif et dirigeant dans un parti directement impliqué dans la tentative de renversement par la violence du régime démocratique nouvellement établi. Certes, il n'est pas énoncé dans la législation que cette mesure est illimitée dans le temps, mais il n'apparaît pas non plus qu'elle soit temporaire. Nonobstant cette ambiguïté, le législateur était manifestement motivé par la prévention plutôt que par la sanction. Les conclusions énoncées par la Cour constitutionnelle le 30 août 2000 et le contrôle périodique exercé ultérieurement sur la législation au niveau national confirment cette conclusion (paragraphe 61-62 ci-dessus).

123. Dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* (précitée, § 115) la Cour a estimé que les actes des dirigeants d'un parti étaient imputables à celui-ci, à moins qu'il ne s'en démarque. L'inverse peut également être vrai dans des circonstances telles que celles de l'espèce, c'est-à-dire que les actes d'un parti sont imputables à ses membres, particulièrement à ses chefs de file, à moins que ceux-ci ne s'en distancient. Le comportement d'un homme politique englobe d'ordinaire non seulement ses actions ou discours mais également ses omissions ou silences, qui peuvent équivaloir à des prises de position. Eu égard aux événements cruciaux pour la survie de la démocratie en Lettonie qui se sont déroulés après le 13 janvier 1991, le corps législatif pouvait raisonnablement présumer que les principaux leaders du PCL avaient une position antidémocratique, sauf si les intéressés, par leurs actions, avaient renversé cette présomption, par exemple en se dissociant concrètement du PCL à l'époque des faits. Or la requérante n'a formulé aucune déclaration indiquant qu'elle se démarquait du PCUS ou du PCL à l'époque considérée, ni du reste par la suite (paragraphe 21, 23 et 120 ci-dessus).

124. La requérante n'a jamais fait l'objet d'une procédure pénale. Si tel avait été le cas, elle aurait bénéficié de garanties telles que la présomption d'innocence ou le bénéfice du doute. Il se trouve que l'inéligibilité prévue par l'article 5 § 6 de la loi de 1995 constitue une mesure spéciale de droit public régissant l'accès à la vie politique au plus haut niveau. Dans le cadre d'une procédure engagée en vertu de cette disposition, il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de

l'importance. Comme elle l'a déjà dit ci-dessus, la Cour est d'avis que les autorités lettonnes peuvent à bon droit, sans outrepasser les limites de leur marge d'appréciation, présumer qu'une personne se trouvant dans une position similaire à celle de la requérante a exprimé des opinions incompatibles avec la nécessité d'assurer l'intégrité du processus démocratique, et la déclarer inéligible. La requérante n'a pas réfuté le caractère probant des apparences devant les juridictions internes, ni du reste dans le cadre de la présente procédure.

125. Il convient par ailleurs de rappeler que la Convention n'exclut pas que le législateur définisse dans le détail la portée et les modalités d'application d'une mesure de restriction, les tribunaux ordinaires ayant seulement pour tâche de vérifier si une personne en particulier relève de la catégorie ou du groupe visés par la mesure législative en question. Cela vaut particulièrement pour les questions mettant en jeu l'article 3 du Protocole n° 1. La tâche de la Cour consiste essentiellement à apprécier si, au regard de cette disposition, la mesure adoptée par le Parlement est proportionnée, et non à la juger fautive uniquement au motif que les juridictions internes n'avaient pas le pouvoir d'en « individualiser pleinement » l'application à la lumière de la situation et des circonstances particulières de l'individu (paragraphe 112-115 ci-dessus).

126. Il convient d'observer à cet égard que l'article 5 § 6 de la loi de 1995 est rédigé de manière relativement restrictive. Le fait même que la restriction ne vise que ceux qui ont « activement participé » aux activités du PCL à l'époque considérée confirme que le législateur a établi une distinction claire entre les divers degrés d'implication au sein du parti des anciens membres de celui-ci, comme la Cour constitutionnelle l'a justement souligné dans son arrêt du 30 août 2000.

127. En outre, la loi confère aux personnes visées par les dispositions de l'article 5 § 6 le droit d'obtenir une décision d'un tribunal sur la question de savoir si elles appartiennent à la catégorie définie par le législateur, c'est-à-dire si elles peuvent être considérées comme ayant été des « participants actifs ». Il ne s'agit manifestement pas d'un droit illusoire (paragraphe 45 ci-dessus). La requérante ne prétend pas que la procédure concernant son affaire n'a pas revêtu un caractère contradictoire. La Cour rappelle également qu'elle a admis les constatations des juridictions internes, selon lesquelles l'appartenance de l'intéressée au PCL n'était pas que formelle, qu'elle avait été impliquée dans les activités du parti après la date critique du 13 janvier 1991 et que le PCL lui-même avait pris une part active aux événements de 1991, y compris la tentative de coup d'Etat (paragraphe 23 et 37 à 44 ci-dessus). Dès lors, les procédures suivies dans l'affaire de la requérante, ou les conclusions auxquelles les juridictions internes ont abouti en appliquant la législation interne pertinente, ne sauraient passer pour arbitraires

(voir, *a contrario*, les affaires *Podkolzina* et *Melnitchenko* citées aux paragraphes 107-108 ci-dessus).

128. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la législation attaquée définit de façon claire et précise la catégorie de personnes qu'elle vise, et est en outre suffisamment flexible pour permettre aux juridictions internes de rechercher si une personne en particulier relève ou non de cette catégorie. En l'espèce, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1, un degré d'individualisation suffisant a été atteint et par le Parlement letton dans le processus d'adoption de l'article 5 § 6 de la loi de 1995 et par les tribunaux internes lorsqu'ils ont dit que la mesure législative litigieuse s'appliquait à la requérante. L'article 3 du Protocole n° 1 ne fait pas obligation au Parlement letton de déléguer aux juridictions nationales des compétences plus larges afin qu'elles puissent « individualiser pleinement » la situation de la requérante, c'est-à-dire établir si l'intéressée avait fait quoi que ce fût qui justifierait de la tenir pour personnellement responsable des activités du PCL en 1991, à l'époque considérée, ou réévaluer, à la lumière de sa conduite passée ou présente, le risque réel pour le processus démocratique que pourrait entraîner l'autorisation pour elle de se présenter aux élections (voir, *a contrario*, le paragraphe 75 ci-dessus).

129. Par ailleurs, il importe peu, aux fins de justifier l'impossibilité pour la requérante de se présenter à la fonction de député au niveau national, qu'elle n'ait jamais été poursuivie pour une infraction pénale et qu'elle n'ait pas compté parmi les quinze députés qui ont été révoqués de leurs fonctions (paragraphes 29 et 75 ci-dessus). Au contraire, en choisissant d'engager des poursuites pénales uniquement contre les deux principaux anciens leaders du PCL (paragraphe 32 ci-dessus) et d'appliquer des restrictions plus légères aux droits politiques d'autres militants actifs de ce parti tels que la requérante, les autorités lettonnes ont fait preuve d'une certaine souplesse à l'égard de cette dernière catégorie de personnes.

130. En outre, la Cour n'attache aucun poids à la question de savoir si le PCL pouvait être considéré comme une organisation légale ou une organisation illégale pendant la période qui a suivi le 13 janvier 1991, car, à partir de cette date au moins, la nature subversive de ses activités fut évidente (paragraphes 96, 97 et 120 ci-dessus). Il est clair que la requérante a choisi de soutenir la position antidémocratique du PCL, et son silence face aux événements à l'époque considérée fut aussi parlant que toute action soutenant ouvertement les activités du PCL (paragraphes 123-124 ci-dessus).

131. Enfin, le fait que la mesure dénoncée n'ait pas été introduite par le Parlement immédiatement après le rétablissement de l'indépendance n'apparaît pas décisif en l'espèce, pas plus que ne l'était la circonstance analogue dans l'affaire *Rekvényi* précitée, dans laquelle la disposition

interdisant aux policiers d'avoir des activités politiques avait pris effet près de quatre ans après le passage de la Hongrie vers un système démocratique. Il n'est pas surprenant qu'un corps législatif démocratique nouvellement établi, se trouvant dans une phase de tourmente politique, ait besoin d'un temps de réflexion pour examiner quelles mesures il lui faut envisager pour accomplir sa mission. Cela vaut d'autant plus dans le cas de la Lettonie, sur le territoire de laquelle des troupes d'une puissance étrangère, la Russie, sont restées stationnées jusqu'en 1994 (*Slivenko c. Lettonie* [GC], n° 48321/99, CEDH 2003-X). D'ailleurs, le fait que le Parlement letton ait adopté la mesure législative seulement en 1995 ne saurait se comparer à l'introduction tardive de la restriction aux droits personnels beaucoup plus lourde de conséquences frappant les anciens officiers du KGB en Lituanie, qui se voyaient barrer l'accès à divers secteurs d'emploi dans le privé ; cette restriction, entrée en vigueur près d'une décennie après la proclamation d'indépendance de la Lituanie, a été en partie pour cette raison jugée disproportionnée au regard de la Convention (affaire *Sidabras et Džiautas* précitée). Dès lors, on ne saurait voir dans le fait que la Lettonie ait introduit la mesure en question seulement en 1995 une preuve que l'Etat lui-même n'estimait pas une telle restriction nécessaire à la protection du processus démocratique en cours dans le pays.

4. *Les conclusions de la Cour*

132. Le point de vue des autorités lettonnes selon lequel l'ancienne position de la requérante au sein du PCL, combinée au comportement de l'intéressée pendant les événements de 1991 (voir, notamment, les paragraphes 123-124 ci-dessus), justifie encore aujourd'hui de l'empêcher de se présenter aux élections législatives, peut passer pour conforme aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. La mesure législative en question, telle qu'appliquée à la requérante, n'est pas jugée arbitraire ou disproportionnée. Le comportement actuel ou récent de l'intéressée n'est pas à prendre en considération, étant donné que la mesure litigieuse est liée uniquement à ses prises de position politiques pendant la période cruciale de la lutte pour «la démocratie par l'indépendance» que la Lettonie a connue en 1991.

133. Si pareille restriction ne peut guère être admise dans le contexte d'un système politique donné, tel que celui par exemple d'un pays qui est doté d'un cadre établi d'institutions démocratiques depuis des dizaines d'années ou plusieurs siècles, elle peut être jugée acceptable en Lettonie, compte tenu du contexte historico-politique ayant conduit à son adoption et de la menace que représente pour le nouvel ordre démocratique la résurgence d'idées qui risqueraient de conduire à la restauration d'un régime totalitaire si on les laissait gagner du terrain.

134. La Cour admet donc en l'espèce que les autorités lettonnes, tant législatives que judiciaires, sont les mieux placées pour apprécier les difficultés qu'impliquent l'établissement et la sauvegarde de l'ordre démocratique. Il convient en conséquence de leur laisser suffisamment de latitude pour apprécier les besoins de la société s'agissant de construire la confiance dans les nouvelles institutions démocratiques, notamment dans le Parlement national, et pour rechercher si la mesure litigieuse est toujours nécessaire à ces fins, sous réserve que la Cour ne trouve rien d'arbitraire ou de disproportionné dans cette appréciation. A cet égard, la Cour attache également de l'importance au fait que le Parlement letton revoit l'article 5 § 6 de la loi de 1995 à des intervalles réguliers ; il l'a d'ailleurs réétudié tout récemment, en 2004. Qui plus est, la Cour constitutionnelle a soigneusement examiné dans son arrêt du 30 août 2000 les circonstances historiques et politiques ayant donné lieu à l'adoption de la loi en Lettonie, et a estimé que la restriction n'était ni arbitraire ni disproportionnée à ce moment-là, c'est-à-dire neuf ans après les événements en question (paragraphe 61-63 ci-dessus).

135. Il y a lieu de relever que, dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a observé que le Parlement letton devrait imposer une limite dans le temps à la restriction litigieuse. Eu égard à cet avertissement, et même si, à ce jour, on ne saurait considérer que la Lettonie a excédé son ample marge d'appréciation au regard de l'article 3 du Protocole n° 1, il n'en demeure pas moins que le Parlement letton se doit d'assurer un suivi constant sur la restriction en cause, en vue d'y mettre un terme à bref délai. Cette conclusion se justifie d'autant plus à la lumière de la stabilité renforcée dont jouit à présent la Lettonie, du fait notamment de son intégration pleine et entière dans l'ensemble européen (paragraphe 51 ci-dessus). Dès lors, toute inaction du corps législatif letton à cet égard pourrait amener la Cour à revenir sur sa conclusion (voir, *mutatis mutandis*, *Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, 30 juillet 1998, § 60, *Recueil* 1998-V ; voir également l'arrêt qui a suivi ces affaires, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, §§ 71-93, CEDH 2002-VI).

136. La Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

137. La requérante voit dans l'interdiction qui lui est faite de se présenter aux élections au Parlement national et aux conseils municipaux une violation des articles 10 et 11 de la Convention, lesquels, en leurs passages pertinents, se lisent ainsi :

Article 10

«1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. (...)

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

Article 11

«1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (...)

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime (...) ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat.»

A. L'arrêt de la chambre

138. La chambre a conclu à l'existence d'une ingérence disproportionnée dans l'exercice par la requérante de ses droits au titre de l'article 11 de la Convention. Elle a par ailleurs jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les griefs tirés de l'article 10.

B. Les observations des parties*1. La requérante*

139. La requérante reconnaît que l'ingérence est «prévue par la loi» au sens des articles 10 § 2 et 11 § 2 de la Convention. Toutefois, elle estime que les observations du Gouvernement concernant la légitimité des buts poursuivis par la mesure litigieuse et le respect du principe de proportionnalité sont dénuées de fondement. En particulier, selon elle, ni l'arrêt *Rekvenyi* précité ni l'article 17 de la Convention ne viennent à l'appui de la thèse du Gouvernement en l'espèce.

2. Le Gouvernement

140. Le Gouvernement soutient que l'ingérence est compatible avec les exigences du second paragraphe des articles 10 et 11 et que la mesure litigieuse est «nécessaire dans une société démocratique».

C. Appréciation de la Cour

141. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour estime que l'article 3 du Protocole n° 1 est la *lex specialis*, et qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante au regard de l'article 11. Par ailleurs, aucun argument ne justifie à son sens un examen distinct sous l'angle de l'article 10 des griefs de l'intéressée relatifs à son inéligibilité.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, par treize voix contre quatre, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante sous l'angle de l'article 11 de la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante sous l'angle de l'article 10 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 16 mars 2006.

Lawrence Early
Greffier adjoint

Luzius Wildhaber
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 en partie dissidente du juge Wildhaber ;
- opinion en partie dissidente des juges Spielmann et Jaeger ;
- opinion dissidente du juge Rozakis ;
- opinion dissidente du juge Zupančič ;
- opinion dissidente commune aux juges Mijović et Gyulumyan.

L.W.
T.L.E.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DU JUGE WILDHABER

(Traduction)

Comme la majorité, j'estime que cette affaire concerne un grief sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 relatif à l'inéligibilité de la requérante au Parlement letton. Si je ne souscris pas au constat selon lequel il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief formulé sur le terrain de l'article 11 de la Convention, c'est uniquement pour souligner que l'intéressée n'est pas et n'a pas été empêchée d'adhérer à un parti de son choix. Par ailleurs, le fait que la requérante n'ait pas pu présenter sa candidature à des élections municipales, et dont elle tire grief, ne s'analyse pas en une ingérence au regard de l'article 11.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DES JUGES SPIELMANN ET JAEGER

1. Nous ne sommes pas d'accord avec la décision de la majorité qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la requérante au regard de l'article 11 de la Convention (paragraphe 141 et point 3 du dispositif).

En effet, nous estimons que l'inéligibilité de la requérante aux Parlement et conseils municipaux du fait de sa participation active au PCL, maintenue plus de dix ans après les événements reprochés à ce parti, aurait dû être examinée par la Cour quant à sa conformité avec l'article 11 de la Convention.

2. La position dominante de la requérante au sein du PCL, combinée au comportement de l'intéressée pendant les événements de 1991, a justifié que celle-ci n'a pu se présenter ni aux élections législatives ni aux élections municipales. Ce sont donc ces éléments, à savoir l'appartenance et la position dominante de la requérante au PCL et son comportement pendant une période cruciale de la lutte pour «la démocratie par l'indépendance» que la Lettonie a connue en 1991, qui sont à la base de la restriction jugée compatible par la Cour au regard de l'article 3 du Protocole n° 1.

Un examen au regard de la conformité, non seulement par rapport à l'article 3 du Protocole n° 1, mais également par rapport à l'article 11 se serait imposé.

3. Il convient de noter qu'au moment des faits cruciaux, à savoir au moment de la tentative de coup d'Etat soutenue par le PCL le 13 janvier 1991, celui-ci n'était pas un parti interdit. Ce n'est que par une décision du 23 août 1991 que le Conseil suprême déclara le PCL anticonstitutionnel, que le lendemain les activités du parti furent suspendues, et que le ministre de la Justice fut chargé «de mener l'instruction sur les activités illégales du PCL et de proposer (...) une motion relative à la possibilité d'autoriser son fonctionnement à l'avenir». Le Conseil suprême n'a ordonné la dissolution du parti que le 10 septembre 1991.

4. Certes, l'inéligibilité de la requérante ne découle pas de sa *seule appartenance* au PCL. Mais en l'espèce cette appartenance est toutefois l'une des conditions essentielles de la restriction contestée.

Ainsi, étant donné que son appartenance au PCL et sa position dominante au sein de celui-ci *faisaient partie des éléments* ayant justifié l'inéligibilité, nous estimons que le domaine de protection (*Schutzbereich*) de l'article 11 est touché.

5. Il échet d'insister dans ce contexte sur le fait que le droit protégé par l'article 11 de la Convention ne garantit pas seulement le droit de joindre un parti politique mais restreint aussi les possibilités de sanctionner une ancienne appartenance à un parti.

6. A cela s'ajoute que l'exercice des droits garantis par l'article 11 § 1 de la Convention ne se conçoit que dans les limites du second paragraphe de cette disposition qui ne laisse cependant pas aux Etats la même marge d'appréciation que celle que la Cour accorde pour ce qui est de l'article 3 du Protocole n° 1 et qui est qualifiée dans l'arrêt d'« ample » ou de « large » (paragraphe 103, 115 c), 121 et 135).

La Cour a relevé plus particulièrement cette distinction fondamentale au paragraphe 115 a) de l'arrêt en s'exprimant comme suit :

« (...) lorsqu'une atteinte à l'article 3 du Protocole n° 1 est en cause, la Cour ne doit pas automatiquement avoir recours aux mêmes critères que ceux qui sont appliqués pour les ingérences autorisées par le paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention, ni ne doit systématiquement fonder ses conclusions au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 sur les principes découlant de l'application des articles 8 à 11 de la Convention. Etant donné l'importance de l'article 3 du Protocole n° 1 pour le système institutionnel de l'Etat, cette disposition est rédigée en des termes très différents de ceux des articles 8 à 11 de la Convention. L'article 3 du Protocole n° 1 est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques. Les normes à appliquer pour établir la conformité à l'article 3 du Protocole n° 1 doivent donc être considérées comme moins strictes que celles qui sont appliquées sur le terrain des articles 8 à 11 de la Convention. »

7. Enfin, devant la Cour, les parties s'accordaient sur le fait qu'une question distincte se posait au regard de cette disposition. En effet, le gouvernement défendeur a soutenu que l'ingérence dans l'exercice par la requérante de ses droits au titre de l'article 11 est compatible avec les exigences du second paragraphe de cette disposition et que la mesure litigieuse est « nécessaire dans une société démocratique ». La requérante a contesté la légitimité des buts poursuivis par la mesure litigieuse en estimant que cette mesure est disproportionnée.

8. Nous estimons partant que la Cour aurait dû se prononcer séparément sur cette question importante.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE ROZAKIS

(Traduction)

Si je souscris à un certain nombre de considérations formulées par la majorité en l'espèce – y compris la conclusion selon laquelle aucune question distincte ne se pose sous l'angle des articles 10 et 11 de la Convention – je ne puis me rallier à certains constats qui, à mon sens, sont fondamentaux dans cette affaire et justifient que je m'écarte de la décision de la majorité de conclure à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Je tiens également à souligner d'emblée que je puis à de nombreux égards suivre sans difficulté le fil du raisonnement exposé par le juge Zupančič dans sa propre opinion dissidente, encore qu'il adopte essentiellement une approche de principe et que je souhaite, pour ma part, examiner essentiellement ici certains aspects plus techniques, dirais-je, que ses considérations largement théoriques.

Je commencerai par une précision liminaire, qui me paraît s'imposer peut-être en raison de la position quelque peu discutable de la majorité quant à la nature des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Au paragraphe 115 de l'arrêt, la Cour estime que «l'article 3 (...) est libellé en des termes collectifs et généraux, bien que cette disposition ait été interprétée par la Cour comme impliquant également des droits individuels spécifiques». Cette phrase, bien que n'ayant en définitive pas d'incidence radicale sur les autres affirmations de la Cour (la phrase qui suit dans le même paragraphe montre que ce constat joue simplement quant aux critères à appliquer pour établir si l'article 3 du Protocole n° 1 a été observé ou non, et ne constitue pas une totale négation de la substance de cette disposition, en tant qu'elle contient un droit individuel), est une obscure généralisation qui est en contradiction non seulement avec les travaux préparatoires du Protocole et la jurisprudence passée de la Cour, mais également avec la lettre du présent arrêt lui-même, dont le paragraphe 102 énonce en termes moins ambigus, mais toujours vagues, que «la Cour a établi que cet article implique également des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections».

Sans aborder le point de savoir si l'article 3 du Protocole n° 1 est «libellé en des termes collectifs et généraux», je pense qu'il est clair que cette disposition ne se contente pas d'impliquer un droit individuel mais en prévoit un. Les auteurs de la Convention avaient pour but d'enrichir celle-ci d'un droit politique qui ne serait pas différent des autres droits individuels contenus dans le texte original. La Convention consacre sans exception des droits individuels que sans distinction aucune ceux qui en sont titulaires peuvent invoquer dans leurs relations avec les Etats parties

et les institutions de la Convention. Dès lors, indépendamment d'autres fonctions possibles, l'article 3 *confère bien* un droit individuel spécifique, lequel, sur le plan qualitatif, ne présente aucune différence avec un quelconque autre droit garanti par la Convention. Cette conclusion s'accorde avec l'arrêt de principe de notre jurisprudence en la matière rendu en l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (2 mars 1987, §§ 49-50, série A n° 113), dans lequel la Cour a notamment dit :

«49. Une interprétation aussi restrictive [c'est-à-dire que l'article 3 ne donne pas naissance à un droit individuel] ne résiste pas à l'examen. Selon son préambule, le Protocole n° 1 assure «la garantie collective de droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le Titre I de la Convention»; de plus, son article 5 précise que «Les Hautes Parties Contractantes considéreront les articles 1, 2, 3 et 4 (...) comme des articles additionnels à la Convention» dont «toutes les dispositions» – y compris l'article 25 – «s'appliqueront en conséquence». De son côté, le préambule du Protocole n° 4 vise notamment les «droits et libertés» protégés par «les articles 1 à 3» du Protocole n° 1.

Les travaux préparatoires de ce dernier ne révèlent du reste nulle intention d'écarter, dans le domaine de l'article 3, le jeu du droit de recours individuel, alors que l'on songea longtemps – pour finalement y renoncer – à soustraire la matière au contrôle de la Cour. En outre, on y découvre de fréquentes mentions de la «liberté politique», des «droits politiques», des «droits et libertés politiques de l'individu», du «droit à des élections libres» et du «droit de vote».

50. Partant, et les comparants s'accordent sur ce point, la «coloration interétatique» du libellé de l'article 3 ne reflète aucune différence de fond avec les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Elle semble s'expliquer plutôt par la volonté de donner plus de solennité à l'engagement assumé et par la circonstance que dans le domaine considéré se trouve au premier plan non une obligation d'abstention ou de non-ingérence, comme pour la majorité des droits civils et politiques, mais celle, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures positives pour «organiser» des élections démocratiques.»

Quant aux constats de la majorité qui sont pertinents en l'espèce, ma principale observation a trait à la nature des fonctions parlementaires dans une société démocratique. Au paragraphe 117 de son arrêt, la Cour souligne à juste titre que «le critère de loyauté politique pouvant être appliqué à des fonctionnaires ne semble guère ou pas pertinent; il s'agit ici d'une question très différente, l'éligibilité d'individus aux élections législatives. Le critère de «neutralité politique» ne saurait s'appliquer à des députés de la même façon qu'à d'autres agents de l'Etat, les premiers, par définition, ne pouvant pas être «politiquement neutres.»»

En effet, le rôle d'un député est totalement différent de tous les autres rôles qu'assument les détenteurs de la puissance publique, y compris les membres de l'exécutif lorsqu'ils exercent leur fonction administrative. Dans une démocratie représentative, un député représente par définition les opinions et les positions de ses électeurs – c'est-à-dire de ceux qui ont voté pour lui. Il exprime à leur place leurs opinions et positions au

Parlement et en dehors et, par le biais d'une fiction, agit pour eux dans un système qui, par définition, n'est pas une démocratie directe. De toute évidence, dans ce système de démocratie représentative, n'importe qui ne peut pas prétendre représenter valablement ses concitoyens. Il existe au moins deux moyens de garantir que les députés assument directement devant leurs électeurs la responsabilité qui est la leur, à savoir exprimer fidèlement les attentes générales de ceux-ci: d'une part, l'élection démocratique – un candidat est élu sur la base de sa personnalité et de ses idées et opinions, telles qu'il les révèle au public avant les élections – et, d'autre part, l'examen postélectoral – si un représentant élu n'est pas à la hauteur des attentes de son électorat, il perdra probablement la confiance de celui-ci et, finalement, son siège de député.

L'élection de députés appelés à exprimer les attentes de leur électorat est au cœur même de la démocratie représentative, quelles que soient les opinions des intéressés, et si déplaisantes puissent-elles être pour d'autres catégories de la société. Dans un régime démocratique sain, le critère d'éligibilité ne saurait tenir à l'acceptabilité, pour le courant politique dominant, des idées exprimées par une personnalité politique, ou à la loyauté qu'elles traduisent envers l'idéologie établie de l'Etat et de la société, mais doit être déterminé par la représentativité réelle des idées de cette personnalité vis-à-vis d'un segment de la société, fût-il très petit. Dès lors, si une personnalité politique ne peut pas représenter une partie des idées de la société, ce n'est pas seulement elle-même qui en pâtit, mais également l'électorat et la démocratie.

C'est pourquoi l'inéligibilité doit demeurer tout à fait exceptionnelle et être très soigneusement circonscrite. On peut évidemment comprendre qu'un Etat impose des conditions d'éligibilité à caractère technique, telles que celles mentionnées dans la jurisprudence relative à la Convention et examinées dans des affaires dont les institutions de Strasbourg ont déjà eu à connaître (voir les paragraphes 103 et suivants de l'arrêt). On peut comprendre également que, dans certaines circonstances très exceptionnelles, la protection même de la valeur primordiale de la démocratie puisse exiger d'interdire l'exercice des droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1. Toutefois, en pareil cas, l'Etat ne saurait évidemment échapper au contrôle des institutions de la Convention, qui doivent soigneusement délimiter sa liberté de restreindre le droit passif d'une personnalité ou d'un parti politiques à se faire élire.

A cet égard, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* ([GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II) illustre parfaitement la façon dont la Cour de Strasbourg a traité la question très difficile et délicate de l'interdiction faite à un parti politique de participer à des élections nationales. En réalité, dans l'affaire *Refah Partisi*, la Cour s'est trouvée en présence d'une situation dans laquelle un parti politique, qui propageait des idées

antidémocratiques menaçant directement l'infrastructure politique fragile de la Turquie, avait de bonnes chances de prendre le pouvoir en utilisant les mécanismes électoraux démocratiques prévus par le système. Le risque était «réel et présent», comme le dit le célèbre adage de la Cour suprême américaine. Et notre Cour a estimé à juste titre que, dans de telles circonstances exceptionnelles, «on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, (...) même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent» (*ibidem*, § 102).

La question est de savoir si nous nous trouvons en l'occurrence face à une situation présentant des similarités (même lointaines) avec celle de l'affaire *Refah Partisi*, ce qui justifierait de traiter le cas d'espèce de la même façon. Ma réponse est catégoriquement négative, pour les motifs exposés ci-après.

Premièrement, la requérante n'a pas été autorisée à participer aux élections, non parce qu'elle constituait une menace imminente pour le régime démocratique de la Lettonie à l'époque de l'entrée en vigueur de la loi de 1995, mais en raison de son attitude passée et principalement de sa participation aux événements de 1991. Abstraction faite de l'argument relatif à l'émergence tardive de la loi de 1995, et du décalage entre les événements et l'adoption de cette loi, rien n'indiquait en 1995 que les tendances subversives du «milieu» politique auquel la requérante appartenait, qui étaient présentes en 1991, étaient toujours les mêmes en 1995, ou que l'intéressée elle-même propagerait en 1995 des idées analogues à celles qui étaient au centre des événements de 1991.

Toutefois, même si nous acceptons – et c'est là ma deuxième observation – que dans les circonstances de la transition de la Lettonie à la démocratie et des efforts déployés par ce pays pour se libérer de son passé récent une mesure aussi sévère aurait pu se justifier durant les premières années difficiles d'adaptation au nouveau régime et pour consolider la démocratie, les restrictions n'ont cependant toujours pas été abolies à ce jour, et ce malgré le fait que la Lettonie soit devenue dans l'intervalle membre de l'OTAN et, surtout, de l'Union européenne. Onze ans se sont maintenant écoulés depuis l'adoption de la loi interdisant à la requérante de se présenter aux élections, quinze ans depuis les événements à l'origine de la promulgation tardive de la loi, cinq ans depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle et presque deux ans depuis l'élection de la requérante au Parlement européen.

Enfin, et surtout, la situation d'une candidate isolée à un siège au Parlement est radicalement différente de celle de tout un parti politique qui aspire à gouverner le pays. Il ressort manifestement des faits de l'espèce que non seulement la requérante était une candidate isolée

représentant des idées qui n'étaient partagées que par une fraction de l'électorat prorusse, mais également qu'elle appartenait à un courant idéologique qui était, de toute façon, minoritaire dans le paysage politique letton. Dès lors, il est difficile d'affirmer que l'élection de la requérante au Parlement letton aurait eu des conséquences néfastes pour la stabilité démocratique du pays.

Pour toutes ces raisons, j'estime que la requérante – et implicitement ses partisans – a été indûment privée de ses droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, et qu'il y a donc eu violation de cette disposition.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE ZUPANČIČ

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir me rallier à l'avis de la majorité en l'espèce. Manifestement, la décision de celle-ci se fonde sur une évaluation précise de la menace réelle que représentaient les activités politiques de la requérante à l'époque considérée. Cependant, ces activités, même à la période cruciale pour l'indépendance de la Lettonie, n'avaient rien de subversif, ni même de secret. Le seul danger¹ pour la toute récente souveraineté lettone que M^{me} Ždanoka a pu véritablement représenter à un moment ou à un autre était le corollaire à ses chances réelles d'être élue.

Par conséquent, la question en l'espèce, comme dans toutes les affaires similaires, tient à la relation entre la démocratie et l'état de droit.

Or, si nous nous plaçons sous une perspective chronologique, à l'époque où l'ordre constitutionnel letton était toujours en gestation, il aurait été impossible de dire tout uniment – même au regard du pacte Molotov-Ribbentrop et du droit international! – que les actions politiques concertées de M^{me} Ždanoka et d'autres allant à l'encontre de l'indépendance de la Lettonie, de la désintégration de l'Union soviétique, etc., étaient en soi politiquement illégitimes, voire illégales. Même le droit international n'a pas le pouvoir d'effacer une période historique longue d'une cinquantaine d'années. Dès lors, si l'activité de la requérante devait être déclarée *a priori* illégitime ou illégale, maints événements survenus en Union soviétique auraient dû être déclarés *a posteriori* illégitimes ou illégaux. *Ex factis ius oritur*, l'histoire est peut-être en mesure de porter un tel jugement, mais pas le droit. Le domaine du droit est déterminé par le pouvoir étatique établi. L'histoire, en revanche, est écrite par le vainqueur; M^{me} Ždanoka s'est retrouvée du mauvais côté de cette histoire-là.

L'avis de la majorité procède donc d'une perspective temporelle assez limitée. Le calendrier des événements étant au cœur de cette décision, je me permets de ne pas partager cet avis.

Ždanoka c. Lettonie est une affaire qui, inéluctablement, est axée sur la portée historique et idéologique de la transition du communisme soviétique, échec sociopolitique, au capitalisme, à la démocratie et à l'état de droit. Je dis «inéluctablement», parce que l'affaire concerne les droits politiques de l'importante minorité de langue russe.

1. A l'audience publique, l'agent du Gouvernement a comparé M^{me} Ždanoka à M. Milošević, de l'ex-Yougoslavie.

Pour les Lettons, le maintien du régime communiste signifiait la continuation de l'occupation russe. Pour la minorité de langue russe, qui représente quelque 30 % de la population¹, l'autonomie imminente des Lettons présageait la perte certaine d'un statut privilégié et une éventuelle discrimination. Pour la majorité lettonne, comme l'affaire *Slivenko c. Lettonie* ([GC], n° 48321/99, CEDH 2003-X) l'a clairement montré, l'octroi de droits fondamentaux particuliers à l'importante minorité de langue russe, héritage de cinquante années d'occupation russe, était et demeure une absurdité². Cela semble renverser la logique de l'article 17 de la Convention³. Soudain, les anciens occupants, dont la présence même sur le sol letton résultait d'une occupation illégale, se déclaraient victimes de violations des droits de l'homme. L'état de droit et la démocratie pour lesquels les Lettons s'étaient battus et qui leur avaient été déniés par les dirigeants communistes de l'Union soviétique étaient-ils devenus des armes devant se retourner contre les Lettons eux-mêmes? Ce paradoxe historique auquel ils se sont heurtés est une absurdité existentialiste, traduisant un clivage interne auquel aucune solution immédiate ne peut être apportée.

Pendant, le travestissement opéré par d'anciens oppresseurs qui ensuite se réclament et profitent de la démocratie et de l'état de droit n'est pas spécifique à la Lettonie ni même à l'ensemble des trois États baltes. En attestent différentes affaires dont la Cour est saisie⁴. En Europe centrale et orientale, il y a aujourd'hui beaucoup d'individus vieillissants qui ont du sang sur les mains, dont certains sont devenus de véhéments partisans des droits de l'homme. Que l'on propose de châtier tous ceux qui, par exemple, il n'y a pas si longtemps, ont abondamment collaboré avec la police secrète, et aussitôt les intéressés élèvent la voix avec leur arrogance coutumière, héritée de leur passé et de leur position d'autorité établie. Ils revendiquent effrontément les mêmes droits

1. Groupes ethniques (2002) : Lettons 57,7 %, Russes 29,6 %, Biélorusses 4,1 %, Ukrainiens 2,7 %, Polonais 2,5 %, Lituanais 1,4 %, autres 2 %, source : Démographie de la Lettonie sur le site http://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Latvia.

2. Voir, par exemple, le paragraphe 4 de l'opinion dissidente commune aux juges Wildhaber, Bratza, Cabral Barreto, Greve et Maruste dans l'affaire *Slivenko c. Lettonie*.

3. Article 17 – Interdiction de l'abus de droit : «Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.»

4. Voir, par exemple, *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], nos 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II.

fondamentaux qu'ils ont déniés toute leur vie aux autres, et souvent violés de sang-froid de la façon la plus brutale.

La Cour doit prendre nettement position sur ce sujet.

La logique sous-tendant l'article 17 est explicite. L'arme juridique consistant à se réclamer des droits de l'homme ne doit pas être pervertie. Son usage ne doit pas servir les intérêts de ceux qui eux-mêmes violeraient les droits de l'homme. Karl Popper l'a génialement et très clairement formulé, en déclarant que la démocratie était pour tous, excepté pour ceux qui la détruiraient. Nous pouvons tout tolérer, sauf l'intolérance.

De ce principe général découlent deux questions. *Premièrement*, ceux qui ont été intolérants dans le passé ont-ils par la suite droit à la tolérance? Cette question a une dimension biblique. La logique rétributive de la loi du talion «œil pour œil, dent pour dent»¹ tirée de l'Ancien Testament s'applique-t-elle ou les droits de l'homme sont-ils universels, pas seulement dans l'espace mais également dans le temps? Cela signifie-t-il par voie de conséquence qu'il faut tendre l'autre joue à ceux qui nous ont frappés?

Deuxièmement, quel genre d'intolérance (simultanée) faut-il opposer à ceux qui sont eux-mêmes intolérants? La Cour constitutionnelle d'Autriche, par exemple, a-t-elle le droit, voire le devoir, d'interdire les activités du parti pronazi de M. Haider qui se nourrit de la «*Urangst*» et de l'intolérance ethnique contre les Slovènes en Carinthie? Dans quelle mesure le danger établi par le fameux critère dégagé dans l'affaire *Brandenburg v. Ohio*, et adopté tout récemment par le législateur en Turquie, doit-il être clair et imminent?²

Ces questions revêtaient auparavant un caractère «politique». Grâce aux énormes progrès du droit constitutionnel dans la deuxième partie du XX^e siècle, elles touchent manifestement à présent à l'essence même de l'état de droit.

En droit international, le procès de Nuremberg est une illustration historique de la façon dont l'état de droit répond à la barbarie, dont le pouvoir de la logique juridique prévaut *ex post facto* sur la logique hobbesienne du pouvoir. Il ressort clairement de l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz* précitée que, pour des raisons plus restrictives, la pratique systémique de l'impunité, malgré l'existence purement formelle de normes punitives précises allant dans le sens contraire, ne peut justifier après coup un moyen de défense actif se fondant sur une erreur de droit excusable. Une fois l'état de droit rétabli, la norme positive, même si elle était auparavant latente, s'applique. Depuis 1764, année où Cesare

1. «*Si membrum rupsit, ni cum eo pacit, talio esto!*» Leges XII Tabularum, Tabula VII, Fragmentum 2.

2. *Brandenburg v. Ohio*, 395 US 444 (1969). Ce critère a été utilisé dans l'arrêt *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, n^{os} 29221/95 et 29225/95, CEDH 2001-IX.

Beccaria rédigea son œuvre maîtresse *Dei delitti e delle pene*, la validité rétroactive de l'état de droit punitif fait partie intégrante du principe de légalité. Feuerbach l'a par la suite reformulé dans son fameux adage «*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*». Ce principe est à présent consacré dans le premier paragraphe de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme¹. Ainsi, la portée temporelle de l'état de droit – du moins son aspect punitif, *négatif* – est soumise à des restrictions rigoureuses. Toutefois, l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz* démontre également que ce principe ne saurait être réduit, comme c'est souvent le cas dans notre propre jurisprudence, à la simple notion d'avertissement. Cette affaire prouve que la norme punitive, même si elle est en sommeil et l'objet d'un déni sélectif et systémique – c'est-à-dire d'une pratique généralisée d'impunité – et qu'elle est donc susceptible de faire raisonnablement présumer aux acteurs qu'elle ne sera pas appliquée, existe toujours *positivement*, des années après. En d'autres termes, dans la mesure du moins où les sphères du droit et de la morale se chevauchent, la non-application sélective de la norme pénale (la pratique systémique de l'impunité sélective) ne fait pas obstacle aux poursuites ultérieures. Je maintiens ici ce que j'ai dit dans mon opinion concordante en l'affaire *Streletz, Kessler et Krenz*, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'un cas d'application rétroactive du droit pénal, mais d'un cas d'erreur de droit inexcusable.

Or, dans la présente affaire, il nous faut traiter l'aspect *positif* de la rétroactivité. Il s'agit ici d'un droit positif (l'éligibilité) et non de normes négatives/punitives. Les restrictions à la portée temporelle de l'application de la norme, telles qu'elles découlent du principe de légalité, ne s'appliquent pas. Par exemple, l'interprétation extensive de la présomption d'innocence empêche toute discrimination envers d'anciens collaborateurs (lustration), à moins, bien sûr, que leur responsabilité pénale ne soit finalement établie. Le fait que M^{me} Ždanoka n'ait jamais été condamnée est à prendre en compte.

En outre, on ne peut empêcher des personnes de participer activement au processus démocratique simplement parce qu'elles sont susceptibles d'être élus. La prétendue subversion politique de M^{me} Ždanoka ne découle pas d'activités illégales auxquelles elle se serait livrée dans le passé et qui auraient été établies par une juridiction pénale lettone. En outre, elle n'aurait aucune importance politique s'il n'y avait pas de *chances réelles*, passées, présentes ou futures, qu'elle *fût* élue. Par qui? Par les membres de la minorité de langue russe?² Quand elle *fut* autorisée à poser

1. En réalité, ce principe remonte au droit romain. «*Poena non irrogatur nisi quae quaque vel quo alio iure specialiter, huic delicto imposita est.*» Dig.50.16.131.1, Ulpianus 3 ad 1. iul. et pap.

2. A mon avis, il s'agit là du seul «*danger clair et imminent*» dans cette affaire.

sa candidature (et à être élue) au poste de député européen, cela fut toléré parce que son influence politique au sein du Parlement européen est diluée et ne menace pas le régime autonomiste en Lettonie. Incidemment, le fait qu'elle a été élue prouve les chances réelles évoquées ci-dessus.

En d'autres termes, je ne crois pas un instant que les autorités lettonnes auraient empêché M^{me} Ždanoka de se présenter à des élections nationales en Lettonie uniquement à cause de son *passé* communiste. La vraie raison ne tient pas davantage aux réticences *présentes* qu'elle montre à renier ses idées communistes. Le point de vue des Lettons s'attache ni plus ni moins à la dangerosité politique *future* de M^{me} Ždanoka. Cela tient au *fait* démographique que 30 % de la population lettonne actuelle parle russe. Certainement, cet élément menace le régime autonomiste mis en place par la majorité autochtone au nom de laquelle la séparation de la Lettonie (et des deux autres Etats baltes) de l'Union soviétique a été effectuée en premier lieu.

À présent que nous avons atteint un stade où nous pouvons, en dehors de tout écran de fumée légaliste, appeler un chat un chat, nous pouvons enfin en venir à la vraie question. L'importante minorité de langue russe en Lettonie constitue l'héritage démographique de la longue occupation illégale par l'Union soviétique. Le fait historique que cette occupation *était* illégale – et ce n'est probablement pas un hasard si la majorité souligne l'illégalité d'entrée de jeu du pacte Molotov-Ribbentrop – entraîne-t-il que la présence en Lettonie de la population de langue russe est en soi illégale?¹

La même question a été soulevée dans l'affaire *Slivenko*, quoique en des termes différents. Lorsqu'un droit fondamental individuel est en jeu, la distinction cruciale est précisément à faire entre la situation *personnelle* de l'intéressé, d'une part, et le contexte historique et *collectif* plus large du

1. Il n'est pas difficile d'imaginer que cette population pourrait un jour dépasser les 50 %. Malgré tout, le processus démocratique légitime mettra alors au pouvoir des dirigeants politiques tels que M^{me} Ždanoka qui tendront vers la réunification avec la Fédération de Russie. L'indépendance de la Lettonie ne serait alors plus véritablement un fait acquis. Cependant, ce ne serait pas un processus tellement inhabituel, comme l'illustre clairement l'exemple des territoires à présent peuplés de Slovènes en Italie et en Autriche. Dans ces deux pays, la population slovène a été soumise à une colonisation fasciste ou nazie intensive et à une assimilation forcenée, comme en témoignent encore aujourd'hui les tentatives de M. Haider. Avec une intolérance ethnique pour résultat. Pareille intolérance a éclaté au grand jour – également pour des raisons démographiques – dans la guerre entre les Albanais et les Serbes au Kosovo. Cette intolérance est annonciatrice d'un nettoyage ethnique. La situation historique dont il a été question dans l'affaire *Broniowski c. Pologne* ([GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V), par exemple, était la conséquence d'une tentative de ce genre qui s'est traduite par le déplacement transfrontière des personnes résidant au-delà du Boug.

groupe auquel il appartient, d'autre part¹. En principe, les droits de l'homme sont des droits strictement individuels. Les aspects historiques et collectifs de la situation échappent à notre compétence matérielle.

Cependant, la majorité, suivant en cela les décisions internes concernant M^{me} Ždanoka, considère à bon droit que le cas de l'intéressée n'est pas représentatif uniquement de sa situation personnelle. Manifestement, le droit de se présenter aux élections – lequel, pour cette raison, a fait l'objet d'un protocole distinct – affecte *autant* la personne (M^{me} Ždanoka) *que* la collectivité (la minorité de langue russe) qu'elle a l'ambition de représenter politiquement. Toutefois, dans son raisonnement la majorité fait *implicitement* l'amalgame entre les deux aspects. La conséquence de ce mélange des genres est l'acceptation *explicite* du déni du droit de se présenter aux élections. La raison de ce déni tient au fait que M^{me} Ždanoka avait une chance réelle d'être élue². Au temps pour la démocratie.

Certes, ce résultat est une conséquence de la portée limitée de notre compétence. Pourtant, sommes-nous ici pour corriger les errements de l'histoire? Devons-nous dire que 30 % de la population lettonne se trouve illégalement sur le territoire letton? Même si ces personnes étaient considérées comme étrangères, leur expulsion collective serait explicitement interdite par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention³.

1. « [P]luralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une « société démocratique » (p. 23, § 49). Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante. Partant, pour trancher le problème soumis à la Cour il ne suffit pas non plus de noter que très peu de leurs collègues ont adopté l'attitude des requérants. » Telle fut la position de l'ancienne Cour dans l'affaire *Young, James et Webster c. Royaume-Uni* (13 août 1981, § 63, série A n° 44). En l'espèce, c'est précisément l'inverse: les thèses de M^{me} Ždanoka seraient suivies par trop de personnes pour que cela soit « politiquement sûr ».

2. Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, G.A. res. 47/135, annexe, 47 U.N. GAOR Supp. (n° 49) à 210, U.N. Doc. A/47/49 (1993). L'article 3, paragraphe 1, se lit ainsi: « Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination. »

3. Protocole n° 4 à la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 46, entré en vigueur le 2 mai 1968. L'article 4 est ainsi libellé: « Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites. »

L'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers fournit une réponse *juridique* claire, si tant est qu'il en faille une, à cette question. Cette réponse, c'est la tolérance avec l'écoulement du temps.

Ce dilemme n'est pas spécifique aux Etats baltes. En fait, toute l'histoire des pays européens, sans parler des horreurs survenues dans leurs colonies, est pleine du récurrent «mouvement des nations» – qui s'opère habituellement par le biais de guerres et de prises de pouvoir violentes. Inutile de dire qu'au regard du droit international – pour autant que ses critères s'appliquent –, la plupart de ces prises de pouvoir étaient complètement «illégales». C'est aux historiens d'apprécier les résultats définitifs de ce mélange de populations, et de déterminer qui dans chaque cas particulier étaient les vainqueurs et les vaincus.

Cela dit, le problème a toujours consisté à choisir entre identité nationale et assimilation. En termes de droit international, la formule de Woodrow Wilson concernant «l'autodétermination des nations» implique, comme les conseillers de celui-ci l'en ont averti à l'époque, une particularisation à grande échelle et l'intolérance ethnique¹.

Or, parallèlement à ce processus de particularisation, nous assistons aujourd'hui à un intense processus global d'universalisation, connu sous le nom de «mondialisation». Certains théoriciens du droit, parmi lesquels Roberto Mangabeira Unger, de Harvard, soutiennent même que le retour massif actuel à la «préservation de l'identité nationale», c'est-à-dire au pandémonium du nationalisme, est une réaction régressive et surcompensatoire face non pas aux conquêtes interétatiques mais à ce processus de mondialisation, lequel se développe par les activités commerciales et les communications à travers le monde qui, de manière insistante et progressive, font table rase des hiérarchies de valeurs résiduelles, des spécificités ethniques et de la productivité culturelle

1. Voir sur cette question le séminaire de Daniel Patrick Moynihan, intitulé «*Pandaemonium: Ethnicity in International Politics (1993)*». Le titre renvoie à la vague de nationalisme consécutive à ce phénomène. «N'importe quel endroit sur cette Terre – enfin presque – est habité de nos jours par deux, trois peuples ou plus, qui diffèrent du point de vue de la race, de la religion ou de l'appartenance ethnique. Chacun de ces groupes disparates considère que le même endroit constitue sa propriété inaliénable, sa terre natale légitime, son patrimoine. Les origines de cette cohabitation multi-tribale varient énormément. Quelquefois, une tribu conquiert un territoire habité par une autre tribu sans chasser ou tuer tous les «autochtones». Dans d'autres cas, des peuples racialement ou ethniquement différents furent importés comme esclaves ou main-d'œuvre sous contrat [*indentured labour*], ou accueillis en tant qu'immigrants volontaires.» *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, article de Fred C. Ikle (http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_n32/ai_14182726/print).

distinctive. Dans les milieux du droit international, on parle d'impérialisme juridique et culturel¹.

Les deux processus (particularisation d'un côté et universalisation de l'autre) se développent en parallèle et agissent l'un sur l'autre de façon dialectique. Le processus de particularisation implique, comme si la morcellisation en un certain nombre d'Etats de poche observée en Europe ne suffisait pas, une régression vers des unités encore plus petites de défensive ethnique.

Dans le même temps, l'inévitable universalisation (la «mondialisation» économique) fait que ces attitudes défensives sont de plus en plus incongrues mais aussi de plus en plus agressives. Comme d'habitude, cette agressivité se porte alors sur la cible la plus proche et la plus facile à atteindre. Dans l'affaire *Natchova et autres c. Bulgarie* ([GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII), c'étaient les Roms, dans l'affaire *Blečić c. Croatie* ([GC], n^o 59532/00, CEDH 2006-III), c'étaient les Serbes, en Serbie, c'étaient les Albanais, en Allemagne et en France, ce peuvent être les travailleurs immigrés et leurs enfants, etc. Dans nombre de ces pays, on observe un glissement malsain du patriotisme vers le nationalisme, le chauvinisme et le racisme.

Cette intolérance est le fléau de l'Europe. Parce que l'histoire européenne regorge d'exemples d'agressions dues à un nationalisme régressif, la Cour européenne des droits de l'homme doit prendre une position *morale* sans ambiguïté et inébranlable sur ce problème. La tolérance interethnique est un impératif crucial de la modernité. De l'intolérance découlent trop d'atteintes à la dignité humaine et aux droits fondamentaux.

Le Protocole n^o 12 à la Convention aura en ligne de mire la discrimination *en soi*. Sans aucun doute, la discrimination fondée sur l'appartenance à une catégorie protégée (*suspect class*) d'une certaine origine nationale est par excellence une question de droits constitutionnels et fondamentaux. A mon sens, l'avenir de l'Union européenne dépend lui

1. La littérature toujours plus abondante émanant de la doctrine en droit international révèle à présent comment des praticiens du droit international tels que Vitoria, Grotius, de Vattel, Westlake et d'autres sollicitent leurs raisonnements juridiques, que ce soit par le recours au droit naturel ou par des approches positivistes, pour servir leurs souverains en justifiant des intérêts expansionnistes. (Voir Anghie, Antony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; Koskenniemi, Marti, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002; Tuck, Richard, *The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant*, Oxford University Press, Oxford, 1999). Pour un exposé sur la façon dont l'impérialisme a imprégné la culture à un point tel que nous le prenons pour acquis, voir les travaux d'Edward W. Said (*Orientalism*, Pantheon Books, New York, 1978; *Culture and Imperialism*, Vintage, Londres, 1994). Pour un aperçu des théories influencées par l'impérialisme à travers le spectre de la pensée sociale, voir Curtin, Philip D. (éd.), *Imperialism*, MacMillan, Londres et Basingstoke, 1972.

aussi d'une telle impulsion morale et de la capacité de l'Europe unie à transcender les préjugés nationalistes mesquins qui ont jusqu'ici été la cause de tant de guerres et de tant de souffrances humaines.

Ici, avant tout, la Cour est attendue au tournant quant au rôle historique qu'elle entend jouer.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES MIJOVIĆ ET GYULUMYAN

(Traduction)

Dans la présente affaire, qui porte sur le droit à des élections libres, la majorité des juges a conclu à la non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Pour notre part, après avoir passé en revue les faits de la cause, nous sommes au regret de ne pouvoir nous rallier à l'avis de la majorité, et ce pour les raisons exposées ci-dessous.

En l'espèce, la requérante, une femme politique lettonne, s'est vu interdire de se présenter à des élections au motif qu'elle avait été membre du Parti communiste de Lettonie (PCL), qui était à l'époque soviétique une émanation régionale du Parti communiste de l'URSS.

En mars 1990, M^{me} Ždanoka, en tant que membre de ce parti politique, fut élue au Conseil suprême de la République socialiste soviétique de Lettonie. Après le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie, le PCL fut déclaré anticonstitutionnel le 23 août 1991 ; il était précisé que les personnes ayant participé après le 13 janvier 1991 aux activités du PCL seraient inéligibles à des fonctions politiques.

La Commission électorale centrale déclara la requérante inéligible au Parlement. Elle se fondait sur le fait que l'intéressée avait appartenu au Parti communiste de Lettonie.

La requérante se plaignait que cette décision avait porté atteinte à son droit de se présenter à des élections.

Tout en étant conscientes que cette affaire est éminemment sensible, nous estimons que la Cour n'avait pas à prendre parti au sujet de controverses historiques et politiques, mais qu'elle avait plutôt pour tâche d'examiner la légalité de l'inéligibilité de la requérante dans le cadre de mesures punitives – en d'autres termes, de rechercher si l'absence de limite dans le temps à cette inéligibilité se justifiait eu égard à la nature (temporaire) de mesures punitives.

La Cour a rappelé que les Etats parties à la Convention jouissent d'une ample marge d'appréciation pour soumettre dans leur ordre juridique interne le droit de vote et l'éligibilité à certaines conditions. Nous partageons entièrement ce point de vue.

Nous n'avons aucun mal à reconnaître la légitimité d'une mesure punitive car nous ne saurions exclure la possibilité que la restriction en cause ait pu être justifiée et proportionnée au cours des premières années qui ont suivi le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie. Il est communément admis que certaines restrictions peuvent se révéler nécessaires dans des régimes démocratiques nouvellement établis et vulnérables (tout comme est nécessaire l'exigence de proportionnalité);

c'est l'approche que la Cour a adoptée pour traiter un certain nombre de questions clairement définies. De plus, le droit de chacun des Etats parties à la Convention doit être suffisamment clair pour permettre aux individus de prévoir de telles restrictions et de savoir de quelle manière leurs droits seront limités (*Khan c. Royaume-Uni*, n° 35394/97, CEDH 2000-V).

Par contre, nous sommes convaincues que, pour être proportionnées, de telles mesures restrictives doivent revêtir un caractère temporaire. En l'espèce, la restriction imposée à la requérante paraît permanente en ce qu'elle a une durée indéterminée et se poursuivra jusqu'à l'adoption d'une loi y mettant un terme. Or nous ne pouvons concevoir que, plus de dix ans après l'apparition de ses premières préoccupations, le Parlement letton pense encore que les anciens membres du PCL constituent une menace pour la démocratie. Si tel est le cas, c'est-à-dire si les anciens membres du PCL représentaient et représentent toujours véritablement une menace et un danger pour la démocratie, pourquoi le Parlement n'a-t-il pas adopté une loi les frappant définitivement d'inéligibilité ?

Nous pensons que le Parlement letton aurait dû décider d'assortir ces restrictions d'un terme dans le temps étant donné que de telles limitations au droit à des élections libres, ainsi que nous l'avons déjà dit, ne devraient exister que pour une période donnée, celle où le régime nouvellement établi est vulnérable. Dès lors, nous pensons que la procédure d'inéligibilité introduite à la suite de l'interprétation de la Cour constitutionnelle n'est pas suffisante, car elle ne permet pas aux tribunaux d'apprécier si une personne représente véritablement une menace et un danger pour la démocratie. Par ailleurs, c'est cette même Cour constitutionnelle qui, dans son arrêt du 30 août 2000, a instamment invité le législateur à revoir périodiquement la nécessité de maintenir la mesure litigieuse.

En outre, la requérante n'a jamais été reconnue coupable d'une infraction pénale, elle n'était pas l'un des quinze députés privés de leur mandat et rien ne montre qu'elle ait personnellement commis des actes visant à affaiblir le nouveau régime.

Eu égard à tout ce qui précède, nous sommes fermement convaincues que les restrictions permanentes qui ont empêché la requérante de se présenter aux élections au Parlement letton au motif qu'elle avait appartenu au Parti communiste de Lettonie ont emporté violation de son droit à des élections libres.

CAMPAGNANO c. ITALIE
(Requête n° 77955/01)

TROISIÈME SECTION

ARRÊT DU 23 MARS 2006¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Incapacités personnelles et professionnelles résultant de l'inscription du nom d'une personne dans le registre des faillis****Article 8 de la Convention**

Applicabilité – Vie privée – Procédure de faillite – Incapacités personnelles et professionnelles résultant de l'inscription du nom d'une personne dans le registre des faillis – Ingérence – Nécessaire dans une société démocratique – Caractère automatique des incapacités – Conditions et délai de cessation des incapacités – Réhabilitation civile

Article 3 du Protocole n° 1

Droits électoraux – Procédure de faillite – Suspension des droits électoraux du failli – Impossibilité d'occuper des emplois dans la fonction publique – Ingérence – But poursuivi – Caractère afflictif de la limitation

*
* *

Par un jugement de 1997, le tribunal prononça la faillite de la société de la requérante, un commerce de boissons, ainsi que sa faillite personnelle. C'est en 2001 que le juge clôtura la procédure de faillite pour insuffisance de l'actif. En droit interne, des incapacités frappent le failli entre la déclaration de faillite et la clôture de la procédure, telles que la limitation du droit au respect de la correspondance, des biens ou de la liberté de circulation. Les droits électoraux du failli sont suspendus pendant la durée de la procédure de faillite et, en tout état de cause, pendant une période non supérieure à cinq ans à partir de la déclaration de faillite. Les incapacités qui découlent de l'inscription du nom du failli dans le registre des faillis ne cessent qu'une fois obtenue l'annulation de cette inscription *via* la réhabilitation civile. Dans le cas de la requérante, cette annulation ne peut être demandée que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite.

1. Article 35 § 1 de la Convention: en 2001, la requérante n'aurait pas pu se plaindre efficacement en droit interne des incapacités découlant de la mise en faillite, notamment en raison de la durée de la procédure. L'exception de non-épuisement est donc rejetée.

2. Articles 8 de la Convention (correspondance), 1 du Protocole n° 1 et 2 du Protocole n° 4: la procédure de faillite a duré plus de trois ans et huit mois. Cette durée n'a pas entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général touchant au remboursement des créanciers et l'intérêt de la requérante lié au respect de sa correspondance, de ses biens et de sa liberté de circulation, compte

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

tenu notamment du fait que l'on ne peut déceler aucun retard des autorités judiciaires dans le traitement de l'affaire.

Conclusion : non-violation (unanimité).

3. Article 3 du Protocole n° 1: la loi applicable prévoit essentiellement la suspension des droits électoraux du failli pendant la durée de la procédure de faillite et, en tout état de cause, pendant une période non supérieure à cinq ans à partir de la déclaration de faillite. Cette mesure a constitué une ingérence dans les droits électoraux de la requérante. D'autres incapacités personnelles découlent de la limitation des droits électoraux, comme l'impossibilité d'occuper des emplois dans la fonction publique. Quant au but poursuivi par cette mesure, la procédure de faillite dont il est question relève non pas du droit pénal mais du droit civil. Or la limitation des droits électoraux du failli poursuit une finalité de caractère essentiellement afflictif en visant à dévaloriser et punir l'intéressé en tant qu'individu indigne et couvert d'infamie pour la seule raison qu'il a fait l'objet d'une procédure de faillite civile. La mesure en cause n'a pour but que de diminuer le failli et elle constitue un blâme moral pour celui-ci, du seul fait de son insolvabilité et indépendamment de toute culpabilité. Elle ne poursuit donc pas un objectif légitime.

Conclusion : violation (unanimité).

4. Article 8 de la Convention (vie privée): a) *Applicabilité* – L'inscription du nom d'une personne dans le registre des faillis implique toute une série d'incapacités personnelles. D'autres incapacités découlent du fait que le failli, comme il ne jouit plus pleinement de ses droits civils, ne peut être inscrit au tableau de certains ordres professionnels. Ces incapacités, en influant sur la possibilité de développer des relations avec le monde extérieur, tiennent à la sphère de la vie privée au sens de l'article 8.

b) *Fond* – L'ingérence était prévue par la loi. Même à supposer légitimes les buts poursuivis, l'ingérence n'est pas nécessaire dans une société démocratique. En effet, ces incapacités ne sont pas le résultat d'une décision judiciaire, mais une conséquence automatique de la mise en faillite. De plus, à la différence des incapacités qui se terminent avec la clôture de la procédure de faillite, ces incapacités sont maintenues jusqu'à l'obtention de la réhabilitation civile. Celle-ci, au-delà des hypothèses de paiement intégral des créances et d'exécution régulière du concordat de faillite, ne peut être demandée que par le failli ayant fait preuve d'une « bonne conduite effective et constante » pendant au moins cinq ans à compter de la clôture de la procédure. Cette dernière hypothèse correspond au cas de la requérante ; le rétablissement de ses capacités personnelles dépend donc d'un jugement d'ordre essentiellement moral sur sa dignité. Or la procédure de faillite dont il est question relève non pas du droit pénal mais du droit civil. Partant, le caractère automatique de l'inscription du nom du failli dans le registre, l'absence d'évaluation et de contrôle juridictionnels quant à l'application des incapacités en découlant, et le délai d'obtention de la réhabilitation rendent l'ingérence contraire à l'article 8 § 2.

Conclusion : violation (unanimité).

5. Article 13 de la Convention : il n'y a pas eu de recours effectif à la disposition du failli pour se plaindre des incapacités personnelles qui résultent de son inscription dans le registre des faillis et qui perdurent jusqu'à l'obtention de sa réhabilitation civile.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral. Une somme pour frais et dépens est accordée.

Jurisprudence citée par la Cour

- Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, série A n° 45
Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, 2 mars 1987, série A n° 113
Soering c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, série A n° 161
Niemietz c. Allemagne, 16 décembre 1992, série A n° 251-B
Ceteroni et Magri c. Italie, n^{os} 22461/93 et 22465/93, décision de la Commission du 17 octobre 1994, non publiée
C. c. Belgique, 7 août 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III
P.G. c. Italie, n° 22716/93, rapport de la Commission du 26 juin 1996, non publié
Gitonas et autres c. Grèce, 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV
Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V
Podkolzina c. Lettonie, n° 46726/99, CEDH 2002-II
Pretty c. Royaume-Uni, n° 2346/02, CEDH 2002-III
Luordo c. Italie, n° 32190/96, CEDH 2003-IX
Bottaro c. Italie, n° 56298/00, 17 juillet 2003
Mascolo c. Italie (déc.), n° 68792/01, 16 octobre 2003
Neroni c. Italie, n° 7503/02, 22 avril 2004
Aziz c. Chypre, n° 69949/01, CEDH 2004-V
Sidabras et Džiautas c. Lituanie, n^{os} 55480/00 et 59330/00, CEDH 2004-VIII
Sabou et Pircalab c. Roumanie, n° 46572/99, 28 septembre 2004
Proveddi c. Italie (déc.), n° 66644/01, 2 décembre 2004
Hirst c. Royaume-Uni (n° 2) [GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX
Sgattoni c. Italie, n° 77132/01, 6 octobre 2005

En l'affaire Campagnano c. Italie,

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

Boštjan M. Zupančič, *président*,

Lucius Caflisch,

Margarita Tsatsa-Nikolovska,

Vladimiro Zagrebelsky,

Egbert Myjer,

Davíd Thór Björgvinsson,

Ineta Ziemele, *juges*,

et de Vincent Berger, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 janvier et le
2 mars 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 77955/01) dirigée
contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat,
M^{me} Emilia Campagnano («la requérante»), a saisi la Cour le 6 sep-
tembre 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 a été représentée devant la Cour par M^e G. Beatrice,
avocat à Bénévent. Le gouvernement italien («le Gouvernement») a été
représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, par son coagent,
M. F. Crisafulli, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. La requérante alléguait la violation des articles 8 et 10 de la
Convention, 1 du Protocole n° 1, 2 du Protocole n° 4, 6 § 1 et 13 de la
Convention et 3 du Protocole n° 1.

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

5. Par une décision du 13 mai 2004, la chambre a déclaré la requête
partiellement irrecevable et a décidé de communiquer au Gouvernement
les griefs tirés des articles 8 de la Convention, 1 du Protocole n° 1, 2 du
Protocole n° 4, 13 de la Convention et 3 du Protocole n° 1. Se prévalant de
l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en
même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

6. 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 remaniée en conséquence (article 52
§ 1).

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est née en 1933 et réside à Amorosi (Bénévent).

9. Par un jugement déposé le 30 juin 1997, le tribunal de Bénévent prononça la faillite de sa société, un commerce de boissons, ainsi que sa faillite personnelle.

10. Le 15 octobre 1997, le syndic présenta un rapport.

11. Le 9 avril 1998, le juge délégué («le juge») vérifia l'état du passif de la faillite et, le 7 juin 1999, déclara celui-ci judiciairement constaté (*esecutivo*).

12. Les 1^{er}, 5 et 9 juillet 1999 respectivement, les sociétés C.D.O., C.C.C. et F.C. formèrent une demande d'opposition à l'état du passif de la faillite.

13. A l'audience du 14 avril 2000, le juge ordonna la radiation du rôle, pour tardiveté, de l'action engagée par la société F.C.

14. Le 18 décembre 2000, le syndic demanda au comité des créanciers de s'exprimer sur la possibilité de vendre deux camions en très mauvais état qui figuraient à l'actif de la faillite.

15. Le 8 janvier 2001, le syndic pria le juge de déclarer les camions non vendables (*illiquidabili*), afin de pouvoir clore la procédure.

16. Le 5 février 2001, le syndic soumit le compte de gestion, que le juge approuva le 12 mars 2001.

17. Par une décision déposée au greffe le 20 mars 2001, le juge clôtura la procédure de faillite pour insuffisance de l'actif.

18. Cette décision fut affichée au tribunal le 23 mars 2001. Elle devint définitive le 7 avril 2001.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

19. La loi sur la faillite (décret royal n° 267 du 16 mars 1942) dispose notamment :

Article 26

« Dans un délai de trois jours à compter de sa date d'adoption, la décision du juge délégué peut faire l'objet d'un recours (...) formé devant le tribunal par le syndic, le failli, le comité des créanciers ou toute autre personne intéressée.

Le tribunal statue en chambre du conseil, par une décision motivée.

Le recours ne suspend pas l'exécution de la décision attaquée. »

Article 36

«Les actes d'administration du syndic peuvent faire l'objet d'un recours formé devant le juge délégué par le failli ou toute autre personne intéressée; le juge statue par une décision motivée.

Contre cette décision, il est possible de former dans le délai de trois jours un recours devant le tribunal. Celui-ci statue par une décision motivée, après avoir entendu le syndic et le demandeur.»

Article 42

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

Article 48

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

Article 49

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

Le juge peut faire amener le failli par la police s'il ne répond pas à la convocation.»

Article 50

«Le greffe de chaque tribunal tient un registre public où sont consignés les noms des faillis. Le nom d'un failli est rayé du registre après jugement du tribunal. Le failli est soumis aux incapacités prévues par la loi tant que son nom n'a pas été rayé du registre.»

Article 119

«La clôture de la procédure de faillite est prononcée par une décision motivée du tribunal (...)

Cette décision peut être attaquée devant la cour d'appel dans les quinze jours suivant son affichage au tribunal (...)»

Article 143

«La réhabilitation peut être accordée au failli:

1. qui a payé intégralement les créances prises en compte dans la faillite, y compris les intérêts et les dépens;
2. qui a régulièrement exécuté le concordat de faillite, si le tribunal le juge digne de bénéficier d'une telle mesure, compte tenu des causes et des circonstances de la faillite, des conditions du concordat ainsi que du pourcentage retenu. La réhabilitation ne peut pas être accordée dans les cas où le pourcentage fixé pour les créanciers chirographaires est inférieur à 25 % (...);

3. qui a fait preuve d'une bonne conduite effective et constante pendant au moins cinq ans à compter de la clôture de la faillite.»

20. L'article 2, paragraphe 1, lettre a), du décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967, modifié par la loi n° 15 du 16 janvier 1992, prévoit essentiellement la suspension de l'exercice des droits électoraux du failli pendant la durée de la procédure de faillite et, en tout état de cause, pendant une période non supérieure à cinq ans à partir de la déclaration de faillite.

21. Le décret législatif (*decreto legislativo*) n° 5 du 9 janvier 2006, qui porte sur la réforme de la loi sur la faillite, contient notamment les dispositions suivantes :

**«Article 45 – Remplacement de l'article 48 du décret royal n° 267
du 16 mars 1942**

L'article 48 du décret royal n° 267 du 16 mars 1942 est remplacé par l'article qui suit :

«Article 48 (correspondance adressée au failli) : L'entrepreneur déclaré failli ainsi que les administrateurs ou les liquidateurs de sociétés ou établissements faisant l'objet d'une procédure de faillite sont tenus de remettre au syndic toute correspondance, notamment électronique, concernant les intérêts patrimoniaux [*rapporti*] faisant partie de la faillite.»

**Article 46 – Remplacement de l'article 49 du décret royal n° 267
du 16 mars 1942**

L'article 49 du décret royal n° 267 du 16 mars 1942 est remplacé par l'article qui suit :

«Article 49 (obligations du failli) : L'entrepreneur déclaré failli ainsi que les administrateurs ou les liquidateurs de sociétés ou établissements faisant l'objet d'une procédure de faillite sont tenus de signaler au syndic tout changement de résidence ou de domicile.

Si des informations ou éclaircissements s'avèrent nécessaires pour la gestion de la procédure, les individus susmentionnés doivent se présenter personnellement au juge délégué, au syndic ou au comité des créanciers.

En cas d'empêchement, le juge peut autoriser l'entrepreneur ou le représentant légal de la société ou de l'établissement objet de la procédure de faillite à comparaître par le biais d'un mandataire.»

**Article 47 – Abrogation de l'article 50 du décret royal n° 267
du 16 mars 1942**

L'article 50 du décret royal n° 267 du 16 mars 1942 est abrogé.

**Article 152 – Normes abrogatives en matière de restrictions personnelles
imposées au failli**

Les normes qui suivent sont abrogées :

a) article 2, paragraphe 1, lettre a) (...) du décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967 ;

(...)»

22. Selon la doctrine, l'institution de la faillite trouve ses origines dans le bas moyen âge (XIII^e siècle), époque à laquelle le marchand (c'est-à-dire, au sens large, le commerçant, l'entrepreneur, le banquier) était au centre d'une nouvelle classe sociale. Dans ce contexte, où l'intérêt public coïncidait parfois avec celui de la classe marchande, la faillite était destinée à imposer au marchand insolvable des mesures vigoureuses. Ainsi, le failli faisait l'objet de sanctions pénales (telles que le bannissement, l'arrêt et, parfois, la torture ou la peine de mort) ou civiles comme l'inscription de son nom dans un registre, l'application de marques infamantes (par exemple le port d'un béret vert), la perte de nationalité et d'autres incapacités (A. Jorio, *La crisi d'impresa, il fallimento*, éd. Giuffrè, 2000, p. 364; S. Bonfatti et P.F. Censoni, *Manuale di diritto fallimentare*, éd. Cedam, 2004, pp. 1-2 et 72-73; L. Guglielmucci, *Lezioni di diritto fallimentare*, éd. G. Giappichelli Torino, 2004, p. 122).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 8 DE LA CONVENTION (QUANT AU DROIT AU RESPECT DE LA CORRESPONDANCE), 1 DU PROTOCOLE N° 1 ET 2 DU PROTOCOLE N° 4

23. Invoquant les articles 8 de la Convention, 1 du Protocole n° 1 et 2 du Protocole n° 4, la requérante se plaint respectivement de la violation du droit au respect de sa correspondance et de ses biens, et dénonce la limitation de sa liberté de circulation, notamment en raison de la durée de la procédure.

24. Ces dispositions sont ainsi libellées :

Article 8 de la Convention

« 1. Toute personne a droit au respect de sa (...) correspondance.

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

Article 1 du Protocole n° 1

« 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.»

Article 2 du Protocole n° 4

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

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

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

(...)»

A. Sur la recevabilité

25. Le Gouvernement soutient tout d'abord que la requérante a omis d'épuiser les voies de recours internes. Les griefs qu'elle soulève étant liés à la durée de la procédure, l'intéressée aurait dû, selon lui, former un recours devant la cour d'appel compétente, conformément à la loi n° 89 du 24 mars 2001 – «loi Pinto».

26. Le Gouvernement fait en outre observer que, dans l'arrêt n° 362 de 2003, la Cour de cassation, confirmant une décision de la cour d'appel de Venise relative à un recours fondé sur la loi Pinto et portant sur la durée d'une procédure de faillite, a affirmé que «le dommage moral est le résultat de la situation de malaise du demandeur due au maintien, au-delà du délai raisonnable de la procédure, du statut de failli et des limitations qui en découlent sur les plans de la liberté de circulation, des droits électoraux et de la possibilité d'exercer des professions libérales. La réparation de ce dommage ne peut se faire qu'à travers une évaluation équitable qui tienne compte non seulement de la durée de la procédure mais aussi de la nature particulière des droits de la personne totalement ou partiellement lésés».

27. La requérante soutient que les observations du Gouvernement ont été soumises tardivement, au sens de l'article 38 du règlement de la Cour.

28. La Cour relève d'abord qu'elle a fixé au 9 août 2004 un premier délai pour la présentation des observations du Gouvernement. Ensuite, à la demande de ce dernier, elle a prorogé ce délai jusqu'au 17 septembre 2004, date à laquelle les observations du Gouvernement ont été envoyées.

29. Elle fait remarquer ensuite que, dans son arrêt n° 362 de 2003, déposé au greffe le 14 janvier 2003, la Cour de cassation a pour la première fois reconnu que la réparation du dommage moral causé par la durée d'une procédure de faillite doit tenir compte, entre autres, de la prolongation des incapacités découlant du statut de failli.

30. Par ailleurs, quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour rappelle que dans l'affaire *Mascolo c. Italie* ((déc.), n° 68792/01, 16 octobre 2003) elle a estimé que la violation du droit de propriété était «strictement liée à la durée de la procédure, dont elle constitu[ait] une conséquence indirecte» et que c'était donc «probablement dans le cadre du même remède prévu par la loi Pinto que les requérants [pouvaient] faire valoir leurs allégations concernant les répercussions financières que la longueur excessive de la procédure [avait] eu sur leur droit de propriété». De plus, dans l'affaire *Provvedi c. Italie* ((déc.), n° 66644/01, 2 décembre 2004), la Cour a considéré que «l'action fondée sur la «loi Pinto» est une voie de recours dont les requérants doivent user (...) pour satisfaire à l'article 35 § 1 de la Convention non seulement pour les allégations concernant l'article 6 § 1 mais aussi pour celles relatives à l'article 1 du Protocole n° 1».

31. La Cour rappelle avoir estimé que, à partir du 14 juillet 2003, l'arrêt n° 362 de 2003 ne pouvait plus être ignoré du public et que c'était à compter de cette date qu'il fallait exiger des requérants qu'ils usent de ce recours aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention (*Sgattoni c. Italie*, n° 77132/01, § 48, 6 octobre 2005).

32. La Cour relève que la décision de clore la procédure de faillite est devenue définitive le 7 avril 2001, c'est-à-dire quinze jours après son affichage au tribunal, conformément à l'article 119 de la loi sur la faillite. La requérante aurait pu introduire un recours fondé sur la loi Pinto au plus tard six mois après, c'est-à-dire le 7 octobre 2001.

33. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Cour observe que, à cette date, la requérante n'aurait pas pu se plaindre efficacement des incapacités découlant de la mise en faillite, notamment en raison de la durée de la procédure. La Cour estime donc que cette exception du Gouvernement doit être rejetée (*Sgattoni*, précité, §§ 44-49).

34. La Cour constate que cette partie de la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Par ailleurs, elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

35. Le Gouvernement estime que les restrictions du droit au respect de la correspondance et des biens de la requérante ainsi que de sa liberté de circulation sont des mesures proportionnées à la nécessité de protéger les créanciers.

36. Le Gouvernement observe qu'en tout état de cause la procédure de faillite a duré trois ans et neuf mois, et que cette durée ne peut pas être jugée excessive.

37. La requérante considère que la requête ne porte pas sur la durée de la procédure mais sur le défaut de proportionnalité de l'ingérence de l'Etat dans son droit au respect de sa correspondance et de ses biens et dans sa liberté de circulation, notamment en raison de la procédure.

38. La Cour relève que la procédure de faillite a débuté le 30 juin 1997 et s'est terminée le 20 mars 2001, date du dépôt au greffe de la décision de clore la procédure; elle a donc duré plus de trois ans et huit mois. De l'avis de la Cour, cette durée n'a pas entraîné la rupture de l'équilibre à ménager entre l'intérêt général touchant au remboursement des créanciers et l'intérêt de la requérante lié au respect de sa correspondance, de ses biens et de sa liberté de circulation, compte tenu notamment du fait que l'on ne peut déceler aucun retard des autorités judiciaires dans le traitement de l'affaire (voir, *mutatis mutandis*, *Luordo c. Italie*, n° 32190/96, CEDH 2003-IX, et *Sgattoni*, précité, §§ 63-65).

39. Partant, il n'y a pas eu violation des articles 8 de la Convention (quant au droit au respect de la correspondance), 1 du Protocole n° 1 et 2 du Protocole n° 4.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

40. La requérante se plaint de la restriction de ses droits électoraux, arguant qu'il s'agit d'une mesure répressive et anachronique, dépourvue de justification légitime et visant à punir et marginaliser le failli. Elle invoque l'article 3 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

A. Sur la recevabilité

41. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

42. Le Gouvernement soutient que les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation pour établir les conditions entourant les droits électoraux garantis à l'article 3 du Protocole n° 1 et que, de toute manière, la limitation en question a une durée de cinq ans à partir de la déclaration de faillite.

43. La requérante considère que la restriction des droits électoraux du failli repose sur l'idée que celui-ci est pénalement responsable de sa faillite. Cette mesure, qui n'a d'autre but que de sanctionner le failli, apparaît aujourd'hui antidémocratique et représente une atteinte à la dignité humaine du failli.

44. La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 implique les droits subjectifs de vote et d'éligibilité (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 51, série A n° 113), qu'elle juge cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par l'état de droit (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, § 58, CEDH 2005-IX). Elle réitère également que, pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont pas cependant absolus. Dans leurs ordres juridiques respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Gitonas et autres c. Grèce*, 1^{er} juillet 1997, § 39, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, *Aziz c. Chypre*, n° 69949/01, § 25, CEDH 2004-V, et *Hirst*, précité, § 62).

45. En l'espèce, la Cour relève que la mesure litigieuse est prévue par la loi, à savoir l'article 2, paragraphe 1, lettre a), du décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967 – modifié par la loi n° 15 du 16 janvier 1992 –, qui prévoit essentiellement la suspension des droits électoraux du failli pendant la durée de la procédure de faillite et, en tout état de cause, pendant une période non supérieure à cinq ans à partir de la déclaration de faillite.

46. De toute évidence, cette mesure a constitué une ingérence dans les droits électoraux de la requérante garantis à l'article 3 du Protocole n° 1.

Par ailleurs, d'autres incapacités personnelles découlent de la limitation des droits électoraux, comme l'impossibilité d'occuper des emplois dans la fonction publique.

47. En outre, la Cour note que l'exercice des droits électoraux de la requérante a été suspendu du 30 juin 1997 au 30 juin 2002 et que les élections du 13 mai 2001 ont eu lieu pendant cette période.

48. Quant au but poursuivi par cette mesure, la Cour rappelle que, contrairement à d'autres dispositions de la Convention, l'article 3 du Protocole n° 1 ne précise ni ne limite les buts qu'une restriction doit viser. Une grande variété de buts peuvent donc se trouver compatibles avec lui (*Hirst*, précité, § 74, et, par exemple, *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II).

La Cour relève également que, dans l'affaire *Hirst* (précitée, § 74), la Grande Chambre de la Cour a constaté que la restriction du droit de vote des détenus pouvait passer pour viser à prévenir le crime, renforcer le sens civique et le respect de l'état de droit.

La Cour tient à souligner que la procédure de faillite dont il est question relève non pas du droit pénal mais du droit civil. De ce fait, toute notion de dol ou de fraude commis par la personne déclarée faillie est étrangère aux faits de l'espèce, sans quoi on tomberait dans l'hypothèse du délit de banqueroute simple ou frauduleuse, régie par les articles 216 et 217 de la loi sur la faillite. La Cour observe en outre que la limitation des droits électoraux du failli poursuit une finalité de caractère essentiellement afflictif en visant à dévaloriser et punir l'intéressé en tant qu'individu indigne et couvert d'infamie pour la seule raison qu'il a fait l'objet d'une procédure de faillite civile.

49. Au vu de ces considérations, la Cour estime que la mesure prévue par l'article 2 du décret du président de la République n° 223 du 20 mars 1967 n'a pour but que de diminuer le failli et qu'elle constitue un blâme moral pour celui-ci, du seul fait de son insolvabilité et indépendamment de toute culpabilité (voir, *mutatis mutandis*, *Sabou et Pircalab c. Roumanie*, n° 46572/99, § 48, 28 septembre 2004). Ladite mesure ne poursuit donc pas un objectif légitime. Par ailleurs, la Cour souligne que, loin d'être un privilège, voter constitue un droit garanti par la Convention (*Hirst*, précité, § 75).

Cette conclusion dispense la Cour de vérifier en l'espèce si les moyens employés pour atteindre le but poursuivi se révèlent disproportionnés.

Il y a donc eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION, QUANT AU DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

50. Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint d'une atteinte à son droit au respect de la vie privée dans la mesure où, en raison de l'inscription de son nom dans le registre des faillis, elle ne peut exercer aucune activité professionnelle ou commerciale. En outre, elle dénonce le fait que, selon l'article 143 de la loi sur la faillite, la réhabilitation, qui met fin aux incapacités personnelles, ne peut être demandée que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite.

51. L'article 8 de la Convention est ainsi libellé :

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

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté

publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

A. Sur la recevabilité

52. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Applicabilité de l'article 8 de la Convention

53. La Cour fait observer que la vie privée «englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables, y compris dans le domaine professionnel et commercial» (*C. c. Belgique*, 7 août 1996, § 25, *Recueil* 1996-III). Elle considère également que l'article 8 de la Convention «protège (...) le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur» (*Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, § 61, CEDH 2002-III) et que la notion de «vie privée» n'exclut pas en principe les activités de nature professionnelle ou commerciale. D'ailleurs, après tout, c'est dans leur travail que les gens nouent un grand nombre de relations avec le monde extérieur (*Niemietz c. Allemagne*, 16 décembre 1992, § 29, série A n° 251-B). La Cour rappelle enfin avoir déclaré récemment qu'une interdiction générale d'occuper un emploi dans le secteur privé porte atteinte à la «vie privée» (*Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, n^{os} 55480/00 et 59330/00, § 47, CEDH 2004-VIII), compte tenu notamment de l'article 1 § 2 de la Charte sociale européenne, entrée en vigueur en Italie le 1^{er} septembre 1999, aux termes duquel «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent (...) à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris.»

54. En l'espèce, la Cour relève que l'inscription du nom d'une personne dans le registre des faillis implique une série d'incapacités personnelles prévues par la loi, telles que l'impossibilité d'être nommé tuteur (article 350 du code civil), l'interdiction d'être nommé administrateur ou syndic d'une société commerciale ou coopérative (articles 2382, 2399, 2417 et 2516 du code civil), l'exclusion *ex lege* de l'associé d'une société (articles 2288, 2293 et 2318 du code civil), l'incapacité d'exercer la profession de syndic (article 393 du code civil), d'agent de change

(article 57 de la loi n° 272 de 1913), d'auditeur des comptes (article 5 du décret royal n° 228 de 1937), d'arbitre (article 812 du code de procédure civile). D'autres incapacités découlent du fait que le failli, comme il ne jouit plus pleinement de ses droits civils, ne peut être inscrit au tableau de certains ordres professionnels (par exemple des avocats, des notaires ou des conseillers commerciaux). De l'avis de la Cour, pareilles incapacités, en influant sur la possibilité pour la requérante de développer des relations avec le monde extérieur, tiennent à n'en pas douter à la sphère de la vie privée de celle-ci (voir, *mutatis mutandis*, *Sidabras et Džiautas*, précité, § 48). L'article 8 de la Convention est donc applicable en l'espèce.

2. Observation de l'article 8 de la Convention

55. Le Gouvernement soutient que les incapacités résultant de l'inscription du nom du failli dans le registre des faillis concernent uniquement l'exercice des fonctions de tuteur, l'administration d'une société et certains emplois publics. Il est en fait souhaitable qu'une personne qui n'a pas été réhabilitée, et qui donc n'en est pas digne (*meritevole*), ne se charge pas de la gestion des biens d'autrui. Dans cet esprit, la réhabilitation n'est accordée par le juge qu'à condition que les informations recueillies par la police judiciaire soient positives et qu'il n'y ait pas de condamnations ou de procès à l'encontre du failli.

56. La requérante affirme que l'inscription de son nom dans le registre des faillis et les obstacles à l'octroi de la réhabilitation sont des mesures disproportionnées à l'objectif que représente la protection des créanciers. En effet, ladite inscription et les nombreuses incapacités qui en découlent trouvent leurs racines dans la Renaissance, époque à laquelle la déclaration de faillite avait un caractère essentiellement pénal.

57. La Cour relève que, pour se concilier avec le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention, une ingérence dans l'exercice d'un droit garanti par celui-ci doit être «prévue par la loi», être inspirée par un ou des buts légitimes d'après ce paragraphe et être «nécessaire, dans une société démocratique», à la poursuite de ce ou ces buts (*Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, § 43, série A n° 45).

58. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Cour observe que les incapacités en question constituent de toute évidence une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de la requérante, et constate que cette ingérence est prévue par la loi, à savoir l'article 50 de la loi sur la faillite ainsi que la législation spéciale, dont une partie est présentée ci-dessus.

59. Pour ce qui est du but poursuivi, la Cour exprime des doutes quant à la légitimité de cette législation spéciale, la plupart des incapacités

mentionnées ayant la nature d'une sanction à caractère moral, comme le Gouvernement l'admet implicitement.

60. En même temps, la Cour reconnaît que certaines incapacités poursuivent le but consistant à protéger les droits d'autrui. Cela est le cas, par exemple, de l'exclusion *ex lege* de l'associé failli d'une société, mesure dont le but est de préserver la société *in bonis* des effets de l'insolvabilité personnelle de l'associé (voir l'arrêt de la Cour de cassation n° 75 de 1991).

61. La Cour considère que le caractère abondant de la législation spéciale en la matière rend difficile l'analyse exhaustive des objectifs de chaque incapacité.

62. Même à supposer que les objectifs de l'article 50 de la loi sur la faillite et de la législation spéciale dans ce domaine ne soient pas illégitimes, il faut que l'ingérence en cause soit «nécessaire dans une société démocratique», au sens de l'article 8 § 2 de la Convention.

63. La Cour note que les incapacités en question ne sont pas le résultat d'une décision judiciaire, mais une conséquence automatique de la mise en faillite.

De plus, à la différence de certaines incapacités visant à protéger les créanciers de la faillite (telles que la limitation du droit au respect des biens, de la correspondance ou de la liberté de circulation), qui débutent avec la déclaration de faillite et se terminent avec la clôture de la procédure, les incapacités découlant de l'inscription du nom du failli dans le registre ne cessent qu'une fois obtenue l'annulation de cette inscription.

64. Cette annulation a lieu avec la réhabilitation civile, laquelle, au-delà des hypothèses de paiement intégral des créances et d'exécution régulière du concordat de faillite, ne peut être demandée que par le failli ayant fait preuve d'une «bonne conduite effective et constante» pendant au moins cinq ans à compter de la clôture de la procédure (article 143 de la loi sur la faillite).

Dans cette dernière hypothèse, qui correspond au cas de la requérante, il ne s'agit pas de protéger les créanciers de la faillite, mais plutôt de réparer le préjudice causé par la faillite au bien public. En effet, par l'expression «bonne conduite» il faut entendre un comportement moralement correct du failli envers la société (*La crisi d'impresa, il fallimento*, précité, p. 748).

Le rétablissement des capacités personnelles de la requérante dépend donc d'un jugement d'ordre essentiellement moral sur la dignité de celle-ci.

65. Tout en rappelant que la procédure de faillite dont il est question relève non pas du droit pénal mais du droit civil, la Cour note qu'elle a déjà constaté la violation de l'article 8 de la Convention, quant au droit au respect de la vie familiale, en raison de l'application automatique et

absolue d'une peine accessoire – à savoir l'interdiction d'exercer les droits parentaux – à toute personne purgeant une peine de prison, sans aucun contrôle des tribunaux (*Sabou et Pircalab*, précité, § 48).

En outre, dans l'affaire *Hirst* (précitée, § 82), la Cour a condamné la mesure consistant à priver les détenus du droit de vote au motif qu'elle constituait une restriction globale, automatique et indifférenciée d'un droit consacré par la Convention.

Enfin, la Cour rappelle l'affaire *P.G. c. Italie* (n° 22716/93, rapport de la Commission du 26 juin 1996, non publié), concernant la mise en faillite d'une société de fait existant entre un père et son fils, mineur à l'époque. Dans son rapport, la Commission a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention, quant au droit au respect de la vie privée de l'enfant. Elle a estimé que la circonstance que le tribunal ait rejeté la demande de réhabilitation formée par celui-ci uniquement parce que la période de cinq ans après la clôture de la procédure ne s'était pas écoulée constituait une ingérence disproportionnée au but que représentait la protection des créanciers. La Commission estimait que le tribunal aurait dû prendre en compte les éléments particuliers de l'affaire, notamment le fait que le requérant était alors mineur et que son père gérait l'entreprise par la suite déclarée en faillite.

66. La Cour estime donc qu'en raison du caractère automatique de l'inscription du nom du failli dans le registre et de l'absence d'évaluation et de contrôle juridictionnels quant à l'application des incapacités en découlant, ainsi que du délai d'obtention de la réhabilitation, l'ingérence prévue à l'article 50 de la loi sur la faillite dans le droit au respect de la vie privée de la requérante n'est pas «nécessaire dans une société démocratique», au sens de l'article 8 § 2 de la Convention.

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

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

67. Invoquant l'article 13 de la Convention, la requérante se plaint de ne pas avoir disposé d'un recours effectif pour se plaindre des incapacités patrimoniales et personnelles qui l'ont frappée pendant toute la procédure de faillite et qui restent en vigueur jusqu'à l'obtention de la réhabilitation. L'article 13 est ainsi libellé :

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

A. Sur la recevabilité

68. Selon le Gouvernement, la requérante aurait pu, en vertu de l'article 18 de la loi sur la faillite, former un recours en opposition au jugement déclarant sa faillite, et contester ainsi les incapacités patrimoniales et personnelles qui en découlaient. Elle aurait pu également exercer un recours fondé sur l'article 26 ou l'article 36 de la loi sur la faillite.

69. La requérante soutient que le recours en opposition ne constitue pas un remède efficace pour se plaindre de la restriction prolongée des capacités personnelles et patrimoniales du failli.

70. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, l'article 13 de la Convention exige un recours interne pour les seuls griefs que l'on peut estimer «défendables» au regard de la Convention. Il garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir en substance des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition exige donc un recours interne habilitant «l'instance nationale compétente» à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. Le recours doit être «effectif» en pratique comme en droit (*Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, § 120, série A n° 161, et *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 67, CEDH 2000-V).

71. Quant à la partie du grief concernant la limitation prolongée du droit au respect de la correspondance (article 8 de la Convention), du droit au respect des biens (article 1 du Protocole n° 1), et de la liberté de circulation (article 2 du Protocole n° 4), la Cour rappelle avoir conclu à la non-violation. Partant, elle estime que, puisqu'il ne s'agit pas de griefs «défendables» au regard de la Convention, cette partie de la requête doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement, en vertu de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

72. Quant au volet du grief portant sur les incapacités personnelles qui résultent de l'inscription du nom du failli dans le registre des faillis et qui sont maintenues jusqu'à l'obtention de la réhabilitation civile, la Cour constate qu'il n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

73. La Cour rappelle qu'elle a conclu à la violation de l'article 8 de la Convention quant au droit au respect de la vie privée de la requérante, en raison de la limitation de ses capacités personnelles découlant de l'inscription de son nom dans le registre des faillis et perdurant jusqu'à l'obtention de la réhabilitation civile. Ce grief revêt donc sans conteste

un caractère «défendable» au regard de la Convention. Dès lors, la requérante était en droit de bénéficier d'un recours interne effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

74. La Cour relève que le recours en opposition au jugement déclarant la faillite, régi par l'article 18 de la loi sur la faillite, prévoit la possibilité pour le failli de saisir le tribunal dans les quinze jours suivant la prise de connaissance effective du jugement en question, afin d'en contester la légitimité et d'en obtenir la révocation. De l'avis de la Cour, ce recours ne constitue pas un remède efficace pour se plaindre de la limitation des capacités personnelles qui perdure jusqu'à l'obtention de la réhabilitation civile, compte tenu notamment du délai prévu pour son introduction (*Neroni c. Italie*, n° 7503/02, § 35, 22 avril 2004).

75. De surcroît, la Cour observe que l'article 26 de la loi sur la faillite prévoit certes la possibilité pour le failli de former un recours devant le tribunal; toutefois, un tel recours ne peut porter que sur les décisions du juge délégué et ne peut de ce fait constituer un remède efficace contre le maintien des incapacités du failli, conséquence directe non pas d'une décision du juge délégué mais du jugement déclarant la faillite ou de l'inscription du nom du failli dans le registre des faillis.

Quant à l'article 36 de la loi sur la faillite, il prévoit la possibilité de saisir le juge délégué pour se plaindre des actes d'administration du syndic. Cependant, la Cour observe que ce recours concerne les activités d'administration du patrimoine du failli accomplies par le syndic jusqu'à la vente des biens et la satisfaction des créanciers. Il ne peut donc en aucun cas être de nature à remédier à la prolongation des incapacités du failli (*Bottaro c. Italie*, n° 56298/00, § 45, 17 juillet 2003, et *Ceteroni et Magri c. Italie*, nos 22461/93 et 22465/93, décision de la Commission du 17 octobre 1994, non publiée).

76. Par ailleurs, la Cour rappelle avoir constaté la violation de l'article 13 de la Convention à raison de l'absence, en droit interne, d'un recours effectif permettant de se plaindre du contrôle prolongé de la correspondance du failli (*Bottaro*, précité, §§ 41-46).

77. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention.

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

78. 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

79. La requérante présente une expertise évaluant le préjudice matériel à 25 847,05 euros (EUR), somme correspondant au salaire minimum (*pensione sociale*) que l'intéressée aurait dû percevoir depuis la date de la déclaration de faillite. Elle demande aussi 500 000 EUR pour dommage moral.

80. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

81. N'apercevant pas de lien de causalité entre les violations constatées et le dommage matériel allégué, la Cour rejette la première demande. Quant au préjudice moral, elle estime que, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'affaire, les constats de violation figurant dans le présent arrêt fournissent en soi une satisfaction équitable suffisante.

B. Frais et dépens

82. La requérante demande 19 979,39 EUR pour les frais et dépens exposés devant la Cour, ainsi que 1 757,55 EUR pour les frais d'expertise.

83. Le Gouvernement s'oppose à ces prétentions.

84. 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, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 2 000 EUR au titre des frais et dépens pour la procédure devant la Cour et l'accorde à la requérante.

C. Intérêts moratoires

85. 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. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 8 de la Convention, 1 du Protocole n° 1, 2 du Protocole n° 4, 3 du Protocole n° 1 et, quant aux incapacités personnelles résultant de l'inscription du nom du failli dans le registre des faillis, 13 de la Convention, et irrecevable pour le surplus;

2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation des articles 8 de la Convention (quant au droit au respect de la correspondance), 1 du Protocole n° 1 et 2 du Protocole n° 4;
3. *Dit* qu'il y a eu violation des articles 8 de la Convention (quant au droit au respect de la vie privée), 3 du Protocole n° 1 et 13 de la Convention;
4. *Dit* que les constats de violation constituent en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi par la requérante;
5. *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, 2 000 EUR (deux mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;
6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 23 mars 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent Berger
Greffier

Boštjan M. Zupančič
Président

CAMPAGNANO v. ITALY
(Application no. 77955/01)

THIRD SECTION

JUDGMENT OF 23 MARCH 2006¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Personal and professional restrictions arising out of entry of person's name in bankruptcy register****Article 8 of the Convention**

Applicability – Private life – Bankruptcy proceedings – Personal and professional restrictions arising out of entry of person's name in bankruptcy register – Interference – Necessary in a democratic society – Automatic nature of restrictions – Conditions and time-limit for lifting of restrictions – Civil rehabilitation

Article 3 of Protocol No. 1

Electoral rights – Bankruptcy proceedings – Suspension of bankrupt's electoral rights – Prohibition on occupying public-sector posts – Interference – Aim pursued – Punitive nature of restrictions

*
* *

In a 1997 judgment, the district court made a winding-up order in respect of the applicant's company, a beverage company, and also declared the applicant personally bankrupt. In 2001 the judge terminated the bankruptcy proceedings for lack of any further assets to distribute. Under domestic law, restrictions were imposed on bankrupts from the time of the declaration of bankruptcy until termination of the proceedings. These included restrictions on their right to peaceful enjoyment of their possessions, their right to respect for their correspondence and their freedom of movement. The bankrupt person's electoral rights were suspended for the duration of the bankruptcy proceedings and, in any event, for a period not exceeding five years from the declaration of bankruptcy. The restrictions arising out of the entry of the bankrupt's name in the bankruptcy register were not lifted until the person's name was removed from the register following civil rehabilitation. The applicant was unable to request removal of her name until five years after the bankruptcy proceedings had been terminated.

Held

(1) Article 35 § 1 of the Convention: In 2001 the applicant would have been unable to complain effectively under domestic law of the restrictions arising out of her bankruptcy on account of the length of the proceedings in particular. The preliminary objection of failure to exhaust domestic remedies was therefore dismissed.

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

(2) Article 8 of the Convention (correspondence), Article 1 of Protocol No. 1 and Article 2 of Protocol No. 4: The bankruptcy proceedings had lasted for over three years and eight months. This had not upset the balance to be struck between the general interest in ensuring that the creditors were paid and the applicant's interest in securing respect for her correspondence, the peaceful enjoyment of her possessions and her freedom of movement, particularly in view of the fact that the Court saw no evidence of any delay on the part of the judicial authorities in dealing with the case.

Conclusion: no violation (unanimously).

(3) Article 3 of Protocol No. 1: The applicable legislation provided essentially for the suspension of the bankrupt's electoral rights for the duration of the bankruptcy proceedings and, in any event, for a period not exceeding five years from the declaration of bankruptcy. The measure in question had amounted to interference with the applicant's electoral rights. Other personal restrictions flowed from the limiting of electoral rights, such as a prohibition on occupying public-sector posts. As to the aim pursued by the measure, the bankruptcy proceedings in question fell within the sphere of civil and not criminal law. However, the restriction of bankrupts' electoral rights was an essentially punitive measure designed to disparage and punish the persons concerned, demeaning them as individuals for no other reason than their having been the subject of civil bankruptcy proceedings. The sole aim of the measure was to belittle bankrupts, reprimanding them simply for having been declared insolvent irrespective of whether they had committed an offence. It did not therefore pursue a legitimate aim.

Conclusion: violation (unanimously).

(4) Article 8 of the Convention (private life): (a) *Applicability:* The entry of a person's name in the bankruptcy register entailed a whole series of personal restrictions. Other restrictions flowed from the fact that the bankrupt, since he or she no longer enjoyed full civil rights, could not be registered as a member of certain professions. These restrictions, which affected the individual's ability to develop relationships with the outside world, came within the ambit of private life within the meaning of Article 8.

(b) *Merits:* The interference had been in accordance with the law. Even assuming that the aims pursued had been legitimate, the interference had not been necessary in a democratic society, as the restrictions did not result from a judicial decision but were an automatic consequence of being declared bankrupt. Moreover, unlike the restrictions which ended when the bankruptcy proceedings were terminated, the restrictions in question were kept in place until civil rehabilitation had been obtained. In addition to the requirement for the bankrupt to have paid his or her debts in full and to have complied with the terms of the composition with creditors, an application for rehabilitation could be made only by bankrupts who had shown proof of "effective and consistent good conduct" for at least five years after termination of the proceedings. As this applied in the applicant's case, the lifting of the personal restrictions imposed on her depended on an essentially moral judgment as to her worthiness. The bankruptcy proceedings in question, however, fell within the sphere of civil and not criminal law. Accordingly, in view of the fact that entry in the bankruptcy register was automatic and that the application of the resulting restrictions was not examined

or reviewed by the courts, and given the length of time before rehabilitation could be obtained, the interference in issue had been contrary to Article 8 § 2.

Conclusion: violation (unanimously).

(5) Article 13 of the Convention: Persons declared bankrupt had no effective remedy by which to complain of the personal restrictions resulting from the entry of their names in the bankruptcy register, which lasted until civil rehabilitation had been obtained.

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The finding of a violation constituted in itself sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained. An award was made for costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 October 1981, Series A no. 45
Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113
Soering v. the United Kingdom, 7 July 1989, Series A no. 161
Niemietz v. Germany, 16 December 1992, Series A no. 251-B
Ceteroni and Magri v. Italy, nos. 22461/93 and 22465/93, Commission decision of 17 October 1994, unreported
C. v. Belgium, 7 August 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-III
P.G. v. Italy, no. 22716/93, Commission's report of 26 June 1996, unpublished
Gitonas and Others v. Greece, 1 July 1997, *Reports* 1997-IV
Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, ECHR 2000-V
Podkolzina v. Latvia, no. 46726/99, ECHR 2002-II
Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, ECHR 2002-III
Luordo v. Italy, no. 32190/96, ECHR 2003-IX
Bottaro v. Italy, no. 56298/00, 17 July 2003
Mascolo v. Italy (dec.), no. 68792/01, 16 October 2003
Neroni v. Italy, no. 7503/02, 22 April 2004
Aziz v. Cyprus, no. 69949/01, ECHR 2004-V
Sidabras and Džiautas v. Lithuania, nos. 55480/00 and 59330/00, ECHR 2004-VIII
Sabou and Pircalab v. Romania, no. 46572/99, 28 September 2004
Proveddi v. Italy (dec.), no. 66644/01, 2 December 2004
Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX
Sgattoni v. Italy, no. 77132/01, 6 October 2005

In the case of Campagnano v. Italy,

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

Boštjan M. Zupančič, *President*,

Lucius Caflisch,

Margarita Tsatsa-Nikolovska,

Vladimiro Zagrebelsky,

Egbert Myjer,

David Thór Björgvinsson,

Ineta Ziemele, *judges*,

and Vincent Berger, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 5 January and 2 March 2006,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 77955/01) against the Italian Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by an Italian national, Mrs Emilia Campagnano (“the applicant”), on 6 September 2001.

2. The applicant was represented before the Court by Mr G. Beatrice, a lawyer practising in Benevento. The Italian Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr I.M. Braguglia, their co-Agent, Mr F. Crisafulli, and their deputy co-Agent, Mr N. Lettieri.

3. The applicant alleged a violation of Articles 8 and 10 of the Convention, Article 1 of Protocol No. 1, Article 2 of Protocol No. 4, Articles 6 § 1 and 13 of the Convention and Article 3 of Protocol No. 1.

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

5. By a decision of 13 May 2004, the Chamber declared the application partly inadmissible and decided to communicate to the Government the complaints under Article 8 of the Convention, Article 1 of Protocol No. 1, Article 2 of Protocol No. 4, Article 13 of the Convention and Article 3 of Protocol No. 1. 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.

6. On 1 November 2004 the Court changed the composition of its sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed Third Section (Rule 52 § 1).

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

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

8. The applicant was born in 1933 and lives in Amorosi (Benevento).

9. In a judgment deposited with the court's registry on 30 June 1997, the Benevento District Court made a winding-up order in respect of the applicant's company, a beverage company, and also declared the applicant personally bankrupt.

10. On 15 October 1997 the trustee in bankruptcy filed a report.

11. On 9 April 1998 the bankruptcy judge ("the judge") checked the statement of liabilities of the bankrupt estate and on 7 June 1999 declared it judicially established (*esecutivo*).

12. On 1, 5 and 9 July 1999 respectively the companies C.D.O., C.C.C. and F.C. instituted proceedings contesting the statement of liabilities.

13. At a hearing held on 14 April 2000, the judge ordered the striking out of the action brought by the company F.C. as being out of time.

14. On 18 December 2000 the trustee in bankruptcy requested the creditors' committee to give its opinion on the possible sale of two lorries in very poor condition which were listed in the statement of assets.

15. On 8 January 2001 the trustee in bankruptcy requested the judge to declare the lorries unfit for sale (*illiquidabili*) so that the proceedings could be terminated.

16. On 5 February 2001 the trustee in bankruptcy filed the revenue and expenditure account, which the judge approved on 12 March 2001.

17. By a decision deposited with the registry on 20 March 2001, the judge terminated the bankruptcy proceedings for lack of any further assets to distribute.

18. The decision was posted in the District Court on 23 March 2001. It became final on 7 April 2001.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

19. The Bankruptcy Act (Royal Decree no. 267 of 16 March 1942) provides, *inter alia*:

Section 26

"An appeal shall lie against the decisions of the bankruptcy judge ... to the district court within three days of their adoption, and may be lodged by the trustee in

bankruptcy, the bankrupt, the creditors' committee or any other person with an interest.

The district court shall deliberate in private and give a reasoned decision.

The appeal shall not have suspensive effect in relation to the impugned decision.”

Section 36

“An appeal shall lie against measures taken by the trustee in bankruptcy. Such appeals may be lodged by the bankrupt, or any other person with an interest, with the bankruptcy judge, who shall give a reasoned decision.

An appeal against that decision may be lodged within three days with the district court. That court shall give a reasoned decision after hearing evidence from the trustee in bankruptcy and the appellant.”

Section 42

“The bankruptcy order shall divest the bankrupt of the rights to administer or to deal with assets that were in existence at the date of the said order. ...”

Section 48

“Correspondence addressed to the bankrupt shall be passed to the trustee in bankruptcy, who shall be empowered to retain correspondence concerning property interests. The bankrupt may consult the correspondence. The trustee in bankruptcy shall keep the content of correspondence not relating to such interests confidential.”

Section 49

“The bankrupt may not leave his place of residence without the authorisation of the bankruptcy judge and must report to that judge, the trustee in bankruptcy or the creditors' committee each time he is duly summoned, except where he is unable to appear on legitimate grounds and the judge gives him leave to send a representative.

If the bankrupt fails to comply with a summons, the judge may order that he be brought by the police.”

Section 50

“A public register of the names of bankrupts shall be held at the registry of each district court. Names shall be deleted from the register by order of the district court. A bankrupt shall be subject to the restrictions laid down by law until such time as his name is deleted from the register.”

Section 119

“The bankruptcy proceedings shall be terminated by means of a reasoned decision of the court ...

An appeal against that decision may be lodged with the court of appeal within fifteen days of its being posted in the court ...”

Section 143

“Rehabilitation may be granted to bankrupts who

1. have paid in full the debts included in the bankruptcy, including interest and expenses;
2. have complied with the terms of the composition with creditors if the court considers them eligible for such a measure, taking into account the causes and circumstances of the bankruptcy, the terms of the composition and the percentage agreed. Rehabilitation may not be granted in cases where the percentage agreed for unsecured creditors is below 25% ...;
3. have shown proof of effective and consistent good conduct for at least five years following the end of the bankruptcy proceedings.”

20. Article 2 § 1 (a) of Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967, as amended by Law no. 15 of 16 January 1992, provides essentially for the suspension of the bankrupt’s electoral rights for the duration of the bankruptcy proceedings and, in any event, for a period not exceeding five years from the date of the bankruptcy order.

21. Legislative Decree (*decreto legislativo*) no. 5 of 9 January 2006 on the reform of the Bankruptcy Act provides, *inter alia*, as follows:

Article 45 – Replacement of Article 48 of Royal Decree no. 267 of 16 March 1942

“Article 48 of Royal Decree no. 267 of 16 March 1942 is hereby replaced by the following:

‘Article 48 (correspondence addressed to bankrupts): Entrepreneurs who are declared bankrupt and the directors or liquidators of companies or corporations which are the subject of bankruptcy proceedings shall be required to hand over to the trustee in bankruptcy all correspondence, and in particular electronic correspondence, concerning property interests [*rapporti*] included in the bankruptcy.’ ”

Article 46 – Replacement of Article 49 of Royal Decree no. 267 of 16 March 1942

“Article 49 of Royal Decree no. 267 of 16 March 1942 is hereby replaced by the following:

‘Article 49 (obligations of bankrupts): Entrepreneurs who are declared bankrupt and the directors or liquidators of companies or corporations which are the subject of bankruptcy proceedings shall be required to inform the trustee in bankruptcy of any change of residence or address.

Where information or clarification is needed for the conduct of the proceedings, the above-mentioned individuals must report in person to the bankruptcy judge, the trustee in bankruptcy or the creditors’ committee.

If they are unable to do so, the judge may give leave to the entrepreneur or the legal representative of the company or corporation which is the subject of the bankruptcy proceedings to send a representative.’ ”

Article 47 – Repeal of Article 50 of Royal Decree no. 267 of 16 March 1942

“Article 50 of Royal Decree no. 267 of 16 March 1942 is hereby repealed.”

**Article 152 – Repealing provisions concerning personal restrictions
imposed on bankrupts**

“The following provisions are hereby repealed:

(a) Article 2 § 1 (a) ... of Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967;

...”

22. According to legal commentators, the institution of bankruptcy has its origins in the Middle Ages (thirteenth century), an era when merchants (in the broad sense, encompassing traders, entrepreneurs and bankers) formed the nucleus of a new social class. In this context, in which the public interest coincided at times with the interests of the merchant class, bankruptcy was designed to impose stringent measures on insolvent merchants. Hence, bankruptcy was subject to criminal penalties (such as banishment, arrest and, in some cases, torture or death) or civil penalties such as the entry of the bankrupt’s name in a register, forcing bankrupts to wear distinguishing marks (such as a green beret), loss of citizenship, and other restrictions (see A. Jorio, *La crisi d’impresa, il fallimento*, Guiffré, 2000, p. 364; S. Bonfatti and P.F. Censoni, *Manuale di diritto fallimentare*, Cedam, 2004, pp. 1-2 and 72-73; and L. Guglielmucci, *Lezioni di diritto fallimentare*, G. Giappichelli, Turin, 2004, p. 122).

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION (AS REGARDS RESPECT FOR THE APPLICANT’S CORRESPONDENCE), ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1 AND ARTICLE 2 OF PROTOCOL No. 4

23. Relying on Article 8 of the Convention, Article 1 of Protocol No. 1 and Article 2 of Protocol No. 4 respectively, the applicant complained of a violation of her right to respect for her correspondence and her right to the peaceful enjoyment of her possessions, and of the restrictions placed on her freedom of movement, notably on account of the length of the proceedings.

24. The Articles in question provide:

Article 8 of the Convention

“1. Everyone has the right to respect for his ... correspondence.

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

Article 1 of Protocol No. 1

“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.”

Article 2 of Protocol No. 4

“1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of *ordre public*, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

...”

A. Admissibility

25. The Government submitted first of all that the applicant had failed to exhaust domestic remedies. As her complaints related to the length of the proceedings, she should have lodged an appeal with the relevant appellate court in accordance with Law no. 89 of 24 March 2001 – “the Pinto Act”.

26. The Government further referred to Court of Cassation judgment no. 362 of 2003 upholding a Venice Court of Appeal decision on an appeal under the Pinto Act concerning the length of bankruptcy proceedings. In its judgment, the Court of Cassation had stated that “the non-pecuniary damage results from the distress suffered by the appellant owing to the fact that his bankrupt status, with the attendant restrictions on his freedom of movement, electoral rights and possibility of practising a profession, continued beyond the time which could be considered reasonable for the proceedings. Compensation for this damage can be afforded only by means of an equitable assessment which takes account not just of the length of the proceedings but also of the particular nature of the personal rights which were infringed wholly or in part.”

27. The applicant maintained that the Government’s observations had been submitted out of time for the purposes of Rule 38 of the Rules of Court.

28. The Court notes firstly that it set an initial deadline of 9 August 2004 for submission of the Government's observations. At the latter's request, it subsequently extended the deadline until 17 September 2004. The Government's observations were sent on that date.

29. Secondly, it observes that the Court of Cassation, in its judgment no. 362 of 2003 deposited with the registry on 14 January 2003, acknowledged for the first time that compensation for non-pecuniary damage resulting from the length of bankruptcy proceedings must take into account, *inter alia*, the prolongation of the restrictions arising out of the person's bankrupt status.

30. As to the complaint under Article 1 of Protocol No. 1, the Court points out that in *Mascolo v. Italy* ((dec.), no. 68792/01, 16 October 2003) it found that the violation of the applicant's right of property had been "linked specifically to the length of the proceedings, of which it [was] an indirect consequence" and that therefore "the same remedy under the Pinto Act provide[d] the most likely means by which applicants [could] raise their claims concerning the financial effects of the excessive length of the proceedings on their right of property". Furthermore, in *Provvedi v. Italy* ((dec.), no. 66644/01, 2 December 2004), the Court found that "an action under the 'Pinto Act' constitutes a remedy of which applicants must avail themselves ... in order to satisfy the requirements of Article 35 § 1 of the Convention, not only in respect of allegations under Article 6 § 1 but also in respect of those under Article 1 of Protocol No. 1".

31. The Court reiterates its previous finding that, from 14 July 2003 onwards, the public should have been aware of the existence of judgment no. 362 of 2003, and that it was from that point on that applicants should be required to avail themselves of the remedy in question for the purposes of Article 35 § 1 of the Convention (see *Sgattoni v. Italy*, no. 77132/01, § 48, 6 October 2005).

32. The Court notes that the decision terminating the bankruptcy proceedings became final on 7 April 2001, fifteen days after it had been posted in the District Court, in accordance with section 119 of the Bankruptcy Act. The applicant had six months from that date, that is, until 7 October 2001, to lodge an appeal under the Pinto Act.

33. In view of the above considerations, the Court observes that, at that time, the applicant could not have complained effectively of the restrictions arising out of her bankruptcy, notably on account of the length of the proceedings. The Government's preliminary objection should therefore be dismissed (see *Sgattoni*, cited above, §§ 44-49).

34. The Court notes that this part of the application is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground for declaring it inadmissible has been established. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

35. The Government considered that the restrictions imposed on the applicant's right to the peaceful enjoyment of her possessions, her right to respect for her correspondence and her freedom of movement were proportionate to the need to protect her creditors.

36. They observed that, in any event, the duration of the bankruptcy proceedings, namely three years and nine months, could not be considered excessive.

37. In the applicant's submission, the application related not to the length of the proceedings but to the disproportionate nature of the State's interference with her right to respect for her correspondence, her right to the peaceful enjoyment of her possessions and her freedom of movement, notably on account of the proceedings.

38. The Court observes that the bankruptcy proceedings commenced on 30 June 1997 and ended on 20 March 2001, the date on which the decision terminating the proceedings was deposited with the registry. They therefore lasted for over three years and eight months. In the Court's view, this length of time did not upset the balance to be struck between the general interest in ensuring that the applicant's creditors were paid and the applicant's interest in securing respect for her correspondence, the peaceful enjoyment of her possessions and her freedom of movement, particularly in view of the fact that the Court sees no evidence of any delay on the part of the judicial authorities in dealing with the case (see, *mutatis mutandis*, *Luordo v. Italy*, no. 32190/96, ECHR 2003-IX, and *Sgattoni*, cited above, §§ 63-65).

39. Accordingly, there has been no violation of Article 8 of the Convention (as regards the applicant's right to respect for her correspondence), Article 1 of Protocol No. 1 or Article 2 of Protocol No. 4.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

40. The applicant complained of the restriction of her electoral rights, arguing that it constituted a repressive and outdated measure which had no legitimate justification and was designed to punish and marginalise bankrupts. She relied on Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

A. Admissibility

41. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes

that no other ground for declaring it inadmissible has been established. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

42. The Government argued that States were left a wide margin of appreciation in laying down the conditions governing the electoral rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 and that, in any event, the restriction in question was limited to five years following the bankruptcy order.

43. The applicant considered that the restriction of bankrupts' electoral rights was based on the notion that the bankrupt was criminally liable for his or her bankruptcy. The measure, which had no purpose other than to punish the bankrupt, was anti-democratic in a modern context and diminished the human dignity of the person concerned.

44. The Court reiterates that implicit in Article 3 of Protocol No. 1 are the subjective rights to vote and to stand for election (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 51, Series A no. 113), which it considers crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law (see *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 58, ECHR 2005-IX). It further reiterates that, as important as those rights are, they are not, however, absolute. In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3. They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, § 39, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-IV; *Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, § 25, ECHR 2004-V; and *Hirst*, cited above, § 62).

45. In the instant case the Court observes that the impugned measure was in accordance with the law, namely Article 2 § 1 (a) of Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967 – as amended by Law no. 15 of 16 January 1992 – which provides essentially for the suspension of the bankrupt's electoral rights for the duration of the bankruptcy proceedings and, in any event, for a period not exceeding five years from the date of the bankruptcy order.

46. It is quite clear that this measure amounted to interference with the applicant's electoral rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1.

Further personal restrictions flow from the restriction of electoral rights, for instance a prohibition on occupying public-sector posts.

47. The Court also notes that the applicant's electoral rights were suspended from 30 June 1997 to 30 June 2002 and that the elections of 13 May 2001 were held during that period.

48. As to the aim pursued by the measure, the Court reiterates that Article 3 of Protocol No. 1 does not, like other provisions of the Convention, specify or limit the aims which a measure must pursue. A wider range of purposes may therefore be compatible with Article 3 (see *Hirst*, cited above, § 74, and, by way of example, *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, § 33, ECHR 2002-II).

The Court also notes that, in *Hirst* (loc. cit.), the Grand Chamber found that the restriction of prisoners' voting rights could be said to pursue the aim of preventing crime and enhancing civic responsibility and respect for the rule of law.

The Court emphasises that the bankruptcy proceedings in question fell within the sphere of civil and not criminal law. As a result, the facts of the case do not imply any deceit or fraud on the part of the person declared bankrupt; were this not the case, the issue at stake would be the offence of negligent or fraudulent bankruptcy under sections 216 and 217 of the Bankruptcy Act. The Court further observes that the restriction of bankrupts' electoral rights is an essentially punitive measure designed to belittle and punish the persons concerned, demeaning them as individuals for no other reason than their having been the subject of civil bankruptcy proceedings.

49. In view of these considerations, the Court takes the view that the measure provided for by Article 2 of Presidential Decree no. 223 of 20 March 1967 has no purpose other than to belittle persons who have been declared bankrupt, reprimanding them simply for having been declared insolvent, irrespective of whether they have committed an offence (see, *mutatis mutandis*, *Sabou and Pircalab v. Romania*, no. 46572/99, § 48, 28 September 2004). It does not therefore pursue a legitimate aim. The Court also stresses that voting is not a privilege but a right guaranteed by the Convention (see *Hirst*, cited above, § 75).

This conclusion renders it unnecessary for the Court to consider in the instant case whether the means of achieving the aim pursued were disproportionate.

There has therefore been a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION AS REGARDS THE APPLICANT'S RIGHT TO RESPECT FOR HER PRIVATE LIFE

50. Relying on Article 8 of the Convention, the applicant complained that her right to respect for her private life had been infringed, as she was

unable to engage in any professional or business activity on account of the entry of her name in the bankruptcy register. She further complained of the fact that under section 143 of the Bankruptcy Act an application for rehabilitation, putting an end to the personal restrictions, could not be made until five years after termination of the bankruptcy proceedings.

51. Article 8 of the Convention provides:

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

A. Admissibility

52. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground for declaring it inadmissible has been established. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

1. Applicability of Article 8 of the Convention

53. The Court observes that private life “encompasses the right for an individual to form and develop relationships with other human beings, including relationships of a professional or business nature” (see *C. v. Belgium*, 7 August 1996, § 25, *Reports* 1996-III). It also considers that Article 8 of the Convention “protects a right to personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world” (see *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III) and that the notion of “private life” does not exclude in principle activities of a professional or business nature. It is, after all, in the course of their working lives that the majority of people have a significant opportunity of developing relationships with the outside world (see *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § 29, Series A no. 251-B). Finally, the Court refers to its recent finding that a far-reaching ban on taking up private-sector employment did affect “private life” (see *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, nos. 55480/00 and 59330/00, § 47, ECHR 2004-VIII), particularly in view of Article 1 § 2 of the European Social Charter, which came into force in respect of Italy on 1 September 1999, and which states “[w]ith a view to ensuring the effective exercise of the right to work, the Parties undertake ... to

protect effectively the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon”.

54. In the instant case the Court notes that the entry of a person’s name in the bankruptcy register entails a series of personal restrictions prescribed by law, such as a prohibition on being appointed as a guardian (Article 350 of the Civil Code), a prohibition on being appointed as the director or trustee in bankruptcy of a commercial or cooperative company (Articles 2382, 2399, 2417 and 2516 of the Civil Code), exclusion *ex lege* from membership of a company (Articles 2288, 2293 and 2318 of the Civil Code), and the prohibition on carrying on the occupations of trustee in bankruptcy (Article 393 of the Civil Code), stockbroker (section 57 of Law no. 272 of 1913), auditor (Article 5 of Royal Decree no. 228 of 1937), or arbitrator (Article 812 of the Code of Civil Procedure). Further restrictions flow from the fact that the bankrupt, since he or she no longer enjoys full civil rights, cannot be registered as a member of certain professions (for instance as a lawyer, notary or business adviser). In the Court’s view, restrictions of this kind, which would have affected the applicant’s ability to develop relationships with the outside world, undoubtedly fall within the sphere of her private life (see, *mutatis mutandis*, *Sidabras and Džiautas*, cited above, § 48). Article 8 of the Convention is therefore applicable in the instant case.

2. Compliance with Article 8 of the Convention

55. The Government submitted that the restrictions resulting from entry in the bankruptcy register related solely to the exercise of the functions of guardian and company director and certain public-sector posts. It was not desirable for bankrupts to be in charge of managing other people’s possessions unless they had been rehabilitated and thus demonstrated themselves fit for the task (*meritevole*). With that in mind, rehabilitation was granted by the courts only on condition that the information gathered by the police was favourable and there had been no judgments or legal proceedings against the bankrupt person.

56. The applicant contended that the entry of her name in the bankruptcy register and the obstacles to her rehabilitation had been disproportionate to the aim of protecting her creditors. Entry in the bankruptcy register and the numerous restrictions arising out of it dated back to Renaissance times, when a declaration of bankruptcy had been of an essentially criminal nature.

57. The Court observes that interference with the exercise of an Article 8 right will not be compatible with paragraph 2 unless it is “in accordance with the law”, has an aim or aims that is or are legitimate under that paragraph and is “necessary in a democratic society” for the

aforesaid aim or aims (see *Dudgeon v. the United Kingdom*, 22 October 1981, § 43, Series A no. 45).

58. In view of the above considerations, the Court observes that the restrictions in question quite clearly amounted to interference with the applicant's right to respect for her private life. It notes that this interference was in accordance with the law, namely section 50 of the Bankruptcy Act and the specific legislation set forth in part above.

59. As to the aim pursued, the Court has doubts as to the legitimacy of the specific legislation, as most of the restrictions referred to amount to moral sanctions, a fact implicitly acknowledged by the Government.

60. At the same time, the Court accepts that some of the restrictions pursue the aim of protecting the rights of others. This is the case, for example, for the exclusion *ex lege* from a company of a bankrupt member, a measure designed to protect a company which is solvent against the effects of the personal insolvency of one of its members (see Court of Cassation judgment no. 75 of 1991).

61. The Court considers that the large volume of specific legislation in this sphere makes it difficult to conduct an exhaustive analysis of the objectives of each restriction.

62. Even if it is assumed that the aims of section 50 of the Bankruptcy Act and the specific legislation in this sphere are legitimate, the interference in question must be "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 8 § 2 of the Convention.

63. The Court notes that the restrictions in question do not result from a court decision but are the automatic consequence of the bankruptcy.

Furthermore, in contrast to certain restrictions aimed at protecting the bankrupt's creditors (such as restrictions on the rights to the peaceful enjoyment of one's possessions, respect for one's correspondence and freedom of movement) which begin with the bankruptcy order and cease once the proceedings are terminated, the restrictions arising out of entry in the bankruptcy register do not cease until such time as the bankrupt's name is removed from the register.

64. Removal from the register occurs when the bankrupt is granted rehabilitation. In addition to the requirement for the bankrupt to have paid his or her debts in full and to have complied with the terms of the composition with creditors, an application for rehabilitation can be made only by a bankrupt who has shown proof of "effective and consistent good conduct" for at least five years after termination of the proceedings (section 143 of the Bankruptcy Act).

In the latter case, which applied to the applicant, the aim is not to protect creditors, but rather to make good the damage to the public welfare caused by the bankruptcy. The expression "good conduct" should

be taken to mean morally correct conduct on the part of the bankrupt *vis-à-vis* society (see *La crisi d'impresa, il fallimento*, cited above, p. 748).

The removal of the personal restrictions on the applicant therefore depended on an essentially moral judgment as to her worthiness.

65. While reiterating that the bankruptcy proceedings in question fell within the sphere of civil law and not criminal law, the Court notes that it has in the past found a violation of Article 8 of the Convention with regard to the right to respect for family life on account of the automatic and absolute nature of an ancillary penalty – in the form of a prohibition on exercising parental rights – imposed on all persons serving a prison sentence without there being any possibility of review by the courts (see *Sabou and Pircalab*, cited above, § 48).

Furthermore, in the *Hirst* case (cited above, § 82), the Court criticised the measure depriving prisoners of the right to vote on the ground that it amounted to a general, automatic and indiscriminate restriction on a Convention right.

Lastly, the Court refers to the case of *P.G. v. Italy* (no. 22716/93, Commission's report of 26 June 1996, unpublished) concerning the bankruptcy of a company existing *de facto* between a father and his son, who was a minor at the time. In its report, the Commission concluded that there had been a violation of Article 8 of the Convention with regard to the child's right to respect for his private life. It took the view that the fact that the court had rejected his application for rehabilitation on the sole ground that the period of five years following termination of the bankruptcy proceedings had not elapsed amounted to interference which was disproportionate to the aim of protecting creditors. The Commission considered that the court should have taken account of the specific circumstances of the case, in particular the fact that the applicant had been a minor at the time and that his father had run the business which was subsequently declared bankrupt.

66. The Court therefore considers that, on account of the fact that entry in the bankruptcy register was automatic and that the application of the resulting restrictions was not examined or reviewed by the courts, and given the length of time before rehabilitation could be obtained, the interference under section 50 of the Bankruptcy Act with the applicant's right to respect for her private life was not "necessary in a democratic society" within the meaning of Article 8 § 2 of the Convention.

There has therefore been a violation of Article 8 of the Convention.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 13 OF THE CONVENTION

67. Relying on Article 13 of the Convention, the applicant complained that she had had no effective remedy by which to complain of the

restrictions on her property and personal rights which were imposed throughout the bankruptcy proceedings and remained in force until she had been rehabilitated. Article 13 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.”

A. Admissibility

68. In the Government’s submission, the applicant could have applied under section 18 of the Bankruptcy Act to have the bankruptcy order set aside and thus challenged the resulting restrictions on her property and personal rights. She could also have lodged an appeal under section 26 or section 36 of the Bankruptcy Act.

69. The applicant submitted that an application to have the judgment set aside did not constitute an effective remedy by which to complain of the prolonged restrictions on bankrupts’ personal and property rights.

70. The Court reiterates that it has consistently interpreted Article 13 as requiring a remedy in domestic law only in respect of grievances which can be regarded as “arguable” in terms of the Convention. Article 13 guarantees the availability at national level of a remedy to enforce the substance of the Convention rights and freedoms in whatever form they might happen to be secured in the domestic legal order. This Article therefore requires the provision of a domestic remedy allowing the “competent national authority” both to deal with the substance of the relevant Convention complaint and to grant appropriate relief. The remedy must be “effective” in practice as well as in law (see *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 120, Series A no. 161, and *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 67, ECHR 2000-V).

71. As to the part of the complaint relating to the prolonged restriction of the applicant’s right to respect for her correspondence (Article 8 of the Convention), her right to the peaceful enjoyment of her possessions (Article 1 of Protocol No. 1) and her freedom of movement (Article 2 of Protocol No. 4), the Court refers to its finding that there has been no violation. Accordingly, it takes the view that, since these are not “arguable” complaints under the Convention, this part of the application must be rejected as being manifestly ill-founded in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

72. As to the part of the complaint concerning the personal restrictions which arise out of entry in the bankruptcy register and are maintained until rehabilitation, the Court notes that it is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground

for declaring it inadmissible has been established. It must therefore be declared admissible.

B. Merits

73. The Court refers to its finding of a violation of Article 8 of the Convention with regard to the applicant's right to respect for her private life on account of the personal restrictions which stemmed from the entry of her name in the bankruptcy register and lasted until she had been granted rehabilitation. This complaint is therefore unquestionably "arguable" under the Convention. Accordingly, the applicant was entitled to have available to her an effective domestic remedy within the meaning of Article 13 of the Convention.

74. The Court observes that an application to have the bankruptcy order set aside under section 18 of the Bankruptcy Act allows the bankrupt to apply to the court within fifteen days of being properly apprised of the judgment in question in order to challenge its legitimacy and have it overturned. In the Court's view, this does not constitute an effective remedy by which to complain of the personal restrictions which remain in place until rehabilitation has been granted, particularly in view of the length of time allowed for lodging such an application (see *Neroni v. Italy*, no. 7503/02, § 35, 22 April 2004).

75. Moreover, the Court observes that, although section 26 of the Bankruptcy Act allows the bankrupt to lodge an appeal with the courts, such an appeal can relate only to the decisions of the bankruptcy judge. Accordingly, it cannot constitute an effective remedy against the maintenance of the restrictions, which are a direct consequence not of any decision by the bankruptcy judge but of the bankruptcy order or the entry of the person's name in the bankruptcy register.

Section 36 of the Bankruptcy Act, meanwhile, makes it possible to apply to the bankruptcy judge to complain of measures taken by the trustee in bankruptcy. However, the Court observes that this remedy concerns the administration of the bankrupt's assets by the trustee in bankruptcy until the assets have been sold and creditors' claims have been met. It is not therefore in any sense capable of remedying the prolongation of the restrictions on the bankrupt (see *Bottaro v. Italy*, no. 56298/00, § 45, 17 July 2003, and *Ceteroni and Magri v. Italy*, nos. 22461/93 and 22465/93, Commission decision of 17 October 1994, unreported).

76. The Court also observes that it has in the past found a violation of Article 13 of the Convention on account of the absence in domestic law of an effective remedy by which to complain of the prolonged monitoring of a bankrupt's correspondence (see *Bottaro*, cited above, §§ 41-46).

77. In view of the foregoing, the Court concludes that there has been a violation of Article 13 of the Convention.

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

78. 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

79. The applicant submitted an expert report assessing pecuniary damage at 25,847.05 euros (EUR), corresponding to the minimum wage (*pensione sociale*) which she should have been paid since the date of the bankruptcy order. She also claimed EUR 500,000 for non-pecuniary damage.

80. The Government contested these claims.

81. As it fails to perceive any causal link between the findings of violations and the pecuniary damage alleged, the Court dismisses the first claim. As to non-pecuniary damage, it considers that, regard being had to all the circumstances of the case, the findings of violations in the present judgment constitute in themselves sufficient just satisfaction.

B. Costs and expenses

82. The applicant claimed EUR 19,979.39 for costs and expenses before the Court and EUR 1,757.55 for experts' expenses.

83. The Government objected to these claims.

84. According to the Court's established case-law, an award can be made in respect of costs and expenses only in so far as they have been actually and necessarily incurred by the applicant and are reasonable as to quantum. In the instant case, on the basis of the information in its possession and the aforementioned criteria, the Court considers the sum of EUR 2,000 for costs and expenses for the proceedings before the Court to be reasonable and awards the applicant that amount.

C. Default interest

85. 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. *Declares* the application admissible in respect of the complaints under Article 8 of the Convention, Article 1 of Protocol No. 1, Article 2 of Protocol No. 4, Article 3 of Protocol No. 1 and, as regards the personal restrictions resulting from the entry of the applicant's name in the bankruptcy register, Article 13 of the Convention, and the remainder of the application inadmissible;
2. *Holds* that there has been no violation of Article 8 of the Convention (with regard to the applicant's right to respect for her correspondence), Article 1 of Protocol No. 1 or Article 2 of Protocol No. 4;
3. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention (with regard to the applicant's right to respect for her private life), Article 3 of Protocol No. 1 and Article 13 of the Convention;
4. *Holds* that the findings of violations constitute in themselves sufficient just satisfaction for the non-pecuniary damage sustained by the applicant;
5. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 2,000 (two thousand euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;
 - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
6. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 23 March 2006, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Vincent Berger
Registrar

Boštjan M. Zupančič
President

ACHOUR c. FRANCE
(Requête n° 67335/01)

GRANDE CHAMBRE

ARRÊT DU 29 MARS 2006¹

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**Condamnation en état de récidive légale par application d'une loi nouvelle****Article 7 § 1**

Nulla poena sine lege – Principe de légalité des délits et des peines – Condamnation en état de récidive légale par application d'une loi nouvelle – Pouvoir des Etats membres de décider de leur politique criminelle – Applications successives de la loi pénale dans le temps – Application immédiate d'un nouveau régime de récidive allongeant le délai – Distinction entre démarche rétrospective du juge et rétroactivité – Accessibilité et prévisibilité d'une loi pénale

*
* *

En octobre 1984, le requérant a été condamné à trois ans d'emprisonnement pour trafic de stupéfiants. Il termina de purger sa peine en juillet 1986. Le 1^{er} mars 1994, les dispositions de l'article 132-9 du nouveau code pénal relatif à la récidive entrèrent en vigueur. Selon ce texte, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé en cas de récidive et ce, non plus dans un délai de cinq ans comme le prescrivait l'ancienne loi, mais dans les dix ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la peine antérieure. En décembre 1995, le requérant fut mis en examen pour trafic de stupéfiants. En avril 1997, le tribunal correctionnel le condamna pour infraction à la législation sur les stupéfiants à huit ans d'emprisonnement et à l'interdiction du territoire français pour une durée de dix ans. En novembre 1997, en application de l'article 132-9 du code pénal, la cour d'appel considéra le requérant en état de récidive légale et porta la peine d'emprisonnement à douze ans. Le requérant se pourvut en cassation. Il dénonça notamment une application rétroactive de dispositions plus sévères de la nouvelle loi sur la récidive. La Cour de cassation rejeta son pourvoi, au motif que lorsqu'une loi institue un nouveau régime de la récidive il suffit, pour entraîner son application immédiate, que la seconde infraction soit postérieure à son entrée en vigueur.

Article 7: si la Cour doit assurément examiner le régime de la récidive et son application dans les circonstances de l'espèce, elle estime cependant que les questions relatives à l'existence, aux modalités ainsi qu'aux justifications d'un régime de récidive relèvent du pouvoir qu'ont les Hautes Parties contractantes de décider de leur politique criminelle, sur laquelle elle n'a pas en principe à se prononcer. En l'espèce, il convient notamment de rechercher si la disposition légale en matière de récidive, lue à la lumière de la jurisprudence interprétative dont elle s'accompagne, remplissait à l'époque des faits les conditions d'accessibilité et de prévisibilité.

Le nouveau régime légal de récidive étant entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, il était applicable lorsque le requérant a commis les nouvelles infractions au cours de

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

l'année 1995, après sa première condamnation en 1984. Le requérant avait donc juridiquement la qualité de récidiviste du fait de ces nouvelles infractions.

S'agissant des arguments du requérant selon lesquels un constat de récidive était impossible entre le 13 juillet 1991 et le 1^{er} mars 1994, ce qui attesterait de la prescription du délai de récidive et de son extinction définitive, la Cour rappelle que la condamnation de l'intéressé de 1984 n'était pas effacée, demeurait inscrite à son casier judiciaire et que l'expiration du délai de récidive tel que prévu au moment de la commission de la première infraction ne lui conférait aucun «droit à l'oubli».

Par ailleurs, la Cour de cassation a adopté depuis plus d'un siècle une jurisprudence claire et constante selon laquelle lorsqu'une loi institue un nouveau régime de la récidive il suffit, pour entraîner son application immédiate, que la seconde infraction soit postérieure à l'entrée en vigueur de cette loi. Dès lors, le requérant pouvait présumer qu'en commettant une nouvelle infraction avant l'échéance du délai légal de dix ans, soit le 13 juillet 1996, il courait le risque de se faire condamner en état de récidive et de se voir infliger une peine d'emprisonnement et/ou d'amende susceptible d'être doublée. Il était donc en mesure, au besoin en s'entourant de conseils éclairés, de prévoir les conséquences légales de ses actes.

Le grief formulé par le requérant ne soulève aucun problème de rétroactivité puisqu'il s'agit ici d'une simple succession de lois qui n'ont vocation à s'appliquer qu'à partir de leur entrée en vigueur. Certes les juges français ont rétrospectivement tenu compte de la première condamnation du requérant en 1984 mais cette prise en considération, rendue possible par l'inscription au casier judiciaire de ladite condamnation, n'est pas contraire à la Convention, les faits poursuivis et sanctionnés étant effectivement apparus après l'entrée en vigueur de l'article 132-9 du nouveau code pénal. Pareille démarche rétrospective se distingue de la notion de rétroactivité *stricto sensu*.

Dès lors, la peine infligée au requérant, déclaré coupable et en état de récidive, était applicable au moment où la seconde infraction a été commise, en vertu d'une «loi» accessible et prévisible.

Conclusion : non-violation (seize voix contre une).

Jurisprudence citée par la Cour

Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, série A n° 260-A

Cantoni c. France, 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V

Coëme et autres c. Belgique, n^{os} 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, CEDH 2000-VII

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

E.K. c. Turquie, n° 28496/95, 7 février 2002

En l'affaire Achour c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Luzius Wildhaber, *président*,
Christos Rozakis,
Jean-Paul Costa,
Nicolas Bratza,
Boštjan M. Zupančič,
Loukis Loucaides,
Josep Casadevall,
András Baka,
Rait Maruste,
Kristaq Traja,
Mindia Ugrekhelidze,
Stanislav Pavlovski,
Javier Borrego Borrego,
Renate Jaeger,
Egbert Myjer,
Sverre Erik Jebens,
Dragoljub Popović, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 19 octobre 2005 et 1^{er} mars 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 67335/01) dirigée contre la République française et dont un ressortissant algérien, M. Couider Achour (« le requérant »), a saisi la Cour le 26 avril 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e F. Thouin-Palat, avocate au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait en particulier une violation de l'article 7 de la Convention pour avoir été condamné en état de récidive légale.

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 11 mars 2004, après une audience portant à la fois sur les questions de recevabilité et sur celles de fond (article 54 § 3), elle a été déclarée partiellement recevable par une chambre de ladite section, composée des juges Christos Rozakis,

président, Jean-Paul Costa, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Nina Vajić, Egils Levits, Snejana Botoucharova, ainsi que de Søren Nielsen, greffier de section.

5. Le 10 novembre 2004, une chambre de ladite section, composée des juges Christos Rozakis, président, Jean-Paul Costa, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Nina Vajić, Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, ainsi que de Søren Nielsen, greffier de section, a rendu un arrêt. A la majorité, elle y constate une violation de l'article 7 de la Convention. Une opinion dissidente du juge Costa, à laquelle se rallient les juges Rozakis et Bonello, a été jointe à l'arrêt.

6. Par une lettre du 4 février 2005, le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, en vertu des articles 43 de la Convention et 73 du règlement. Un collège de la Grande Chambre a accueilli la demande le 30 mars 2005.

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

8. Le requérant a déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire, mais non le Gouvernement.

9. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 19 octobre 2005 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. J.-L. FLORENT, directeur adjoint des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,
M^{mes} A.-F. TISSIER, sous-directrice des droits de l'homme,
S. GIL, magistrate,
M. J.-B. BLADIER, magistrat, *conseillers* ;

– *pour le requérant*

M^e F. THOUIN-PALAT, avocate au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation, *conseil*,
M^{lle} P. TAWIL, *conseillère*.

La Cour a entendu en leurs déclarations et en leurs réponses M^e Thouin-Palat et M. Florent.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Le requérant est né en 1963 et réside à Lyon.

11. Le 16 octobre 1984, le tribunal correctionnel de Lyon condamna le requérant à trois ans d'emprisonnement ferme, après l'avoir déclaré coupable d'un trafic de drogue portant sur dix kilogrammes de haschich. Il termina de purger sa peine le 12 juillet 1986.

12. Le 1^{er} mars 1994, les dispositions de l'article 132-9 du nouveau code pénal entrèrent en vigueur.

13. Le 7 décembre 1995, dans le cadre d'une information judiciaire ouverte le 30 octobre 1995, le requérant fut arrêté à son domicile. Plusieurs perquisitions, notamment au domicile de l'intéressé, permirent de découvrir deux paquets de résine de cannabis pesant chacun 28,8 kg, outre diverses sommes d'argent en numéraire pour un montant total de plus d'un million deux cent mille francs français.

14. Le requérant fut mis en examen et placé en détention provisoire le 11 décembre 1995.

15. Par un jugement du 14 avril 1997, le tribunal correctionnel de Lyon déclara le requérant coupable d'infraction à la législation sur les stupéfiants et le condamna à huit années d'emprisonnement, ainsi qu'à l'interdiction du territoire français pour une durée de dix ans. Le tribunal motiva sa décision en ces termes :

«De retour de Guadeloupe fin 1993, voilà un garçon, sans profession ou ressources avérées depuis, qui, tour à tour, versé dans l'immobilier, le négoce de linge, de vaisselle, de climatiseurs, de foie gras, accessoirement de faux billets de 200 F (??), se trouve, de quelque façon que l'on puisse l'expliquer – ou tenter de le faire, avec un épisode de «climatiseurs» bénéficiaires qu'on utilise sempiternellement – à la tête d'un magot considérable, de plus de 61 millions d'anciens francs, à son domicile (CF D351), éparpillé et dissimulé dans les endroits les plus invraisemblables (CF Trappe d'accès à la baignoire!!).

Mieux, l'interpellation du 7 décembre 95 au matin permet de saisir en «flagrant délit», deux ballots de drogue, représentant plus de 50 kilos de substances interdites, présentées, conditionnées et emballées dans des circonstances qui n'ont rien à voir avec une activité à caractère artisanal.

Personne ne la revendique : qui de H. ou de Achour a livré l'autre, et vice versa??

Ce qui demeure, c'est que H. détient, lui, dans son véhicule, 3 kilos de la même résine (voir expertise, D339) et 33 000 F en liquide, dans la boîte à gants.

Voilà, passés en revue, deux éléments, à charge, retenus contre Achour, qui n'ont donné lieu qu'à de vagues et changeantes explications où l'on accuse H. d'être le livreur, on ignore la nature des deux ballots (!!), on met en avant, encore et toujours, sorte de «jokers judiciaires», les climatiseurs à profit (répétés), et les économies du frère décédé (A).

Le troisième élément, ce sont les filatures, repérages et les écoutes téléphoniques.

Prudence de Sioux, comportement d'agent secret, avant et après le 30.10.95, Achour bouge beaucoup, de préférence de façon matinale, multiplie tours et détours, manie, accessoirement, la jumelle et reçoit (mais pour si peu de temps) dans son box, les véhicules de ses «contacts»... Alors??

Alors on dit, du côté de sa défense, relayée ultérieurement par celle de D. et R. qu'on « trafiquait », sans doute, mais sur le linge, le foie gras (les « barres ») le faux billet, les pantalons, et jamais dans le haschich.

Habile stratégie, desservie par les déclarations de G. (D322) voire de V. ou de C.

En outre, et surtout, ni climatiseur, ni foie gras, ni pantalons n'ont été appréhendés le 7 décembre 1995: du haschich, et en quantité importante, voilà ce qui est matériellement constaté dans ce dossier.

Dès lors, déjà condamné à plusieurs reprises et notamment en octobre 1984, à 3 ans de prison pour infraction à la législation sur les stupéfiants, ACHOUR Couider ne peut prétendre à aucune bienveillance, ne serait-ce qu'au vu du caractère particulièrement bien organisé de son activité (le Tribunal a laissé de côté les tatoo-alphapages et autres téléphones mobiles, utilisés pour les « contacts »): le Procureur de la République, lui, réclame 8 ans d'emprisonnement à son encontre et le Tribunal se rallie à cette sanction, qu'il adopte, sanction encore modérée quand on se souvient que l'intéressé comparait en récidive légale. Amende en proportion et maintien en détention, en outre, pour assurer l'exécution de la peine et éviter le renouvellement de l'infraction. Peine complémentaire, enfin, d'interdiction du territoire national pour 10 années.»

16. En outre, le tribunal correctionnel condamna la mère et la concubine du requérant à deux ans d'emprisonnement avec sursis pour recel d'argent provenant d'infractions à la législation sur les stupéfiants.

17. Par un arrêt du 25 novembre 1997, la cour d'appel de Lyon porta la peine à douze ans d'emprisonnement et confirma la mesure d'interdiction du territoire français. Elle considéra notamment ce qui suit :

« Attendu qu'aux termes de l'article 132-9 du Code pénal l'état de récidive légale est caractérisé lorsqu'une personne, déjà définitivement condamnée pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement, commet, dans le délai de dix ans, à compter de l'expiration de la prescription de la précédente peine, un nouveau délit puni de la même peine ;

Attendu que tel est bien le cas de Couider ACHOUR-AOUL, qui condamné, le 16 octobre 1984, par jugement contradictoire du tribunal correctionnel de LYON, à la peine de trois ans d'emprisonnement du chef d'infractions à la réglementation sur l'acquisition, la détention, l'emploi, le commerce et le transport de produits stupéfiants, faits réprimés par l'article L. 627 alinéa 1 du Code de la santé publique, alors applicable d'une peine de deux à dix ans d'emprisonnement, et ayant purgé sa peine, le 12 juillet 1986, a commis les faits reprochés, également punis d'une peine de dix ans d'emprisonnement aux termes de l'article 222-37 du Code pénal, courant 1995 et jusqu'au 7 décembre 1995 ;

Attendu qu'en le retenant dans les liens de la prévention, dans les termes de l'ordonnance de renvoi, le tribunal a fait une analyse exacte des faits de la cause et en a tiré les conséquences juridiques qui s'imposaient ; que le jugement déféré sera donc confirmé sur la déclaration de culpabilité ;

Attendu qu'en dépit de sa condamnation pour infractions à la législation sur les produits stupéfiants portant sur la détention de 10 kilogrammes de résine de cannabis, prononcée le 16 octobre 1984, Couider ACHOUR-AOUL, sans ressources avouées depuis 1993, n'a pas hésité à se livrer, à nouveau, à des infractions à la législation sur les produits stupéfiants, réalisant de substantiels profits partagés avec sa famille et amassant une fortune considérable, habilement placée ;

Attendu que 57 kilogrammes de résine de cannabis, substance hautement nocive pour la santé de la jeunesse et notamment des plus démunis, exposés aux activités illicites et dangereuses d'individus sans scrupules, ont été retrouvés à son domicile et qu'il a proposé à M. H. M., qui sollicitait son aide pour trouver un emploi honnête, de se livrer à la vente de haschich pour son compte ;

Attendu qu'ainsi, tant la nature et la gravité des faits que le comportement du prévenu, qui signe un ancrage profond dans la délinquance à visée lucrative, au mépris de la mise en danger de la vie d'autrui alors que le prévenu a agi en état de récidive légale, commandent de le sanctionner par une peine privative de liberté de douze ans (...)»

18. Le requérant se pourvut en cassation, faisant notamment valoir que le constat de récidive légale était contraire au principe d'application de la loi pénale dans le temps, la cour d'appel ayant procédé à une application rétroactive de dispositions plus sévères de la loi nouvelle.

19. Par un arrêt du 29 février 2000, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Elle estima que la cour d'appel avait valablement retenu l'état de récidive légale, aux motifs suivants :

« (...) lorsqu'une loi institue un nouveau régime de la récidive, il suffit, pour entraîner son application immédiate, que l'infraction constitutive du second terme, qu'il dépend de l'agent de ne pas commettre, soit postérieure à son entrée en vigueur. »

20. Le requérant est libérable le 21 juin 2006.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le code pénal

21. Les dispositions pertinentes du code pénal, applicable avant le 1^{er} mars 1994, se lisent comme suit :

Article 57

« Quiconque, ayant été condamné pour crime à une peine supérieure à une année d'emprisonnement, aura, dans un délai de cinq années après l'expiration de cette peine ou sa prescription, commis un délit ou un crime qui devra être puni de la peine de l'emprisonnement, sera condamné au maximum de la peine portée par la loi, et cette peine pourra être élevée jusqu'au double. »

Article 58

« Il en sera de même pour les condamnés à un emprisonnement de plus d'une année pour délit qui, dans le même délai, seraient reconnus coupables du même délit ou d'un crime devant être puni de l'emprisonnement.

Ceux qui, ayant été antérieurement condamnés à une peine d'emprisonnement de moindre durée, commettraient le même délit dans les mêmes conditions de temps, seront condamnés à une peine d'emprisonnement qui ne pourra être inférieure au double de celle précédemment prononcée, sans toutefois qu'elle puisse dépasser le double du maximum de la peine encourue.

(...)»

22. L'article 132-9 du nouveau code pénal, entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, se lit comme suit :

Article 132-9

«Lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour un crime ou pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement par la loi, commet, dans le délai de dix ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, un délit puni de la même peine, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé.

Lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour un crime ou pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement par la loi, commet, dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et inférieure à dix ans, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé.»

B. La jurisprudence de la Cour de cassation

23. Dès 1893, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé ce qui suit :

« (...) l'aggravation de la peine résultant de la récidive constitue un supplément de peine non pour la première infraction, mais pour la seconde qu'il dépend de l'agent de ne pas commettre; qu'ainsi la loi nouvelle peut, sans effet rétroactif, déterminer pour l'avenir les pénalités encourues pour les infractions commises sous son empire sans que le délinquant puisse exiger qu'on lui applique la pénalité de la loi ancienne pour un fait commis depuis la loi nouvelle, alors qu'il est en l'état de récidive déterminé par cette loi » (Cass. crim., 31 août 1893, D. 1896.1.137).

24. Cette jurisprudence a été reprise dans d'autres arrêts de la chambre criminelle de la Cour de cassation (Cass. crim., 14 juin 1945, *Bull. crim.* n° 68; 29 janvier 1948, *Bull. crim.* n° 38; 23 mars 1981, *Bull. crim.* n° 103; 29 février 2000, *Bull. crim.* n° 95).

C. Les travaux parlementaires

25. Au cours des travaux parlementaires sur le projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal, le rapporteur du Sénat s'exprima notamment comme suit (Rapport du Sénat n° 271, annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1989) :

«Article 132-9

Récidive de peine criminelle ou de peine correctionnelle de sept ans à
peine correctionnelle de sept ans ou de un à sept ans

(...)

La rigueur plus grande des règles de la récidive qui s'applique lorsque la seconde infraction est un délit puni de sept ans d'emprisonnement réside dans la durée

allongée du «délai d'épreuve» (dix ans) au cours duquel le condamné peut se trouver en état de récidive légale. Si la seconde infraction est un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée de un à sept ans, les règles de la récidive ne s'appliquent que si la «rechute» intervient dans un délai de cinq ans. Dans les deux cas de récidive, le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé.

Les règles actuelles, en la matière, résultent d'une loi du 26 mars 1891 et figurent à l'article 57 du Code pénal. Elles prévoient une récidive générale mais temporaire (le délai d'épreuve étant de cinq ans) lorsque après avoir été condamné pour crime à une peine supérieure à un an d'emprisonnement (c'est-à-dire soit une peine criminelle soit une peine d'emprisonnement supérieure à un an), le condamné est poursuivi pour un crime ou pour un délit punis de la peine d'emprisonnement. L'aggravation consistera dans une condamnation au maximum de la peine prévue par la loi pour la seconde infraction, cette peine pouvant être élevée jusqu'au double.

(...)»

D. Le casier judiciaire

26. L'article 769 du code de procédure pénale, relatif au casier judiciaire, dispose notamment :

«(...) Sont retirées du casier judiciaire les fiches relatives à des condamnations effacées par une amnistie, par la réhabilitation de plein droit ou judiciaire ou réformées en conformité d'une décision de rectification du casier judiciaire. Il en est de même, sauf en ce qui concerne les condamnations prononcées pour des faits imprescriptibles, des fiches relatives à des condamnations prononcées depuis plus de quarante ans et qui n'ont pas été suivies d'une nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle. (...)»

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 7 DE LA CONVENTION

27. Le requérant se plaint de ce que les juridictions internes ont retenu l'état de récidive légale en le condamnant après l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1^{er} mars 1994. Il invoque l'article 7 de la Convention, ainsi libellé :

«1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.»

A. L'arrêt de la chambre

28. La chambre a estimé qu'il serait vain d'opposer les deux termes de la récidive, notamment dans le cadre d'un débat sur les finalités du système de la récidive, en vue de n'en retenir qu'un ou de minimiser la portée de l'un au profit de l'autre, les dispositions pénales pertinentes du droit français étant exemptes d'ambiguïté : la récidive est constituée de deux termes indissociables, qui doivent être examinés cumulativement. Elle a noté que les deux termes relevaient de lois différentes et qu'il n'existait pas de dénominateur commun entre les deux périodes concernées, la première ayant légalement pris fin le 12 juillet 1991, conformément au régime légal alors applicable, la nouvelle période de dix ans n'étant quant à elle apparue en droit français que près de trois ans après cette date, à savoir le 1^{er} mars 1994. A ses yeux, l'application de la loi nouvelle a nécessairement fait revivre une situation juridique éteinte depuis 1991. Partant, l'antécédent judiciaire, qui ne pouvait plus fonder une récidive à partir du 12 juillet 1991, a produit des effets, non plus dans le cadre du régime légal dont il relevait, mais dans le cadre du nouveau régime légal entré en vigueur des années plus tard et ce alors même que si le requérant avait commis la seconde infraction le lendemain du 12 juillet 1991 (terme du délai légal de récidive) ou à n'importe quelle date entre le 13 juillet 1991 et le 28 février 1994 (veille de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal), soit pendant une période de presque trois ans, le droit français aurait interdit tout constat de récidive à son encontre.

29. Quant à la question de savoir si la loi nouvelle était plus douce ou plus sévère, la chambre a estimé que les juges du fond avaient appliqué une sanction plus sévère, le requérant ayant été condamné à une peine de douze années d'emprisonnement à la suite de la prise en compte de la récidive, alors que le maximum légal de la peine encourue sans récidive était de dix années. La chambre a ainsi jugé que, nonobstant la distinction qui peut légitimement être opérée entre application « immédiate » ou « rétroactive » d'une loi nouvelle, les circonstances de l'espèce portaient en réalité sur une application « rétroactive » de la loi pénale, s'agissant de l'application d'une loi nouvelle alors que le délai de récidive prévu par l'ancienne loi est non pas en cours mais déjà échu.

30. La chambre, après avoir constaté une application rétroactive des dispositions de l'article 132-9 du nouveau code pénal, a conclu que le requérant aurait dû, lors des secondes poursuites, être traité en délinquant primaire et non en récidiviste. Elle a estimé que la question qui lui était soumise renvoyait aux principes généraux du droit et que le principe de sécurité juridique commandait que le délai de récidive légal, apprécié conformément aux principes du droit, notamment d'inter-

prétation stricte du droit pénal, ne soit pas déjà échu en vertu de la précédente loi.

B. Thèses des parties devant la Grande Chambre

1. Le Gouvernement

31. Le Gouvernement rappelle notamment que la récidive est une circonstance aggravante de la peine applicable à la seconde infraction et non pas à la première. Le but de la récidive est de sanctionner la dangerosité manifestée par l'agent qui persévère dans la voie de la délinquance en dépit des mises en garde de la justice. Bien que visant en fait à produire un effet dissuasif, elle n'a aucun caractère probatoire. En cela, elle se distingue d'autres dispositions du droit français destinées soit à lutter contre les possibilités de désinsertion, soit à favoriser la réinsertion des auteurs d'infractions, à l'instar du sursis simple ou avec mise à l'épreuve. Cette différence essentielle explique que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'écoulement du délai de récidive prévu par la loi dans sa rédaction de 1984 n'est pas irrévocable, les nouvelles règles devant s'appliquer lorsque le second terme de la récidive est commis après une modification législative.

32. La récidive est composée de deux éléments, que l'on appelle les deux termes de la récidive. Le premier terme de la récidive est une condamnation pénale à la fois définitive et toujours existante, prononcée par une juridiction française. Le second terme est constitué par la commission d'une nouvelle infraction. La récidive peut être générale ou spéciale, perpétuelle ou temporaire. En l'espèce, il s'agit d'une récidive générale et temporaire. Le requérant a été condamné une première fois le 16 octobre 1984 pour un délit punissable de dix ans d'emprisonnement : cette condamnation constitue le premier terme de la récidive. Le requérant a exécuté sa peine le 12 juillet 1986 : c'est à compter de cette date que court le délai de dix ans de la récidive dite « temporaire » de l'article 132-9 alinéa 1^{er} du nouveau code pénal. La seconde infraction commise en 1995, soit avant l'expiration du délai de dix ans, constitue bien le second terme de la récidive légale relevée à l'encontre du requérant par la cour d'appel de Lyon.

33. Le Gouvernement précise en outre qu'il n'y a pas eu extinction pure et simple du premier terme de la récidive, la condamnation de 1984 n'ayant pas cessé de produire des effets après le 12 juillet 1991 et restant mentionnée au casier judiciaire, lequel a pour objet de permettre de prendre connaissance des antécédents judiciaires d'une personne pour, le cas échéant, en tirer les conséquences. Il ne conteste pas que si le requérant avait commis la seconde infraction entre le 12 juillet 1991 et la veille de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il n'y aurait pas eu de

récidive et, partant, il n'aurait pas pu être condamné aussi sévèrement : mais si un Etat peut instituer de nouvelles incriminations, il peut aussi, *a fortiori*, aggraver les peines encourues par les auteurs d'infractions, le cas échéant en tenant compte des condamnations antérieures.

34. Le Gouvernement constate que le requérant a été condamné à douze années d'emprisonnement pour une infraction commise en 1995. La peine qui lui a été infligée était bien prévue par les textes applicables à cette date, à savoir l'article 222-37 du code pénal relatif à l'infraction à la législation sur les stupéfiants et l'article 132-9 du même code pour la récidive constituée en 1995. La peine infligée, applicable au moment où l'infraction a été commise, est donc conforme aux prescriptions de l'article 7 de la Convention.

35. Reste la question de l'application de la loi pénale dans le temps. Le Gouvernement estime que la Cour de cassation, dans son arrêt du 29 février 2000, a clairement répondu en jugeant que pour l'application immédiate d'un nouveau régime de récidive il suffit que l'infraction constitutive du second terme soit postérieure à son entrée en vigueur. Cette solution jurisprudentielle s'explique par le fait que l'état de récidive résulte de la seconde infraction et l'aggravation de la peine qu'il entraîne est attachée à la commission de cette seule seconde infraction. En conséquence, le requérant a agi en pleine connaissance de cause, lorsqu'il a commis l'infraction en 1995 : il savait ce qu'il risquait, conformément à la loi applicable à ce moment précis. La solution retenue par la Cour dans l'affaire *Coëme et autres* n'est donc pas transposable en l'espèce (*Coëme et autres c. Belgique*, n^{os} 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, CEDH 2000-VII). A la différence du sursis avec mise à l'épreuve, dont les règles sont annoncées par le juge au moment de la condamnation, la récidive est uniquement régie et attachée à la loi, laquelle fixe les conditions d'application. Autrement dit, il n'y a rien de comparable entre la récidive et les sursis avec ou sans mise à l'épreuve. Dans la présente affaire, les conditions d'application de la récidive étaient remplies. Elles excluent également toute idée de récidive perpétuelle.

36. La règle de conflit de lois dans le temps impose d'apprécier l'état de récidive en 1995, ce qui exclut l'idée de rétroactivité. Le Gouvernement souligne que la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation est particulièrement claire et constante en la matière depuis un arrêt du 31 août 1893. En outre, elle ne remet pas en cause le caractère temporaire de la récidive, laquelle arrive à terme à l'expiration du délai de dix ans.

2. *Le requérant*

37. Le requérant estime notamment que si l'aggravation de peine encourue par un récidiviste est justifiée par sa plus grande dangerosité

du fait de sa persévérance en dépit des avertissements de la justice, on considère surtout que la récidive est une manière d'imposer une conduite irréprochable à ceux qui ont commis une infraction d'une certaine gravité, par le biais d'une sorte de mise à l'épreuve que constitue le risque de voir la peine encourue aggravée en cas de réitération. Le régime de la récidive est donc censé contribuer à l'amendement du condamné : cette finalité, qui représente une des orientations des politiques criminelles modernes, n'est donc pas sans conséquences sur le règlement des questions d'application de la loi dans le temps. Dans une société démocratique, les nécessités de la défense de l'ordre social doivent se concilier avec la recherche de l'amendement du délinquant. Il relève que l'article 7 de la Convention participe de l'exigence de sécurité juridique.

38. L'article 132-9 du nouveau code pénal a doublé le délai séparant les deux termes de la récidive et, pour le soumettre à ce nouveau régime, plus sévère, de la récidive légale, la Cour de cassation a posé une règle qui, pour être simple, est éminemment contestable au regard de l'article 7 de la Convention, notamment en ce qu'il met exclusivement l'accent sur le second terme de la récidive. Le requérant estime que le premier terme de la récidive, totalement éludé par la Cour de cassation, est pourtant essentiel dans le mécanisme de la récidive. Il critique, d'une part, le fait que la Cour de cassation ait appliqué des dispositions légales, plus sévères, qu'il ne pouvait connaître le jour de sa première condamnation et, d'autre part, la remise en cause de l'extinction pure et simple du premier terme de la récidive par l'application rétroactive du nouveau code pénal.

39. Qu'il s'agisse d'un délai d'épreuve ou de prescription, le condamné peut revendiquer un droit à l'oubli lorsque le délai prévu par les textes relatifs à la récidive est expiré. La loi entrée en vigueur postérieurement à l'expiration du délai d'épreuve ne pouvait faire revivre le premier terme par un allongement de celui-ci, conformément aux exigences de prévisibilité et de sécurité juridique imposées par l'article 7 de la Convention.

40. Le requérant rappelle qu'il a été condamné une première fois en 1984, qu'il a purgé sa peine d'emprisonnement, exécutée le 12 juillet 1986, et que, partant, l'état de récidive potentielle avait donc cessé cinq années plus tard et que telle a d'ailleurs été sa situation pénale pendant plusieurs années. Il ne conteste ni le droit pour les États de renforcer la répression, ni la possibilité de modifier le régime de la récidive, notamment en doublant le délai légal comme en l'espèce, mais conteste le fait qu'une loi nouvelle soit venue contredire une loi ancienne aux termes de laquelle le délai de récidive était non pas en cours, mais au contraire déjà échu depuis plusieurs années. Il estime que pour les faits commis en 1995 le délai de récidive était prescrit, à l'instar des règles relatives à la prescription de l'action publique ou aux peines. En conséquence, si la loi nouvelle était applicable aux faits commis en 1995, il aurait dû être traité, pour ces

faits, en délinquant primaire et non en récidiviste, sauf à admettre une application extensive de la loi nouvelle à son détriment.

C. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

41. La Cour rappelle que l'article 7 de la Convention consacre, de manière générale, le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et prohibe, en particulier, l'application rétroactive du droit pénal lorsqu'elle s'opère au détriment de l'accusé (*Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 52, série A n° 260-A). S'il interdit en particulier d'étendre le champ d'application des infractions existantes à des faits qui, antérieurement, ne constituaient pas des infractions, il commande en outre de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie. Il s'ensuit que la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale (voir, notamment, *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V).

42. La notion de «droit» («*law*») utilisée à l'article 7 correspond à celle de «loi» qui figure dans d'autres articles de la Convention; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles de l'accessibilité et de la prévisibilité (voir, notamment, *Cantoni*, précité, § 29; *Coëme et autres*, précité, § 145; *E.K. c. Turquie*, n° 28496/95, § 51, 7 février 2002).

43. La tâche qui incombe à la Cour est donc de s'assurer que, au moment où un accusé a commis l'acte qui a donné lieu aux poursuites et à la condamnation, il existait une disposition légale rendant l'acte punissable et que la peine imposée n'a pas excédé les limites fixées par cette disposition (*Coëme et autres*, précité, § 145).

2. Application de ces principes

44. Le requérant se plaint d'avoir été déclaré en état de récidive lorsqu'il a été jugé et condamné pour les faits commis en 1995. La Cour doit donc assurément examiner le régime de la récidive et son application dans les circonstances de l'espèce. Elle estime cependant que les questions relatives à l'existence, aux modalités ainsi qu'aux justifications d'un régime de récidive relèvent du pouvoir qu'ont les Hautes Parties contractantes de décider de leur politique criminelle, sur

laquelle elle n'a pas en principe à se prononcer. De même, les Hautes Parties contractantes sont libres de modifier, notamment en la renforçant, la répression des crimes et délits, sans que cela ne soulève de problème au regard des dispositions de la Convention, ce que le requérant admet.

45. Le régime juridique de la récidive en France comporte deux termes dont le premier est une condamnation pénale définitive et le second la commission d'une nouvelle infraction, soit identique ou équivalente à la première (récidive spéciale), soit distincte (récidive générale). Elle peut être temporaire, comme en l'espèce, ou permanente.

46. La récidive, qui est prévue par la loi, constitue une circonstance aggravante, *in personam* et non *in rem* puisqu'elle est attachée au comportement du délinquant, de la seconde infraction, ce qui justifie que le récidiviste soit, le cas échéant, condamné plus sévèrement. De l'avis de la Cour, la récidive ne peut résulter que de la commission d'une seconde infraction, mais pour que l'état de récidive soit juridiquement constitué, avec les conséquences qui s'ensuivent sur les peines encourues par le récidiviste, encore est-il nécessaire que, à la date de la seconde infraction, celle-ci entrât dans le champ temporel du délai légal de récidive, tel que fixé par les textes pertinents alors en vigueur.

47. Partant, la question soumise à la Cour concerne bien le respect ou non du principe de légalité des délits et des peines. La Cour doit notamment rechercher si, en l'espèce, le texte de la disposition légale, lue à la lumière de la jurisprudence interprétative dont elle s'accompagne, remplissait les conditions d'accessibilité et de prévisibilité à l'époque des faits.

48. La Cour note que le requérant a été condamné une première fois le 16 octobre 1984 pour trafic de stupéfiants et qu'il a terminé de purger sa peine le 12 juillet 1986. Par la suite, il a été à nouveau condamné en raison d'infractions à la législation sur les stupéfiants commises courant 1995 et jusqu'au 7 décembre 1995. Dans leurs décisions des 14 avril et 25 novembre 1997, le tribunal correctionnel et la cour d'appel de Lyon ont déclaré le requérant coupable de faits réprimés par l'article 222-37 du code pénal et prononcé une peine conformément à cette disposition, ainsi qu'à l'article 132-9 du code pénal relatif à la récidive.

49. La Cour constate que l'article 132-9 prévoit que le maximum des peines d'emprisonnement et d'amende encourues est doublé en cas de récidive et ce, non plus dans un délai de cinq ans comme le prescrivait l'ancienne loi, mais dans les dix ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la peine antérieure. Ce nouveau régime légal étant entré en vigueur le 1^{er} mars 1994, il était applicable lorsque le requérant a commis les nouvelles infractions au cours de l'année 1995, si bien que celui-ci avait juridiquement la qualité de récidiviste du fait de ces nouvelles infractions (paragraphe 46 ci-dessus).

50. Le requérant indique néanmoins que, du 13 juillet 1991 au 1^{er} mars 1994, il n'était pas légalement possible de le considérer en état de récidive s'il avait commis ces infractions. Selon lui, un tel constat attesterait de la prescription de ce délai et de son extinction définitive.

51. La Cour rappelle cependant que la première condamnation du requérant, en date du 16 octobre 1984, n'était pas effacée et demeurait inscrite à son casier judiciaire. De fait, il était loisible au juge interne de prendre en compte ce premier terme pour retenir l'état de récidive, étant par ailleurs entendu que cette première condamnation et l'autorité de la chose jugée qui y est attachée n'ont aucunement été modifiées ou affectées d'une manière quelconque par l'adoption de la nouvelle loi. A cet égard, la Cour ne peut souscrire à l'argumentation du requérant (paragraphe 40 ci-dessus), selon lequel l'expiration du délai de récidive tel qu'il était prévu au moment de la commission de sa première infraction lui aurait conféré un «droit à l'oubli», un tel droit n'étant pas prévu par les textes applicables. Sa situation aurait, certes, été différente s'il avait été condamné à une peine assortie du sursis car dans ce cas, selon le système juridique de l'Etat défendeur, son absence de condamnation dans le délai légal en vigueur au moment de sa condamnation aurait privé celle-ci d'effet pour l'avenir. Mais rien de tel n'existe pour une condamnation sans sursis sujette au régime de récidive, et, ainsi qu'elle l'a déjà observé (paragraphe 44 ci-dessus), la Cour considère que le choix par un Etat de tel ou tel système pénal échappe en principe au contrôle européen exercé par elle, pour autant que le système retenu ne méconnaisse pas les principes de la Convention.

52. Par ailleurs, la Cour constate que la jurisprudence de la Cour de cassation règle depuis longtemps la question de savoir si une loi nouvelle allongeant le délai entre les deux termes de la récidive peut s'appliquer à une seconde infraction commise postérieurement à son entrée en vigueur. En effet, par une jurisprudence claire et constante depuis la fin du XIX^e siècle, ce qui n'est pas contesté par le requérant, la chambre criminelle de la Cour de cassation décide que, lorsqu'une loi institue un nouveau régime de la récidive, il suffit, pour entraîner son application immédiate, que l'infraction constitutive du second terme soit postérieure à son entrée en vigueur. Une telle jurisprudence était à l'évidence de nature à permettre à M. Achour de régler sa conduite (voir, parmi d'autres, *Kokkinakis*, précité, § 40; *Cantoni*, précité, § 34; *Streletz, Kessler et Krentz c. Allemagne* [GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 82, CEDH 2001-II).

53. Il ne fait dès lors aucun doute que le requérant pouvait présumer qu'en commettant une nouvelle infraction avant le 13 juillet 1996, échéance du délai légal de dix ans, il courait le risque de se faire condamner en état de récidive et de se voir infliger une peine

d'emprisonnement et/ou d'amende susceptible d'être doublée. Il était donc en mesure de prévoir les conséquences légales de ses actes et d'adapter son comportement.

54. En tout état de cause, la condition de «prévisibilité» de la loi peut être remplie lorsque la personne concernée est amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (voir, parmi d'autres, *Cantoni*, précité, § 35).

55. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère que tant le droit d'origine jurisprudentielle que le droit d'origine législative étaient «prévisibles» au sens de l'article 7 de la Convention.

56. En outre, la Cour estime que le grief soulevé par le requérant se rapporte en réalité à une situation d'applications successives de la loi pénale dans le temps.

57. Partant, elle ne relève aucune incohérence dans le fait que le requérant ait pu relever de situations légales différentes, notamment en ce qui concerne la période du 13 juillet 1991 au 28 février 1994 et celle qui a suivi avec l'entrée en vigueur du nouveau code pénal le 1^{er} mars 1994.

58. De même, il ne saurait davantage y avoir un problème de rétroactivité s'agissant d'une simple succession de lois qui n'ont vocation à s'appliquer qu'à partir de leur entrée en vigueur.

59. Certes, les juges internes ont tenu compte de la condamnation prononcée en 1984, constitutive du premier terme, pour retenir la récidive. Néanmoins, la prise en considération rétrospective de la situation pénale antérieure du requérant par les juges du fond, rendue possible par l'inscription au casier judiciaire de la condamnation de 1984, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 7, les faits poursuivis et sanctionnés étant quant à eux effectivement apparus après l'entrée en vigueur de l'article 132-9 du nouveau code pénal. En tout état de cause, une telle démarche rétrospective se distingue de la notion de rétroactivité *stricto sensu*.

60. En conclusion, la peine infligée au requérant, déclaré coupable et en état de récidive dans la procédure litigieuse, était applicable au moment où la seconde infraction a été commise, par application d'une «loi» accessible et prévisible. M. Achour pouvait donc précisément connaître, à l'époque des faits, les conséquences légales de ses actes délictueux.

61. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 7 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par seize voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique, au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 29 mars 2006.

Lawrence Early
Greffier adjoint

Luzius Wildhaber
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 du juge Zupančič;
- opinion dissidente du juge Popović.

L.W.
T.L.E.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE ZUPANČIČ

(Traduction)

Je souscris à la solution donnée à cette affaire, mais il me paraît que le raisonnement exposé au paragraphe 46 de l'arrêt peut être développé plus avant. Ce paragraphe clé de l'arrêt est ainsi libellé :

«La récidive, qui est prévue par la loi, constitue une circonstance aggravante, *in personam* et non *in rem* puisqu'elle est attachée au comportement du délinquant, de la seconde infraction, ce qui justifie que le récidiviste soit, le cas échéant, condamné plus sévèrement. De l'avis de la Cour, la récidive ne peut résulter que de la commission d'une seconde infraction, mais pour que l'état de récidive soit juridiquement constitué, avec les conséquences qui s'ensuivent sur les peines encourues par le récidiviste, encore est-il nécessaire que, à la date de la seconde infraction, celle-ci entrât dans le champ temporel du délai légal de récidive, tel que fixé par les textes pertinents alors en vigueur.»

La Cour affirme dans ce paragraphe le caractère crucial de la distinction entre les aspects *in personam* et les aspects *in rem* d'une circonstance aggravante – en l'espèce la récidive du délinquant.

Autrement dit, elle affirme de manière implicite que l'infraction *per se* – par contraste avec la récidive considérée comme un attribut du délinquant – est en quelque sorte un phénomène *in rem*. C'est sans doute également à raison de cette qualité *in rem* qu'une infraction, quelle qu'elle soit, ne peut être punie de manière rétroactive – c'est-à-dire par l'application d'une législation érigeant en infraction un comportement antérieur à son adoption. C'est ce que l'on entend d'ordinaire par la non-rétroactivité des lois pénales, le principe de la légalité des délits et des peines, l'adage *nullum crimen sine lege praevia*, le paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention, etc.

Dès lors qu'il est probable que la nécessité de la distinction établie ci-dessus entre les aspects *in rem* et les aspects *in personam* de la responsabilité pénale réapparaisse à l'avenir, il me paraît utile d'approfondir la question.

Le paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention est ainsi libellé :

«Nul ne peut être condamné pour une *action* ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.» (C'est moi qui souligne.)

A priori, le mot «action» renvoie à quelque chose *in rem*. Un texte de loi ne peut dire : «Vous serez puni si vous *êtes* toxicomane.» Il peut dire en revanche : «Vous serez puni si vous commettez un *acte* de consommation de drogue.»

Examinons cette proposition du point de vue du simple bon sens. N'est-il pas évident que telle ou telle personne va en prison parce qu'elle *est*

toxicomane? De surcroît, la plupart des concepts du droit pénal matériel (préméditation, intention, négligence par défaut de diligence raisonnable, démence, nécessité, contrainte, erreur de fait, etc.) ont à voir avec le principe de la responsabilité *subjective*. En d'autres termes, l'acte doit être une manifestation authentique de la façon d'être de celui qui le commet, de son état mental, de sa personnalité. La préméditation, par exemple, emporte un plus haut degré de responsabilité pénale – parce qu'un acte prémédité constitue une expression plus authentique de la personnalité du délinquant – qu'un acte commis sous l'empire de la passion. L'altération des facultés mentales (démence), en revanche, rompt le lien entre la personnalité (la façon d'être, l'attribut) et l'acte. C'est la raison pour laquelle Shakespeare fait dire à Hamlet :

«Si Hamlet est enlevé à lui-même, et si, n'étant plus lui-même, il offense Laertes, alors, ce n'est pas Hamlet qui agit : Hamlet renie l'acte. Qui agit donc? Sa folie.»
(Hamlet (Quarto 1) V.2)¹

Il est donc clair qu'en dernière analyse le droit pénal matériel oriente l'ensemble de ses critères de la responsabilité, ainsi que l'ensemble de ses sanctions, non *in rem* mais *ad hominem* et *in personam*.

Aussi la question n'est-elle *pas* de savoir s'il y a des raisons de considérer la récidive comme un critère *in personam* exceptionnel d'aggravation de la responsabilité pénale. La question est de savoir pourquoi le droit pénal se focalise sur l'acte, alors qu'un acte n'est punissable que s'il constitue une expression adéquate (principe de la responsabilité subjective) de la façon d'être du délinquant (personnalité, attribut). Pourquoi les critères de la responsabilité en droit pénal se concentrent-ils sur un symptôme (l'acte) plutôt que sur la maladie sous-jacente (la personnalité du délinquant)?

La question s'est posée de manière directe dans la fameuse affaire *Robinson c. Californie* qui concernait un point de droit constitutionnel². A l'époque, l'Etat de Californie avait une loi qui érigeait en infraction le fait d'être toxicomane. Descendu avec quelques amis du Nevada, Etat dans lequel il avait apparemment commis des actes de consommation de drogue, M. Robinson fut arrêté en Californie. Sa toxicomanie étant manifeste à l'époque, il fut condamné parce qu'il *était* toxicomane. Sa cause gravit ensuite les échelons successifs des pyramides judiciaires de l'Etat de Californie et de la Fédération, pour aboutir finalement devant la Cour suprême des Etats-Unis, qui décida que la loi californienne applicable était inconstitutionnelle dans la mesure où elle érigeait en

1. Traduction de François-Victor Hugo trouvée sur <http://abu.cnam.fr/cgi-bin/go?hamlet1,3810,3829>

2. *Robinson v. California*, 370 US 660 (1962). Le texte peut être consulté sur <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=370&invol=660>

infraction un attribut de la personne (le fait d’être toxicomane) plutôt que l’acte consistant à consommer de la drogue.

Il est significatif que, tout en aboutissant à la bonne conclusion, la Cour suprême des Etats-Unis fut incapable, même à l’époque, d’expliquer *pourquoi* il était inacceptable d’ériger en infraction un attribut de la personne. La doctrine américaine ne se livra jamais, elle non plus, à une analyse approfondie de la question, qui a en tout cas été beaucoup mieux cernée par la Cour de cassation française. Il suffisait en réalité, comme je l’ai dit ci-dessus, de renverser la question.

En quelque sorte, la charge de la preuve doit résider du côté de la sagesse conventionnelle maintenant la prémisse faussement «évidente» selon laquelle la responsabilité pénale découle de l’acte et non du délinquant. Formulée simplement, la vraie question est la suivante : pourquoi s’attaquer au symptôme de la maladie (l’acte) lorsque l’on peut s’attaquer à la chose réelle, la maladie (la personnalité sous-jacente du délinquant) ?

Une fois la question posée de cette manière, la réponse devient simple.

Bien que cela manque de politesse, on peut facilement répondre à la question en en posant une autre. Combien de fois le délinquant doit-il commettre l’acte consistant à consommer de la drogue pour être un toxicomane ? Le simple fait qu’il est impossible de donner une réponse claire à la question explique pourquoi le droit pénal matériel n’a pas d’autre choix. Il doit s’attacher au symptôme plutôt qu’à la maladie. Il doit se focaliser sur l’acte, qui se produit à un moment, en un lieu et d’une manière déterminés.

L’explication est d’ordre procédural plutôt que matériel. La nature déterminée du temps, du lieu et des modalités de l’acte (prémisse mineure : les éléments factuels de l’acte) lui permettent de recouper de manière logique les éléments de la définition préexistante de l’infraction telle qu’elle figure dans le code pénal (prémisse majeure : les éléments abstraits de l’infraction dans la règle juridique). Aucune garantie ne peut être offerte par le principe de la légalité des délits et des peines si l’objet d’une infraction n’est pas à la fois défini clairement *in abstracto* et prouvé au-delà de tout doute raisonnable *in concreto*.

Un acte peut être ainsi défini, pas un attribut personnel.

On ne peut avoir un débat judiciaire digne de ce nom à propos d’un attribut personnel. Si l’on parle de l’attribut consistant à «être» un toxicomane, un meurtrier, un braqueur, un incendiaire, etc., tant la majeure que la mineure du syllogisme sont confuses, vagues et indistinctes. Pareille confusion – par exemple parce qu’elle n’est pas sujette à controverse – est tolérée dans un diagnostic médical. En droit, le flou réduit à néant les garanties procédurales aussi bien que les garanties matérielles. On peut définir clairement, de manière à ce qu’un débat judiciaire puisse véritablement avoir lieu à leur sujet, les éléments de l’acte consistant à

consommer de la drogue, à commettre un meurtre, un vol armé, un incendie, etc. On ne peut définir de manière adéquate les aspects de l'attribut consistant à «être» un toxicomane, un meurtrier, un braqueur, un incendiaire, etc., et avoir un débat judiciaire à leur propos. Pour cette raison, d'ordre procédural autant que pratique, le droit pénal en est réduit à se focaliser sur l'acte plutôt que sur l'attribut personnel consistant à être tel ou tel type de délinquant, ce qui serait pourtant plus juste et adéquat. Il reste vrai qu'en définitive c'est le délinquant qui va en prison, et pas son acte.

Néanmoins, comme je l'ai dit ci-dessus, la doctrine concernant le principe de la responsabilité subjective fournit le moyen terme entre l'acte et le délinquant. Comme on le dit dans les pays de *common law*, *actus non est reus, nisi mens sit rea*.

Quant à la présente espèce, sa spécificité réside précisément dans le fait que, exceptionnellement, l'attribut du délinquant – le fait qu'il *soit* un récidiviste – se prête à une définition précise et que, ainsi qu'il ressort clairement de l'affaire elle-même, un débat judiciaire pouvait réellement être mené à son sujet. En l'occurrence, la distinction cruciale entre l'acte consistant à commettre une autre infraction, d'une part, et l'attribut consistant à être un récidiviste, d'autre part, concerne l'aspect *temps*.

Un acte est un événement historique unique qui, une fois commis, tombe irrémédiablement dans le passé¹. Il ne peut en être ressuscité, sauf de manière indirecte. D'où toutes les difficultés de la preuve en droit, spécialement en droit pénal.

Par contraste, un attribut personnel (par exemple le fait d'être un récidiviste) est quelque chose qui persiste, qui se maintient dans le temps. Dès lors, si la responsabilité pénale pour un *acte* infractionnel passé, qui continue elle aussi dans le temps, est toujours rétrospective, la responsabilité qui s'attache au fait d'être un récidiviste présente un rapport de coïncidence et de simultanéité avec le temps réel et n'est donc pas pareillement rétrospective. De surcroît, la continuité dans le temps de la récidive est soumise à une définition légale précise.

On ne peut donc dire que l'écart temporel au cœur de la présente affaire ait été comblé de manière rétroactive. Le droit pourrait facilement dire : *semel recidivus semper recidivus*.

1. Evidemment, la responsabilité pénale qui s'attache à la manière d'être du délinquant persiste dans le temps. C'est ce qui rend le châtement logiquement raisonnable.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE POPOVIĆ

La majorité a jugé qu'il n'y avait pas eu de violation de l'article 7 de la Convention. Pour les raisons exposées ci-après, je ne puis me rallier à ses conclusions.

1. Dans la présente affaire, nous sommes en présence d'un cas de figure de conflit de lois pénales dans le temps.

2. En l'espèce, les deux dispositions légales étaient en conflit, notamment les articles 57 du code pénal applicable avant le 1^{er} mars 1994 et l'article 132-9 du code pénal, entré en vigueur le 1^{er} mars 1994. Selon la législation antérieure, le requérant remplissait les conditions pour être traité comme non récidiviste, ce qui n'était en revanche pas le cas d'après la législation postérieure. La conclusion qui doit en être tirée est que la loi antérieure était la plus clémente des deux.

3. Il est incontestablement reconnu dans la doctrine que la règle générale d'après laquelle il faut résoudre le conflit des lois de ce genre repose sur le principe de l'application de la loi la plus clémente¹.

4. Pour aboutir à la même conclusion du point de vue de la jurisprudence de la Cour, je me sens lié avant tout par les règles de précédent des affaires *Kokkinakis c. Grèce* (25 mai 1993, série A n° 260-A) et *G. c. France* (27 septembre 1995, série A n° 325-B).

La règle de l'affaire *Kokkinakis*, telle qu'on la retrouve dans le paragraphe 52 de l'arrêt, est en effet le «[principe] qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé».

Dans l'affaire *G. c. France*, la Cour a constaté que les juridictions internes avaient appliqué la loi favorable au requérant en se référant au «principe de l'application de la loi plus douce tant pour l'incrimination que pour la répression», le raisonnement étant la *ratio decidendi* de la décision de la Cour (§ 26, de l'arrêt).

Les deux règles que j'invoque ici sont profondément enracinées dans le vieil adage *in dubio pro reo* et ce, malgré le fait que la Cour n'ait pas traité cet adage sous l'angle de l'article 7 de la Convention.

5. La règle générale de la résolution du conflit des lois pénales dans le temps exige donc tout simplement que la loi plus douce soit appliquée. Cette règle est bien établie dans la jurisprudence de la Cour.

Dans l'arrêt *Jamil c. France* (8 juin 1995, série A n° 317-B), la Cour a constaté au paragraphe 34 «qu'à l'époque des faits pour lesquels M. Jamil a été condamné, celui-ci encourait une contrainte par corps de quatre mois au plus (...). La cour d'appel de Paris a néanmoins appliqué au

1. Cf. J.H. Robert, *Droit pénal général*, sixième édition, Paris, 2005, p. 150; C. Marie, *Droit pénal général*, Paris, 2005, pp. 46-47.

condamné une nouvelle loi qui portait cette durée à deux ans (...)». La Cour a constaté une violation de l'article 7 de la Convention.

Dans les affaires *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* ([GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II) et *K.-H.W. c. Allemagne* ([GC], n^o 37201/97, CEDH 2001-II), la Cour avait soutenu l'application des lois plus douces ou plus clémentes par les juridictions nationales¹.

Par ailleurs, la Cour a trouvé à plusieurs reprises des violations de l'article 7 § 1 de la Convention en raison du fait que les juridictions nationales n'avaient pas appliqué la loi la plus clémentine ou la plus douce (*Veeber c. Estonie* (n^o 2), n^o 45771/99, CEDH 2003-I, et *Gabbari Moreno c. Espagne*, n^o 68066/01, 22 juillet 2003)².

6. L'article 7 § 1 de la Convention me semble être violé dans le cas présent parce que la Cour a souscrit au prononcé d'une sanction plus forte que celle qui aurait été infligée si le rôle des précédents, que je trouve liants, n'avait pas été écarté. Ce rôle consiste en effet en l'application de la règle générale de la résolution du conflit des lois pénales dans le temps.

7. Bien que la doctrine soit unanime quant à la règle générale concernant la résolution du conflit des lois pénales dans le temps, il y a pourtant des exceptions à la règle, c'est-à-dire des situations dans lesquelles on est censé appliquer la loi la moins clémentine. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'on applique une loi interprétative ou déclaratoire, les lois de procédure ou d'organisation judiciaire, ainsi que les lois qui concernent l'exécution de la peine (d'ailleurs sous une certaine réserve pour ces dernières). La jurisprudence de la Cour semble parfois être encline à retenir des exceptions de ce genre (voir l'arrêt *Coème et autres c. Belgique*, n^{os} 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, CEDH 2000-VII). Dans cette affaire, la Cour a souscrit à l'application immédiate d'une loi de procédure, bien que celle-ci ait été plus sévère que l'autre. Elle a pourtant souligné dans son arrêt (§ 145) sa propre jurisprudence de principe, laquelle a pour idée directrice dans le domaine de l'application de l'article 7 de la Convention «de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé». Cependant, il faut noter

1. Voir le paragraphe 55 de l'arrêt *Streletz, Kessler et Krenz*: «les peines prononcées à l'encontre des requérants leur étaient même inférieures, grâce au principe d'application du droit le plus clément (...)». Soutenant cette jurisprudence sur un plan plus vaste, la doctrine parle d'une interprétation «constructive» de l'article 7 de la Convention. Cf. J.-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, Paris, 2002, p. 216.

2. En ce qui concerne le point de vue de la doctrine, cf. D. Gomien, *Short guide to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2005, pp. 70-71. Dans l'affaire *Veeber* «les juridictions internes ont appliqué rétroactivement la modification législative (...) à des activités qui ne constituaient pas auparavant une infraction pénale» (§ 38 de l'arrêt); cela signifie que la loi la moins clémentine a été appliquée. La Cour a constaté une violation de l'article 7 de la Convention.

que la jurisprudence française en la matière demeure hésitante sur ce point en ce qui concerne les mesures de sûreté¹.

8. Un cas spécial de ce genre d'exception en droit français est le conflit des lois concernant la récidive². La jurisprudence de la Cour de cassation, qui date de la fin du XIX^e siècle et qui s'est maintenue depuis lors, s'exprime en faveur du non-respect de la règle générale de la résolution du conflit des lois pénales dans le temps au cas de récidive. La doctrine a quant à elle relevé que cette jurisprudence avait «des effets redoutables depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal»³.

La juridiction nationale est certainement mieux placée que la juridiction européenne pour l'appréciation des faits et l'application d'une règle du droit national. Néanmoins, je tiens à souligner que la règle générale de la résolution du conflit des lois pénales dans le temps représente elle aussi une règle du droit national, et que la Cour est liée par sa propre jurisprudence. Je ne vois aucune raison pour la Cour de s'écarter de la jurisprudence précitée, claire et constante, et cela au profit d'une exception jusque-là inconnue au niveau européen.

1. C. Marie, *op. cit.*, p. 48.

2. J.H. Robert, *op. cit.*, p. 169.

3. *Eodem loco*.

ACHOUR v. FRANCE
(Application no. 67335/01)

GRAND CHAMBER

JUDGMENT OF 29 MARCH 2006¹

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

SUMMARY¹**Sentence subject to rules on recidivism following application of new law****Article 7 § 1**

Nulla poena sine lege – Principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty – Sentence subject to rules on recidivism following application of new law – Power of member States to determine their own criminal policy – Application of successive criminal laws – Immediate application of new rules extending relevant period – Distinction between court’s consideration of past events and retrospective application of law – Accessibility and foreseeability of criminal statute

*
* *

In October 1984 the applicant was sentenced to three years’ imprisonment for drug trafficking. He finished serving his sentence in July 1986. On 1 March 1994 the provisions of Article 132-9 of the new Criminal Code, concerning recidivism, came into force. Under the new provisions, the maximum sentence and fine that could be imposed was to be doubled in the event of recidivism, the relevant period for this purpose being increased from five years, as prescribed by the former legislation, to ten years from the expiry of the previous sentence or of the time allowed for its enforcement. In December 1995 the applicant was charged with drug trafficking. In April 1997 the criminal court found him guilty of a drug offence and sentenced him to eight years’ imprisonment, ordering in addition his exclusion from French territory for ten years. In November 1997, applying Article 132-9 of the Criminal Code, the court of appeal held that the applicant was subject to the rules on recidivism and increased his sentence to twelve years. The applicant appealed on points of law, complaining, among other things, that the harsher provisions of the new legislation on recidivism had been applied retrospectively. The Court of Cassation dismissed his appeal on the ground that where a law introduced new rules on recidivism, for them to apply immediately it was sufficient for the second offence to have been committed after the law’s entry into force.

Held

Article 7: Although the Court clearly had to examine the rules on recidivism and the way in which they had been applied in the circumstances of the case, it considered that matters relating to the existence of such rules, the manner of their implementation and the reasoning behind them fell within the power of the High Contracting Parties to determine their own criminal policy, which was not in principle a matter for it to comment on. In the present case it had to ascertain, in particular, whether the relevant statutory provision on recidivism, read in the light

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

of the accompanying interpretative case-law, had satisfied the requirements of accessibility and foreseeability at the material time.

As the new statutory rules on recidivism had come into force on 1 March 1994, they had been applicable when the applicant had committed fresh offences in 1995, following his initial conviction in 1984. He had therefore been a recidivist in legal terms as a result of the new offences.

In reply to the applicant's argument that it had been impossible for him to have been treated as a recidivist between 13 July 1991 and 1 March 1994 and that the relevant period had consequently expired with final effect, the Court noted that his 1984 conviction had not been expunged and remained in his criminal record and that the expiry of the relevant period as applicable at the time of the initial offence had not afforded him any right to have his first offence disregarded.

Furthermore, the Court of Cassation had taken a clear and consistent position for more than a century to the effect that where a law introduced new rules on recidivism, for them to apply immediately it was sufficient for the second offence to have been committed after the law's entry into force. Accordingly, the applicant could have foreseen that by committing a further offence before the expiry of the statutory ten-year period on 13 July 1996, he had run the risk of being convicted as a recidivist and of receiving a prison sentence and/or a fine that was liable to be doubled. He had thus been capable of foreseeing the legal consequences of his actions, if necessary with appropriate advice.

The applicant's complaint did not raise any issues in terms of the retrospective application of the law since the case merely concerned successive statutes designed to apply solely with effect from their entry into force. Admittedly, the French courts had subsequently taken the applicant's initial conviction from 1984 into consideration, but such an approach, made possible by the fact that that conviction remained in his criminal record, was not in breach of the Convention, seeing that the offence for which he had been prosecuted and punished had taken place after the entry into force of Article 132-9 of the new Criminal Code. The practice of taking past events into consideration was to be distinguished from the notion of retrospective application of the law *stricto sensu*.

Accordingly, the sentence imposed on the applicant, who had been found guilty and treated as a recidivist, had been applicable at the time the second offence was committed, pursuant to a "law" which had been accessible and foreseeable as to its effect.

Conclusion: no violation (sixteen votes to one).

Case-law cited by the Court

Kokkinakis v. Greece, 25 May 1993, Series A no. 260-A

Cantoni v. France, 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V

Coëme and Others v. Belgium, nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECHR 2000-VII

Streletz, Kessler and Krentz v. Germany [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, ECHR 2001-II

E.K. v. Turkey, no. 28496/95, 7 February 2002

In the case of Achour v. France,

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

Luzius Wildhaber, *President*,
Christos Rozakis,
Jean-Paul Costa,
Nicolas Bratza,
Boštjan M. Zupančič,
Loukis Loucaides,
Josep Casadevall,
András Baka,
Rait Maruste,
Kristaq Traja,
Mindia Ugrekheldze,
Stanislav Pavlovski,
Javier Borrego Borrego,
Renate Jaeger,
Egbert Myjer,
Sverre Erik Jebens,
Dragoljub Popović, *judges*,

and Lawrence Early, *Deputy Grand Chamber Registrar*,

Having deliberated in private on 19 October 2005 and 1 March 2006,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 67335/01) 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 an Algerian national, Mr Couider Achour (“the applicant”), on 26 April 2000.

2. The applicant was represented by Ms F. Thouin-Palat, of the *Conseil d’Etat* and Court of Cassation Bar. The French Government (“the Government”) were represented by their Agent, Ms E. Belliard, Director of Legal Affairs at the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged, in particular, a violation of Article 7 of the Convention in that he had been convicted and sentenced under the rules on recidivism.

4. The application was allocated to the First Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). On 11 March 2004, following a hearing on admissibility and the merits (Rule 54 § 3), it was declared partly admissible by a Chamber of that Section, composed of Christos

Rozakis, President, Jean-Paul Costa, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Nina Vajić, Egils Levits, Snejana Botoucharova, judges, and Søren Nielsen, Section Registrar.

5. On 10 November 2004 a Chamber of the same Section, composed of Christos Rozakis, President, Jean-Paul Costa, Giovanni Bonello, Françoise Tulkens, Nina Vajić, Anatoly Kovler, Elisabeth Steiner, judges, and Søren Nielsen, Section Registrar, delivered a judgment in which it held by a majority that there had been a violation of Article 7 of the Convention. The dissenting opinion of Judge Costa joined by Judges Rozakis and Bonello was annexed to the judgment.

6. In a letter of 4 February 2005, the Government requested, in accordance with Article 43 of the Convention and Rule 73, that the case be referred to the Grand Chamber. A panel of the Grand Chamber accepted that request on 30 March 2005.

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

8. The applicant, but not the Government, filed observations on the merits.

9. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 19 October 2005 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr J.-L. FLORENT, Deputy Director of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs,	<i>Agent,</i>
Ms A.-F. TISSIER, Head of the Human Rights Section,	
Ms S. GIL, <i>magistrate,</i>	
Mr J.-B. BLADIER, <i>magistrat,</i>	<i>Advisers;</i>

(b) *for the applicant*

Ms F. THOUIN-PALAT, of the <i>Conseil d'Etat</i> and Court of Cassation Bar,	<i>Counsel,</i>
Ms P. TAWIL,	<i>Adviser.</i>

The Court heard addresses by Ms Thouin-Palat and Mr Florent and their replies to questions put by its members.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

10. The applicant was born in 1963 and lives in Lyons.

11. On 16 October 1984 the Lyons Criminal Court found the applicant guilty of drug trafficking involving 10 kilograms of hashish and sentenced him to three years' imprisonment. He finished serving his sentence on 12 July 1986.

12. On 1 March 1994 the provisions of Article 132-9 of the new Criminal Code came into force.

13. On 7 December 1995, in the course of a judicial investigation opened on 30 October 1995, the applicant was arrested at his home. A number of searches, notably at his home address, led to the discovery of two bags of cannabis resin weighing 28.8 kilograms each, and various sums of cash amounting to more than 1,200,000 French francs.

14. The applicant was placed under formal investigation and detained pending trial on 11 December 1995.

15. In a judgment of 14 April 1997, the Lyons Criminal Court found the applicant guilty of a drug offence and sentenced him to eight years' imprisonment, ordering in addition his exclusion from French territory for ten years. It gave the following reasons for its decision:

“We have here a young man who returned from Guadeloupe in late 1993, with no job or verifiable income, who, having tried his hand in turn at property, trading in linen, crockery, air conditioners, foie gras and, incidentally, counterfeit 200 [French] franc notes (??), found himself, somehow or other – he repeatedly tried to explain this with a story about profitable ‘air conditioners’ – in possession of a considerable pile of money, more than 61 million old [French] francs, at his home (see D351), scattered about and hidden in the unlikeliest places (such as the maintenance hatch under the bath!!).

Better still, the arrest on the morning of 7 December 1995 resulted in the seizure, without a warrant, of two bags of drugs, consisting of more than 50 kilograms of prohibited substances, laid out, packed and wrapped in a manner bearing little resemblance to a craft industry.

Nobody claimed them – which one of H. or Achour was delivering to the other??

What is known is that H. was in possession of 3 kilograms of the same kind of resin (see the expert report, D339) and 33,000 [French] francs in cash, stored in the glove box of his car.

The circumstances outlined above amount to two strands of evidence against Achour, which elicited nothing more than vague and inconsistent explanations in which he accused H. of being the delivery man, claimed ignorance as to the nature of the two bags (!!), and referred again and again, as a kind of ‘judicial trump card’, to the money-spinning air conditioners (repeatedly) and the savings of his late brother (A.).

A third body of evidence results from shadowing, tracking and telephone-tapping.

Treading stealthily like a Sioux and acting like a secret agent, before and after 30 October 1995, Achour moved about a good deal, showing a preference for mornings, twisting and turning constantly, keeping a sharp lookout where necessary, and receiving his ‘contacts’ vehicles in his garage (albeit for very short amounts of time)... So what was going on??

What was going on his counsel argued, as, subsequently, did counsel for D. and R., was indeed ‘trading’, but in linen, foie gras (in ‘blocks’), counterfeit banknotes, trousers, but never hashish.

This cunning strategy was supported by the statements of G. (D322), and indeed those of V. and C.

Furthermore, and above all, no air conditioners, foie gras or trousers were seized on 7 December 1995; what was physically observed in this case was hashish, and a sizeable quantity of it.

Accordingly, Couider Achour, who already has several convictions, having, in particular, been sentenced to three years’ imprisonment in October 1984 for a drug offence, cannot lay claim to any favourable consideration, not least because of the particularly well-organised nature of his activities (the court has left aside the pagers, mobile phones, etc. used for ‘contacts’). The public prosecutor, for his part, has sought an eight-year prison sentence and the court agrees with and imposes that penalty, which is still mild when it is borne in mind that the defendant is subject to the rules on recidivism; a proportionate fine and continued detention, in addition, in order to ensure that the sentence is executed and that the offence is not repeated; lastly, as an additional penalty, exclusion from national territory for ten years.”

16. The Criminal Court also sentenced the applicant’s mother and the woman he lived with, S., to two years’ imprisonment, suspended, for handling the proceeds of drug offences.

17. In a judgment of 25 November 1997, the Lyons Court of Appeal increased the applicant’s sentence to twelve years’ imprisonment and upheld the exclusion order. It observed, among other things:

“By Article 132-9 of the Criminal Code, a person is deemed to be a recidivist when, having already been convicted with final effect of an offence punishable by ten years’ imprisonment, he or she commits a further offence carrying a similar sentence within ten years of the expiry of the limitation period for enforcing the previous sentence.

That was so in the case of Couider Achour-Aoul, who, having been sentenced by the Lyons Criminal Court on 16 October 1984, after adversarial proceedings, to three years’ imprisonment for offences under the regulations on buying, possessing, using, trading in and transporting drugs, punishable under Article L. 627, paragraph 1, of the Public Health Code, as applicable at the time, by a term of between two and ten years’ imprisonment, and having completed that sentence on 12 July 1986, committed the offences with which he was charged, which likewise carry a sentence of ten years’ imprisonment pursuant to Article 222-37 of the Criminal Code, in the course of 1995 and up to 7 December of that year.

In convicting him on the charges set out in the order committing him for trial, the court below made a correct analysis of the facts of the case and drew the necessary legal inferences. Its judgment must therefore be upheld as to the finding of guilt.

Despite having been convicted on 16 October 1984 of drug offences relating to the possession of 10 kilograms of cannabis resin, Couider Achour-Aoul, with no declared income since 1993, had no hesitation in committing further drug offences, making a substantial profit which he shared with his family and amassing a sizeable fortune which he invested shrewdly.

A total of 57 kilograms of cannabis resin – a substance extremely harmful to the health of young people, in particular those living in poverty, who are exposed to the illegal and dangerous activities of unscrupulous individuals – was found at his home. He also asked Mr H.M., who had sought his help in finding honest work, to sell hashish on his behalf.

Accordingly, both the nature and the seriousness of the accused’s conduct, reflecting a deep-seated inclination to crime for financial gain regardless of the risk to other people’s lives and occurring at a time when he was subject to the rules on recidivism, dictate that he should be sentenced to twelve years’ imprisonment ...”

18. The applicant appealed on points of law, arguing, among other things, that his classification in law as a recidivist contravened the rule governing the application of successive criminal laws, the Court of Appeal having retrospectively applied the harsher provisions of the new legislation.

19. In a judgment of 29 February 2000, the Court of Cassation dismissed his appeal. It held that the Court of Appeal had been justified in deeming him to be a recidivist, on the following grounds:

“... where a law introduces new rules on recidivism, for them to apply immediately it is sufficient for the offence constituting the second component of recidivism – which the offender may choose to commit or not to commit – to have been committed after the law’s entry into force.”

20. The applicant is due to become eligible for release on 21 June 2006.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. The Criminal Code

21. The relevant provisions of the Criminal Code, as in force before 1 March 1994, were as follows:

Article 57

“Anyone who, having been sentenced for a serious crime [*crime*] to a term of imprisonment exceeding one year, commits, within five years of the expiry of that sentence or of the time allowed for its enforcement, a further serious crime or other major offence [*délit*] punishable by imprisonment shall be sentenced to at least the statutory maximum penalty for that offence and, at most, twice that penalty.”

Article 58

“The same shall apply to persons who have been sentenced for a major offence [*délit*] to a term of imprisonment exceeding one year and, within the same period, are found guilty of the same offence or of a serious crime punishable by imprisonment.

Anyone who, having previously been sentenced to a shorter term of imprisonment, commits the same offence within the same period shall be sentenced to a term of imprisonment of at least twice the previous sentence, provided that it does not exceed twice the statutory maximum sentence.

...”

22. Article 132-9 of the new Criminal Code, which came into force on 1 March 1994, provides:

Article 132-9

“Where a natural person who has already been convicted with final effect of a serious crime or other major offence punishable under the law by ten years’ imprisonment commits, within ten years of the expiry of the previous sentence or of the time allowed for its enforcement, a further offence carrying a similar sentence, the maximum sentence and fine that may be imposed shall be doubled.

Where a natural person who has already been convicted with final effect of a serious crime or other major offence punishable under the law by ten years’ imprisonment commits, within five years of the expiry of the previous sentence or of the time allowed for its enforcement, a further offence carrying a prison sentence of more than one year but less than ten years, the maximum sentence and fine that may be imposed shall be doubled.”

B. Case-law of the Court of Cassation

23. As early as 1893 the Criminal Division of the Court of Cassation held:

“ ... the increase in the sentence in the event of recidivism amounts to an additional penalty not for the first offence but for the second, which the offender may choose to commit or not to commit. Accordingly, new legislation may, without having retrospective effect, lay down the penalties that may be imposed in future for offences committed while it is in force; the offender cannot request the application of the penalties under the previous legislation for an offence committed since the new legislation has been in force, his status as a recidivist being determined by the new legislation.” (*Cass. crim.*, 31 August 1893, D. 1896.1.137)

24. That position has been reiterated in subsequent judgments of the Criminal Division of the Court of Cassation (*Cass. crim.*, 14 June 1945, *Bulletin Criminel (Bull. crim.)* no. 68; 29 January 1948, *Bull. crim.* no. 38; 23 March 1981, *Bull. crim.* no. 103; and 29 February 2000, *Bull. crim.* no. 95).

C. Parliamentary proceedings

25. During the passage through Parliament of a bill amending the general provisions of the Criminal Code, the rapporteur for the Senate stated, among other things (Senate Report no. 271, appended to the record of the sitting of 27 April 1989):

“Article 132-9

Recidivism entailing a serious crime or other major offence punishable by seven years’ imprisonment and a further offence carrying a sentence of seven years or between one and seven years

...

The increased severity of the rules on recidivism applicable where the second offence is punishable by seven years' imprisonment lies in the extension of the 'probationary period' (ten years) within which a convicted person may be deemed to be a recidivist. If the second offence is punishable by a prison sentence of between one and seven years, the rules on recidivism apply only if the 'relapse' occurs within a period of five years. In both cases, the maximum sentence and fine that may be imposed are to be doubled in the event of recidivism.

The existing rules on the subject derive from a law of 26 March 1891 and are set out in Article 57 of the Criminal Code. They provide for a form of recidivism that is general in scope but limited in time (the probationary period being five years) where a person who, having been sentenced for a serious crime to a penalty exceeding one year's imprisonment (i.e., between one year and life), is prosecuted for a further serious crime or other major offence punishable by imprisonment. In such cases the sentence is increased to at least the statutory maximum penalty for the second offence and, at most, twice that penalty.

..."

D. Criminal records

26. Article 769 of the Code of Criminal Procedure, on criminal records, provides, *inter alia*:

"... The following shall be removed from a person's criminal record: entries concerning convictions that have been expunged as a result of an amnesty or of automatic or judicial rehabilitation, or amended in accordance with a decision to rectify the criminal record. The same shall apply, save in the case of convictions for crimes not subject to limitation, to entries concerning convictions dating back more than forty years which have not been followed by a further conviction for a serious crime or other major offence. ..."

THE LAW

ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 7 OF THE CONVENTION

27. The applicant complained that the domestic courts had treated him as a recidivist when sentencing him after the entry into force of the new Criminal Code on 1 March 1994. He relied on Article 7 of the Convention, which provides:

"1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations."

A. The Chamber judgment

28. The Chamber considered that it would be pointless to set up an opposition between the two components of recidivism, especially in the context of a debate on the purpose of this system, and to take only one into account or minimise the significance of one in relation to the other. The relevant provisions of French criminal law were unambiguous on that point: recidivism consisted of two inseparable components which had to be considered in conjunction with one another. It observed that in the applicant's case the two components had been governed by different statutes and that there had been no overlap between the two periods concerned, since the first period had ended on 12 July 1991, in accordance with the legal rules in force at the time, whereas the new ten-year period had not become law in France until almost three years after that date, on 1 March 1994. In the Chamber's opinion, the application of the new legislation had necessarily restored a legal situation that had ceased to have effect in 1991. Accordingly, the applicant's previous conviction, which could no longer have formed a basis for recidivism from 12 July 1991 onwards, had had legal consequences, not in relation to the statutory rules which had formerly governed it but under the new rules that had come into force years later, notwithstanding the fact that if the applicant had committed a second offence the day after 12 July 1991 (the expiry of the statutory period in which recidivism was possible) or on any date between 13 July 1991 and 28 February 1994 (the day before the new Criminal Code had come into force) – that is, during a period of almost three years – French law would have prohibited the courts from deeming him to be a recidivist.

29. As to whether the new legislation had been harsher or more lenient, the Chamber considered that the trial and appeal courts had imposed a heavier penalty, as the applicant had been sentenced to twelve years' imprisonment because the circumstance of recidivism had been taken into account, whereas the statutory maximum sentence in the absence of recidivism had been ten years. It accordingly held that notwithstanding the distinction that could legitimately be made between "immediate" and "retrospective" application of new legislation, the circumstances of the present case had in fact concerned the "retrospective" application of the criminal law, seeing that the new legislation had been applied when the time during which recidivism was possible under the previous legislation had no longer been running but had already expired.

30. Having observed that the provisions of Article 132-9 of the new Criminal Code had been applied retrospectively, the Chamber held that in the second set of proceedings the applicant should have been tried as a first offender and not as a recidivist. It considered that the issue before it

related to the general principles of law and that the principle of legal certainty dictated that the statutory period for the purposes of recidivism, determined in accordance with the principles of law, in particular the principle that criminal statutes were to be strictly construed, should not already have expired under the previous legislation.

B. The parties' submissions before the Grand Chamber

1. The Government

31. The Government noted, among other things, that recidivism was an aggravating circumstance affecting the sentence that could be imposed for the second offence and not the first. Its purpose was to counter the danger posed by those who persisted in offending despite warnings from the courts. Although it was indeed intended to have a deterrent effect, it did not contain any probationary element. In that respect, it differed from other provisions of French law that were designed either to lessen the risk of social exclusion or to encourage the social reintegration of offenders, such as suspended sentences with or without probation. That fundamental difference explained why, contrary to what the applicant maintained, the expiry of the period within which recidivism was possible under the law as worded in 1984 was not irrevocable; the new rules were applicable where the second offence had been committed after the legislation had been amended.

32. Recidivism was made up of two components. The first was a final, and still valid, criminal conviction by a French court. The second was the commission of a further offence. Recidivism could be general or specific in nature, and unlimited or limited in time. In the instant case it had been general and time-limited. The applicant had first been convicted on 16 October 1984 of an offence punishable by ten years' imprisonment; that conviction constituted the first component of recidivism. He had completed his sentence on 12 July 1986, which was the starting-point of the ten-year period for "time-limited" recidivism, as provided in the first paragraph of Article 132-9 of the new Criminal Code. The second offence, committed in 1995 – before the expiry of that ten-year period – had indeed constituted the second component of recidivism as defined by law, as the Lyons Court of Appeal had found in the applicant's case.

33. The Government further pointed out that the first component of recidivism had not simply been expunged, since the applicant's 1984 conviction had not ceased to have effect after 12 July 1991 and remained in his criminal record, the purpose of which was to provide information about a person's previous convictions so that any appropriate inferences could be drawn. They did not dispute that if the applicant had committed

a second offence between 12 July 1991 and the day before the new legislation came into force, he would not have been classified as a recidivist and would therefore not have received as severe a sentence. However, if a State could introduce new criminal offences, it was *a fortiori* entitled to increase the penalties to which offenders were liable, taking account where appropriate of their previous convictions.

34. The Government observed that the applicant had been sentenced to twelve years' imprisonment for an offence committed in 1995. His sentence had indisputably been provided for in the legislation applicable on that date, namely Article 222-37 of the Criminal Code, concerning drug offences, and Article 132-9 of the same Code, concerning recidivism, of which the 1995 offence constituted the second component. The penalty imposed on him, having been applicable at the time when the offence had been committed, had therefore satisfied the requirements of Article 7 of the Convention.

35. The issue of the application of successive criminal laws remained to be addressed. The Government considered that the Court of Cassation, in its judgment of 29 February 2000, had provided a clear response by holding that, for new rules on recidivism to be applicable immediately, it was sufficient for the offence constituting the second component to have been committed after their entry into force. That judicial interpretation was justified by the fact that the circumstance of recidivism followed from the second offence and the consequent increase in the sentence related to the commission of that offence alone. Accordingly, the applicant had been fully aware of the consequences when he had committed the 1995 offence; he had known what penalty he faced, in accordance with the law applicable at that precise time. The approach taken by the Court in *Coème and Others v. Belgium* (nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECHR 2000-VII) could therefore not be applied to the instant case. Unlike suspended sentences with probation, which were governed by rules laid down by the court at the time of the conviction, recidivism was solely governed and defined by the law, which specified the conditions in which it was applicable. In other words, there was no comparison between recidivism and suspended sentences with or without probation. The requirements for applying the rules on recidivism had been satisfied in the instant case; furthermore, they did not allow for the possibility of recidivism being unlimited in time.

36. Under the rule governing successive conflicting laws, the question whether the applicant should be treated as a recidivist had to be assessed with reference to 1995; accordingly, any notion of retrospective application could be ruled out. The Government pointed out that the relevant case-law of the Criminal Division of the Court of Cassation had been particularly clear and settled since a judgment of 31 August 1893 and had, moreover, not called into question the idea that recidivism was

subject to a time-limit and ceased to apply once the ten-year period had expired.

2. *The applicant*

37. The applicant submitted, in particular, that, while increasing the sentences applicable to recidivists was justified by the greater danger they posed on account of their persistence despite warnings from the courts, the concept of recidivism was considered above all to be a means of ensuring exemplary conduct on the part of those who had committed an offence of some seriousness, through a form of probation resulting from the risk of receiving an increased penalty in the event of them reoffending. The rules on recidivism were therefore intended to contribute to reforming convicted persons; that aim, which formed one of the main trends in modern crime policies, accordingly had some bearing on the determination of issues concerning the application of successive laws. In a democratic society the requirements of protecting the social order had to be reconciled with the aim of reforming offenders. He observed that Article 7 of the Convention related to the requirement of legal certainty.

38. The applicant noted that Article 132-9 of the new Criminal Code had doubled the period between the two components of recidivism and that in order to apply these new, harsher, provisions to him, the Court of Cassation had laid down a rule which, albeit simple, was extremely questionable in the light of Article 7 of the Convention, not least because it placed sole emphasis on the second component. The applicant considered that the first component of recidivism, which had been totally ignored by the Court of Cassation, was nevertheless an essential aspect of the process. He complained, firstly, that the Court of Cassation had applied harsher legal provisions of which he could not have been aware on the date of his initial conviction and, secondly, that the retrospective application of the new Criminal Code had brought back into being the possibility of recidivism even though its first component had quite simply ceased to exist.

39. A person with a previous conviction was entitled to have it disregarded after the expiry of the period laid down in the legislation on recidivism, whether this was a probationary period or a limitation period for enforcing the sentence. In accordance with the requirements of foreseeability and legal certainty under Article 7 of the Convention, a law that had come into force after that time could not revive the first component by extending the period in question.

40. The applicant pointed out that he had first been convicted in 1984, that he had finished serving his prison sentence on 12 July 1986 and that, consequently, he had ceased to be a potential recidivist five years later; that had, moreover, been his position under the criminal law for a

number of years. He did not contest either the State's right to pass tougher sentences or the possibility of amending the rules on recidivism, for example by doubling the relevant statutory period as in the present case, but rather the fact that the new legislation conflicted with the previous legislation, under which time had no longer been running but had already expired several years previously. He considered that the period within which recidivism was possible had expired in respect of the 1995 offence, by analogy with the rules on time-limits for bringing a prosecution or enforcing a sentence. Accordingly, although the new legislation had been applicable to the offence committed in 1995, he should have been dealt with as a first offender and not a recidivist in respect of that offence, unless the new legislation were allowed to be extensively construed to his detriment.

C. The Court's assessment

1. General principles

41. The Court reiterates that Article 7 of the Convention embodies, in general terms, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) and prohibits in particular the retrospective application of the criminal law where it is to an accused's disadvantage (see *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 52, Series A no. 260-A). While it prohibits in particular extending the scope of existing offences to acts which previously were not criminal offences, it also lays down the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy. It follows that offences and the relevant penalties must be clearly defined by law. This requirement is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him criminally liable (see, among other authorities, *Cantoni v. France*, 15 November 1996, § 29, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V).

42. When speaking of "law" Article 7 alludes to the very same concept as that to which the Convention refers elsewhere when using that term, a concept which comprises statute law as well as case-law and implies qualitative requirements, including those of accessibility and foreseeability (see, among other authorities, *Cantoni*, loc. cit.; *Coëme and Others*, cited above, § 145; and *E.K. v. Turkey*, no. 28496/95, § 51, 7 February 2002).

43. The Court must therefore verify that at the time when an accused person performed the act which led to his being prosecuted and convicted there was in force a legal provision which made that act punishable, and

that the punishment imposed did not exceed the limits fixed by that provision (see *Coëme and Others*, loc. cit.).

2. *Application of the above principles*

44. The applicant complained that he had been deemed to be a recidivist when tried for, and convicted of, the offence committed in 1995. It is clear, therefore, that the Court must examine the rules on recidivism and the way in which they were applied in the circumstances of the case. It considers, however, that matters relating to the existence of such rules, the manner of their implementation and the reasoning behind them fall within the power of the High Contracting Parties to determine their own criminal policy, which is not in principle a matter for it to comment on. The High Contracting Parties are likewise free to amend the penalties applicable for criminal offences, notably by increasing them, without any issue being raised under the provisions of the Convention, as the applicant accepted.

45. The legal rules governing recidivism in France require two components, the first being a criminal conviction with final effect and the second the commission of a further offence, which may be the same as or equivalent to the first offence (specific recidivism) or a separate offence (general recidivism). It may be limited in time, as in the instant case, or unlimited.

46. Recidivism, which is defined by law, is an aggravating factor – *in personam* and not *in rem*, since it is linked to the offender's conduct – in relation to the second offence, warranting a harsher sentence, where appropriate, for the recidivist. The Court considers that recidivism can only result from the commission of a second offence; however, for the offender to be legally classified as a recidivist, with the consequences this entails in terms of the penalties faced, the second offence must, in addition, have been committed within the statutory period for the purposes of recidivism as laid down in the relevant legislation in force at the time of the commission of that offence.

47. Consequently, the issue before the Court is indeed whether the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty was observed. The Court must, in particular, ascertain whether in the present case the text of the statutory rule, read in the light of the accompanying interpretative case-law, satisfied the requirements of accessibility and foreseeability at the material time.

48. The Court notes that the applicant was initially convicted of drug trafficking on 16 October 1984 and that he finished serving his sentence on 12 July 1986. He was subsequently convicted of further drug offences committed in the course of 1995 and up to 7 December of that year. In their respective decisions of 14 April and 25 November 1997, the Lyons

Criminal Court and Court of Appeal found the applicant guilty of offences under Article 222-37 of the Criminal Code and sentenced him in accordance with that provision and with Article 132-9 of the same Code, on recidivism.

49. The Court notes that Article 132-9 provides that the maximum sentence and fine that may be imposed are to be doubled in the event of recidivism and that the applicable period is no longer five years, as prescribed by the former legislation, but ten years from the expiry of the previous sentence or of the time allowed for its enforcement. As the new statutory rules came into force on 1 March 1994, they were applicable when the applicant committed fresh offences in 1995, so that he was a recidivist in legal terms as a result of those offences (see paragraph 46 above).

50. The applicant nonetheless observed that from 13 July 1991 to 1 March 1994 it would not have been legally possible to treat him as a recidivist if he had committed those offences. In his opinion, that implied that the relevant period had expired with final effect.

51. The Court notes, however, that the applicant's initial conviction of 16 October 1984 had not been expunged and remained in his criminal record. The domestic courts were therefore entitled to take it into account as the first component of recidivism, it being understood, moreover, that the conviction and the fact that it constituted *res judicata* were not altered or affected in any way by the enactment of the new legislation. In this connection, the Court cannot accept the applicant's argument (see paragraph 40 above) that the expiry of the relevant period for the purposes of recidivism, as provided at the time of his first offence, had afforded him the right to have his first offence disregarded ("*droit à l'oubli*"), there being no provision for any such right in the applicable legislation. Admittedly, his position would have been different had he been given a suspended sentence, since in that case, under the respondent State's legal system, the fact that he had received no further convictions within the statutory period in force at the time of the initial conviction would have deprived that conviction of all future effect. However, no such provisions exist in respect of a non-suspended sentence subject to the rules on recidivism and, as it has already observed (see paragraph 44 above), the Court considers that a State's choice of a particular criminal justice system is in principle outside the scope of the supervision it carries out at European level, provided that the system chosen does not contravene the principles set forth in the Convention.

52. The Court further observes that there is long-established case-law of the Court of Cassation on the question whether a new law extending the time that may elapse between the two components of recidivism can apply to a second offence committed after its entry into force. The Criminal Division of the Court of Cassation – and the applicant did not

dispute this – has taken a clear and consistent position since the late nineteenth century to the effect that, where a law introduces new rules on recidivism, for them to apply immediately it is sufficient for the offence constituting the second component of recidivism to have been committed after the law’s entry into force. Such case-law was manifestly capable of enabling the applicant to regulate his conduct (see, among other authorities, *Kokkinakis*, cited above, § 40; *Cantoni*, cited above, § 34; and *Streletz, Kessler and Krentz v. Germany* [GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, § 82, ECHR 2001-II).

53. Accordingly, there is no doubt that the applicant could have foreseen that by committing a further offence before 13 July 1996, the date on which the statutory ten-year period expired, he ran the risk of being convicted as a recidivist and of receiving a prison sentence and/or a fine that was liable to be doubled. He was thus able to foresee the legal consequences of his actions and to adapt his conduct accordingly.

54. In any event, a law may still satisfy the requirement of “foreseeability” where the person concerned has to take appropriate legal advice to assess, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see, among other authorities, *Cantoni*, cited above, § 35).

55. Having regard to the foregoing, the Court finds that both the relevant case-law and statute law were “foreseeable” as to their effect for the purposes of Article 7 of the Convention.

56. The Court considers, moreover, that the applicant’s complaint in fact concerns the application of successive criminal laws.

57. That being so, it cannot see any inconsistency in the fact that the applicant may have been in different legal positions, particularly as regards the period between 13 July 1991 and 28 February 1994 and the period following the entry into force of the new Criminal Code on 1 March 1994.

58. Similarly, no problem can arise in terms of the retrospective application of the law since the instant case merely concerned successive statutes designed to apply solely with effect from their entry into force.

59. Admittedly, the domestic courts did take the applicant’s 1984 conviction into consideration, treating it as the first component of recidivism in his case. Nevertheless, the fact that the applicant’s previous criminal status was subsequently taken into account by the trial and appeal courts, a possibility resulting from the fact that his 1984 conviction remained in his criminal record, is not in breach of the provisions of Article 7, seeing that the offence for which he was prosecuted and punished took place after the entry into force of Article 132-9 of the new Criminal Code. In any event, the practice of

taking past events into consideration should be distinguished from the notion of retrospective application of the law, *stricto sensu*.

60. In conclusion, the sentence imposed on the applicant, who was found guilty and deemed to be a recidivist in the proceedings in issue, was applicable at the time when the second offence was committed, pursuant to a “law” which was accessible and foreseeable as to its effect. Mr Achour should therefore have known at the material time precisely what the legal consequences of his criminal acts would be.

61. There has therefore been no violation of Article 7 of the Convention.

FOR THESE REASONS, THE COURT

Holds by sixteen votes to one that there has been no violation of Article 7 of the Convention.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 29 March 2006.

Lawrence Early
Deputy Registrar

Luzius Wildhaber
President

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

- (a) concurring opinion of Judge Zupančič;
- (b) dissenting opinion of Judge Popović.

L.W.
T.L.E.

CONCURRING OPINION OF JUDGE ZUPANČIČ

I agree with the outcome in this case. Still, I find that one could expand on the reasoning in key paragraph 46, where we say:

“Recidivism, which is defined by law, is an aggravating factor – *in personam* and not *in rem*, since it is linked to the offender’s conduct – in relation to the second offence, warranting a harsher sentence, where appropriate, for the recidivist. The Court considers that recidivism can only result from the commission of a second offence; however, for the offender to be legally classified as a recidivist, with the consequences this entails in terms of the penalties faced, the second offence must, in addition, have been committed within the statutory period for the purposes of recidivism as laid down in the relevant legislation in force at the time of the commission of that offence.”

Here the Court maintains as crucial the distinction between the *in personam* and the *in rem* aspects of an aggravating circumstance – in this case the recidivism of the criminal actor.

By reverse logic the judgment thus implicitly maintains that the criminal act *per se* – in contradistinction to recidivism as a status – is somehow an *in rem* phenomenon. It is presumably also part of this *in rem* quality that any criminal act precludes retroactivity – that is, the applicability of any subsequent legislation creating an offence to any conduct that precedes it in time. This is what we ordinarily understand under the prohibition of retroactivity, the principle of legality, *nullum crimen sine lege praevia*, paragraph 1 of Article 7 of the Convention, etc.

Since it is likely that the need for the above distinction between the *in rem* and *in personam* aspects of criminal responsibility will recur, I feel it to be useful to probe deeper into this question.

Paragraph 1 of Article 7 of the Convention provides:

“No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any *act* or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.” (emphasis added)

A priori, the word “*act*” is something *in rem*. No legislature may say: “You will be punished if you *are* a drug addict.” It may say, of course: “You will be punished if you commit an *act* of drug taking.”

Let us consider this from a commonsensical point of view. Is it not obvious that a particular person goes to prison because he or she *is* a drug addict? Moreover, most of the doctrines of the substantive criminal law (premeditation, intent, negligence as an omission of reasonable care, insanity, necessity, duress, mistake of fact, and so on) are concerned with the principle of *subjective* responsibility. The act, in other words, must be an authentic manifestation of the actor’s being, of his or her mental status, of his or her personality. Premeditation, for example, invites a higher level of criminal liability – because a premeditated act is a more authentic

expression of the criminal actor's personality – than an act committed in the heat of passion. Mental illness (insanity) on the other hand severs the connection between the personality (being, status) and the act. This is why Shakespeare has Hamlet say:

“If Hamlet in his madnesse did amisse,
That was not Hamlet, but his madnes did it,
and all the wrong I e're did to Leartes,
I here proclaim was madnes.” (*Hamlet* (Quarto 1) V.2)

It is therefore clear that in the final analysis substantive criminal law aims all its criteria for responsibility, as well as all its sanctions, not *in rem* but *ad hominem* and *in personam*.

The question is thus *not* why recidivism should be considered an exceptional *in personam* criterion for aggravated liability at all. The question is why criminal law nevertheless focuses on the act in the first place, since an act is punishable only if it is an adequate expression (the principle of subjective responsibility) of the actor's being (personality, status). Why do criminal law's criteria of responsibility focus on a symptom (the act) rather than on the underlying disease (the personality of the actor)?

The issue arose directly in the famous constitutional-law case of *Robinson v. California*¹. At the time, the State of California had a statute which made it criminal to *be* a drug addict. Mr Robinson and a few of his friends came down from Nevada into California. Apparently, Mr Robinson had been committing the acts of drug consumption in Nevada and, at any rate, when he was apprehended in California it was obvious that he *was* a drug addict. He was duly convicted for *being* a drug addict. His case then ascended through State and federal judicial pyramids; in the end the Supreme Court decided that the applicable California statute was unconstitutional because it made a *status* (that of *being* a drug addict) a criminal offence, rather than the *act* of drug taking.

Characteristically, while reaching the correct conclusion the Supreme Court of the United States, even at the time, was not capable of explaining *why* it was unacceptable to make a status an offence. Likewise, the American legal scholars never got to the bottom of the question, which at any rate has been much better defined by the French Court of Cassation. The reason lies in the simple need, as pointed out above, to turn the question around.

The burden of proof, as it were, must lie on the side of the conventional and accepted wisdom maintaining the misleadingly “obvious” premise according to which criminal responsibility springs from the act and not

1. *Robinson v. California*, 370 US 660 (1962), available at <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=370&invol=660>

from the actor. The real question, to put it simply, is: why deal with the symptom of the disease (the act) when one could deal with the real thing, the disease (the underlying personality of the actor)?

Once the question is put this way the answer becomes simple.

Although this is impolite, the question can easily be answered with another question. How many times must the criminal actor commit the *act* of drug taking in order to *be* a drug addict? The simple fact that there can be no clear answer to the question explains why substantive criminal law has no other choice. It must focus on the symptom rather than on the disease. It must focus on the act occurring at a determinate time, in a determinate place and in a certain manner.

For that, in turn, the explanation is procedural rather than substantive. The determinate nature of the time, place and modality of the act (minor premise: the factual elements of the act) permit it to be logically matched up to the elements of the pre-existing definition of the offence in the Criminal Code (major premise: the abstract elements of the crime in the legal rule). There can be no guarantee offered by the principle of legality unless the subject matter of an offence is both clearly defined *in abstracto* as well as proved beyond reasonable doubt *in concreto*.

An act can be so defined, but not a status.

A status cannot be properly litigated. If we speak of the status of “being” a drug addict, murderer, robber, arsonist, etc., both the major and the minor premises of the syllogism are fuzzy, vague and indistinct. Such fuzziness – for example, because it is not subject to controversy – is permitted in a medical diagnosis. In law, the vagueness reduces to nothing both the procedural and the substantive safeguards. One can clearly define, so that they can be properly litigated, the elements of the *act* of drug taking, murder, robbery, arson, etc. One cannot properly define and litigate the aspects of “being” a drug addict, murderer, robber, arsonist, etc. For this procedural and practical reason criminal law is constrained to focus on the act rather than on the status of being such and such a criminal, which would be more just and adequate. However, it is still true that in the end it is the criminal that goes to prison, not his act.

Nevertheless, as pointed out above, the doctrine concerning the principle of subjective responsibility provides the middle ground between the act and the actor. As they say in common-law jurisdictions, *actus non est reus, nisi mens sit rea*.

The specificity of the case before us, on the other hand, lies precisely in the fact that for once the *in personam* status of the criminal actor – his *being* a recidivist – does lend itself to precise definition and, as is made clear by the case itself, it *can* be properly litigated. Here, the crucial distinction between the act of committing another offence on the one hand and the status of being a recidivist on the other hand concerns *time*.

An act is a one-time historical event that falls, the moment it is committed, irretrievably into the past¹. It cannot be resurrected from the past, unless indirectly; hence all the evidentiary difficulties in law generally, and especially in criminal law.

By contrast, a status (for example, that of being a recidivist) is something that endures. It continues in time. Thus, while criminal responsibility for a past criminal *act*, which also continues in time, is always retrospective, the responsibility for *being* a recidivist coincides in real time, is simultaneous, and thus not retrospective in the same way. Besides, the continuity in time of recidivism is subject to precise legal definition.

It thus cannot be said that the alleged timing gap which forms the subject matter of the present judgment is resolved retroactively. The law could easily say: *semel recidivus semper recidivus*.

1. Of course, criminal responsibility, which attaches to the being of the actor, does endure in time. This is what makes punishment logically reasonable.

DISSENTING OPINION OF JUDGE POPOVIĆ

(Translation)

The majority held that there had been no violation of Article 7 of the Convention. For the reasons set out below, I am unable to agree with their conclusions.

1. The present case concerns successive conflicting criminal statutes.

2. Two statutory provisions were in conflict, namely Article 57 of the Criminal Code, as applicable before 1 March 1994, and Article 132-9 of the new Criminal Code, which came into force on 1 March 1994. Under the former legislation, the applicant satisfied the conditions for not being treated as a recidivist, but the position was different under the subsequent legislation. The conclusion to be drawn from this is that the previous law was the more lenient of the two.

3. It is indisputably acknowledged in legal theory that the general rule for settling such conflicts between laws is that the more lenient law should apply¹.

4. In reaching the same conclusion in the light of the Court's case-law, I consider myself to be bound above all by the precedents established in *Kokkinakis v. Greece* (25 May 1993, Series A no. 260-A) and *G. v. France* (27 September 1995, Series A no. 325-B).

The rule set out in *Kokkinakis* (§ 52) is "the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment ...".

In *G. v. France* (§ 26) the Court noted that the domestic courts had applied the law in the applicant's favour, on the basis of "the principle that the more lenient law should apply both as regards the definition of the offence and the sanctions imposed". That reasoning formed the *ratio decidendi* for the Court's decision.

The two rules I am referring to here are deeply rooted in the old adage *in dubio pro reo*, despite the fact that the Court has not considered this adage under Article 7 of the Convention.

5. The general rule for resolving conflicts between successive criminal laws therefore dictates quite simply that the more lenient law should be applied. This rule is well established in the Court's case-law.

In *Jamil v. France* (8 June 1995, § 34, Series A no. 317-B) the Court noted: "... at the time when the offences of which Mr Jamil was convicted were committed, the maximum period of imprisonment in default to which he was liable was four months ... The Paris Court of Appeal

1. See J.H. Robert, *Droit pénal général*, sixth edition, Paris, 2005, p. 150, and C. Marie, *Droit pénal général*, Paris, 2005, pp. 46-47.

nevertheless applied a new law which had increased the maximum to two years ...” The Court found a violation of Article 7 of the Convention.

In *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany* ([GC], nos. 34044/96, 35532/97 and 44801/98, ECHR 2001-II) and *K.-H.W. v. Germany* ([GC], no. 37201/97, ECHR 2001-II), the Court endorsed the application of more lenient or favourable legislation by the national courts¹.

In addition, the Court has on a number of occasions found violations of Article 7 § 1 of the Convention in that the national courts had not applied the more lenient or favourable law (see *Veeber v. Estonia (no. 2)*, no. 45771/99, ECHR 2003-I, and *Gabbari Moreno v. Spain*, no. 68066/01, 22 July 2003)².

6. I consider that Article 7 § 1 of the Convention was infringed in the present case because the Court endorsed the imposition of a harsher penalty than would have been imposed if the role of precedents which I consider binding had not been ignored. This role entails applying the general rule on settling conflicts between successive criminal statutes.

7. Although legal writers are unanimous as to the general rule for resolving conflicts between successive criminal laws, there are exceptions to the rule – that is to say, situations in which the less lenient law should be applied. This is so, for example, in the application of interpretative or declaratory laws, laws governing judicial procedure or the organisation of the courts, and laws concerning the execution of sentences (subject to certain conditions in the last-mentioned case). The Court’s case-law sometimes appears inclined to allow exceptions of this kind (see *Coëme and Others v. Belgium*, nos. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECHR 2000-VII). In *Coëme and Others* the Court endorsed the immediate application of a procedural law even though it was harsher than the previous law. Yet in its judgment (§ 145) it emphasised the principles set forth in its own case-law concerning the application of Article 7 of the Convention, the guiding rule of which is that “the criminal law must not be extensively construed to an accused’s detriment”. It should be noted, however, that the French courts’ case-law on the subject remains hesitant as regards preventive measures³.

1. See *Streletz, Kessler and Krenz* (§ 55): “the sentences imposed on the applicants were lower, by virtue of the principle of applying the more lenient law ...” Supporting this case-law on a broader level, legal writers have spoken of a “constructive” interpretation of Article 7 of the Convention (see J.-F. Renucci, *Droit européen des droits de l’homme*, Paris, 2002, p. 216).

2. As regards the viewpoint of legal writers, see D. Gomien, *Short guide to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, 2005, pp. 70-71. In *Veeber* (§ 38) “the domestic courts applied the ... amendment to the law retrospectively to behaviour which did not previously constitute a criminal offence”, meaning that the less lenient law was applied. The Court found a violation of Article 7 of the Convention.

3. C. Marie, *op. cit.*, p. 48.

8. A special case among these kinds of exception in French law concerns conflicts between laws in the event of recidivism¹. The Court of Cassation's case-law, which dates back to the late nineteenth century and has been settled ever since, advocates a departure from the general rule for settling conflicts between successive criminal laws in the event of recidivism. Legal writers, for their part, have observed that this case-law has had "fearsome effects since the entry into force of the new Criminal Code"².

The national courts are certainly better placed than the European Court to assess the facts and to apply a rule of domestic law. Nevertheless, I would point out that the general rule for settling conflicts between successive criminal statutes is also set forth in domestic law, and that the Court is bound by its own case-law. I can see no reason for the Court to depart from its clear and settled case-law cited above in allowing an exception previously unknown at European level.

1. J.H. Robert, *op. cit.*, p. 169.

2. *Ibid.*

VAN VONDEL v. THE NETHERLANDS
(*Application no. 38258/03*)

THIRD SECTION¹

DECISION OF 23 MARCH 2006²

1. Sitting as a Chamber composed of Boštjan M. Zupančič, *President*, John Hedigan, Margarita Tsatsa-Nikolovska, Vladimiro Zagrebelsky, Egbert Myjer, Davíd Thór Björgvinsson, Ineta Ziemele, *judges*, and Vincent Berger, *Section Registrar*.
2. English original.

SUMMARY¹**Perjury conviction for giving untruthful information to parliamentary inquiry****Article 6 § 1**

Applicability – Civil rights and obligations – Criminal charge – Obligation to testify in parliamentary inquiry – Normal civic duty in a democratic society – Obligation exclusively within the realm of public law – Prohibition of criminal prosecution on the basis of evidence given to parliamentary inquiry – Parliamentary inquiry not amounting to a disguised form of criminal proceedings – Self-incrimination – Right to silence – No question of using compulsorily obtained information in subsequent criminal proceedings – Perjury conviction for giving untruthful information to parliamentary inquiry

*
* *

In 1994 a parliamentary commission of inquiry on criminal investigation methods (“PEC”) was set up in the Netherlands with a view, *inter alia*, to examining whether certain methods of criminal investigation were justified and lawful. The applicant, a former criminal investigation officer, was heard twice as a witness during the public hearings held by the PEC. Under relevant domestic law, witnesses who testify in such a parliamentary inquiry procedure do not normally have the right to remain silent. However, a statement given by a witness before a PEC cannot be used in evidence against the person having given that statement or against any other person. In 1995 a fact-finding inquiry into the operation of the Regional Criminal Intelligence Service and its investigation methods was also opened. The applicant gave evidence in the context of this inquiry on the understanding that his statements would not be used without his consent in any criminal investigation. Subsequent to these two inquiries, criminal proceedings were brought against the applicant. He was charged with committing perjury before the PEC and with seeking to intimidate his former informer when he knew or had serious reason to assume that a statement from the latter would be sought in the context of the PEC inquiry. The applicant was convicted on both charges.

Held

Article 6 § 1: The obligation to appear and give evidence before a parliamentary commission of inquiry – being of crucial importance for the adequate operation of a parliamentary scrutiny mechanism in a democratic society – was to be regarded as a normal civic duty exclusively within the realm of public law. Consequently, the proceedings before the PEC in the instant case could not be regarded as falling within the scope of Article 6 under its civil head. There was no reason to find that the PEC inquiry had in any way amounted to a disguised form of criminal

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

proceedings against the applicant. The proceedings therefore also fell outside the scope of Article 6 under its criminal head: incompatible *ratione materiae*.

The applicant had been convicted of perjury for giving untruthful information to the PEC. This was not an example of self-incrimination before the PEC with regard to an offence he had previously committed; it was the offence itself. The present case did not therefore concern the use of compulsorily obtained information in subsequent criminal proceedings. Consequently, there had been no infringement of the right to silence or privilege against self-incrimination in the criminal proceedings brought against the applicant: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

P. v. Austria, no. 17072/90, Commission decision of 29 June 1992, Decisions and Reports 73

Schouten and Meldrum v. the Netherlands, 9 December 1994, Series A no. 304

Ferrazzini v. Italy [GC], no. 44759/98, ECHR 2001-VII

Montera v. Italy (dec.), no. 64713/01, 9 July 2002

Allen v. the United Kingdom (dec.), no. 76574/01, ECHR 2002-VIII

Weh v. Austria, no. 38544/97, 8 April 2004

...

THE FACTS

The applicant, Mr Joost van Vondel, is a Netherlands national who was born in 1954 and lives in Leeds (United Kingdom). Between 1 January 1989 and 1 August 1994, he worked as a “runner”¹ for the Kennemerland Regional Criminal Intelligence Service (*Regionale Criminele Inlichtingendienst* – “RCID”). He was represented before the Court by Mr G. Spong, a lawyer practising in Amsterdam.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the applicant and derived from public documents, may be summarised as follows.

1. General background

(a) The evolution of criminal investigation services in the Netherlands

The development of crime in the Netherlands in the early 1970s necessitated closer cooperation at regional and national level between criminal investigation authorities, as well as the preventive, as opposed to reactive, gathering and storing of information on criminal activities.

To this end, criminal investigation departments of certain larger municipal police forces (*gemeentepolitie*) and in districts of the national police force (*rijkspolitie*) became more active in gathering information for the purposes of fighting crime. They did so by deploying methods such as observation, exploration of the criminal world and active coaching (“running”) of informers. These methods of investigation developed into specialist activities, mostly pursued by a “Criminal Intelligence Service” (*Criminele Inlichtingendienst* – “CID”) within each distinct police force. As a result, these various CIDs lacked uniformity in their structure and mission.

In order to remedy the problem, a CID Regulation (*CID-Regeling*) – setting out the tasks and activities of CIDs – and CID Privacy Rules (*CID-Privacyreglement*) – setting out the rules governing the storage, processing and provision of information – were issued on 29 May 1986. The 1986 CID Regulation provided for a CID in each of the 148 municipal police forces, each of the 17 districts of the national police force, the national water police force (*rijkspolitie te water*) and the national

1. “Runners” are police officers who serve as coach and contact person for civilians acting as police informers or having infiltrated criminal organisations.

police aviation service (*dienst luchtvaart rijkspolitie*). The mission of these CIDs was to gather, record and provide criminal intelligence at local level, that is to say, concerning persons residing or active within their respective areas of jurisdiction.

Of these 167 CIDs, 23 were further designated as Regional Criminal Intelligence Services (*Regionale Criminele Inlichtingendienst* – “RCID”), which – apart from their “local area intelligence” mission – also had an additional “regional area intelligence” mission and the tasks of connecting, coordinating, analysing and assisting. The Central Criminal Investigation Information Service (*Centrale Recherche Informatiedienst* – “CRI”) was assigned the task of maintaining a national CID (*Landelijke Criminele Inlichtingendienst* – “LCID”), responsible for recording criminal intelligence of national or international significance, keeping a CID subject index (containing entries on all persons forming the subject of CID attention and activities), recording CID actions involving more than one region, and recording inter-regional information, as well as analysing, advising and assisting.

As a result of the 1993 reorganisation of the Netherlands police into twenty-five regional police forces and a National Police Agency (*Korps Landelijke Politiediensten*), the distinction between local and regional CIDs ceased to exist. However, the task of local CIDs, namely the gathering of intelligence by units operating locally within the districts, remained unaffected.

In the early 1990s serious concern arose about certain special methods of criminal investigation used in the fight against organised crime, especially those used by the Noord-Holland/Utrecht Inter-regional Criminal Investigation Team (*Interregionaal Recherche Team* – “IRT”). The mission of the IRT, which had been established in December 1988, was to combat organised crime through the concerted action of different regional police forces. The methods of criminal investigation used by the IRT gave rise to serious criticism, in particular certain practices such as the payment of considerable sums of money to informers, controlled deliveries of large narcotics shipments with the result that the narcotics reached the market, and the use of infiltrators. The use of the so-called “Delta method” was one of the reasons which eventually led to the disbandment of the Noord-Holland/Utrecht IRT.

This “Delta method” consisted of using informers, under the direction of the police and the prosecution department, who provided criminal organisations with facilities. These informers, who included persons working in the transport industry, were used by the police to gather information on the functioning of criminal organisations. They were in contact in one form or another with members of such organisations. They would inform the police of the expected arrival of a container in which drugs were concealed. The police would ensure that this container was

not checked by the customs authorities and that it had proper import documents and clearance. The police would then proceed to check the contents and weigh the drugs found. These drugs would subsequently be transported by the informer to the location indicated by the criminal organisation. Such drugs could then either be seized by the police or deliberately left unhindered in order to protect the informer, and thus allow an increase in his prestige in the criminal organisation or the trust placed in him. In the latter case, the drugs were allowed to reach the market. However, in some cases the police lost track of the drugs as not all deliveries could be placed under observation. The informers were paid for their activities by the criminal organisations and did not have to surrender this income to the police. The aim of the “Delta method” was to gain insight into the distribution network and the persons in charge of the criminal organisation.

(b) The parliamentary inquiry into criminal investigation methods

On 26 January 1994 the Minister of Justice (*Minister van Justitie*) and the Minister of the Interior (*Minister van Binnenlandse Zaken*) informed the Lower House of Parliament (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) of the disbandment in December 1993 of the Noord-Holland/Utrecht IRT.

Following a debate on 7 April 1994 in the Lower House on the IRT’s disbandment, the Lower House adopted a motion to conduct a parliamentary inquiry (*parlementaire enquête*) into the criminal investigation methods used in the Netherlands and the control exercised over such methods.

After the adoption in the Lower House on 25 May 1994 of another motion in connection with these controversial investigation methods, both the Minister of the Interior and the Minister of Justice resigned.

A preliminary report drawn up on 21 October 1994 by a working party composed of five Lower House parliamentarians recommended that a formal parliamentary inquiry be conducted. This recommendation was accepted by the Lower House on 16 November 1994. On 6 December 1994 the parliamentary commission of inquiry on criminal investigation methods (*parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden* – “PEC”) was set up. It was composed of nine Lower House parliamentarians and was given the task of inquiring into:

- the nature, seriousness and scope of organised crime;
- the practical application, lawfulness, justification and effectiveness of methods of criminal investigation; and
- the organisation, functioning and supervision of criminal investigations.

The PEC conducted an extensive inquiry, which lasted approximately one year. Between January and May 1995, documents were collected and

examined, and preliminary interviews with more than 300 persons were held. The PEC had subsequent informal, confidential “private conversations” (*besloten gesprekken*) with a total of 139 persons – of which verbatim records were drawn up – in order to broaden its understanding of the issues involved, to select the persons and experts to be heard in public, and to prepare these public hearings. On the basis of these documents, interviews and conversations, the PEC made a selection of persons whom it wished to hear. Those interviews and “private conversations”, which were all held on a voluntary basis, were of a confidential nature and the PEC gave an undertaking that, unless consent was given by the person concerned, it would not use any direct citations.

Between 6 September and 9 November 1995, the PEC held 93 public hearings during which 88 persons gave evidence, including the applicant who was heard twice. These public hearings were broadcast live on national television. The PEC did not conduct any witness or expert hearings in camera.

The PEC presented its final report containing its findings and recommendations on 1 February 1996. It concluded that there was a crisis in the field of criminal investigation which comprised three main elements, namely: the absence of adequate legal norms for investigation methods used in respect of organised crime; a criminal investigation system that was not functioning properly in that it involved too many separate organisations with little or no coordination of their activities, resulting in unclear decision-making as regards competences and responsibilities; and problems with power structures in that the prosecution department did not always have or exercise sufficient authority over the police.

The PEC report has had a great impact on the organisation of criminal investigation in the Netherlands and has been the basis for a number of changes to the Netherlands Code of Criminal Procedure, including the Preliminary Judicial Investigations (Review) Act (*Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek*) and the Special Investigative Powers Act (*Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*), which came into force on 1 February 2000, amending the legal rules on powers and coercive measures in criminal investigations.

(c) The fact-finding inquiry by the “Fort Team”

In April 1995, with the permission of the Minister of Justice and under the responsibility and direction of the public prosecution service (*Openbaar Ministerie*), a special team of the National Criminal Investigation Department (*Rijksrecherche*), the so-called “Fort Team”¹, started a broad

1. Named after Fort De Bilt, from which it operated.

fact-finding inquiry into the manner in which the Kennemerland Regional Criminal Intelligence Service (*Regionale Criminele Inlichtingendienst* – “RCID”) operated between 1990 and 1995, in particular its use of special investigation methods which were not dissimilar to those that had been used by the Noord-Holland/Utrecht IRT. The mission of the Fort Team was as follows: “To carry out, as thoroughly as possible, a fact-finding inquiry into the activities, functioning and working methods of the Kennemerland RCID from 1990 to date. In so doing, particular attention must be paid to the use of special investigation methods. In addition, the responsibilities of both the police and the public prosecution service for the RCID and its operations must be mapped out. The inquiry is to result in a report containing findings and recommendations.”

It was agreed with the Minister of Justice and the Minister of the Interior that the chair and vice-chair of the PEC would be kept informed from the outset of this inquiry of the findings of the Fort Team. It was to be a fact-finding exercise, primarily aimed at drawing lessons from the facts found.

The functioning of the Kennemerland RCID during the period under investigation by the Fort Team had already been the subject of a number of previous inquiries by the Kennemerland regional police force and by the National Criminal Investigation Department. The results of the previous inquiries were incorporated into those of the Fort Team inquiry, which covered a multitude of aspects related to the practical functioning of the Kennemerland RCID, including its involvement in a number of specific activities, such as a “fruit-juice channel” – a controlled-delivery channel involving the transport of narcotics concealed in fruit-juice concentrates.

In the course of its inquiry, 250 persons gave evidence, 40 of whom more than once. The persons heard included senior officials of the police and public prosecution service, police officers involved in criminal investigations, police informers and other civilians. The applicant and his former superior Mr Langendoen also gave evidence to the Fort Team. All persons heard were given an undertaking that their statements would not be used, without their consent, in any criminal investigation.

According to the final report issued by the Fort Team on 29 March 1996, it had been in contact from the start of its inquiry with Mr R., a Belgian fruit-juice producer who during the relevant period had acted as an informer for the Kennemerland RCID and who had been “run” by the applicant. Mr R. had contacted the CRI in April 1995 and had declared that, since the end of 1991, he had been in contact with the applicant and subsequently with the latter’s colleague Mr Langendoen. From the end of 1991 Mr R. had provided the applicant with information about the production of fruit-juice concentrates in Morocco

and their transport to the Netherlands. After Mr R. had set up a fruit-juice factory in Belgium in 1992, he had met Mr Langendoen, whom he initially knew under a pseudonym. At the request of the applicant and Mr Langendoen, Mr R. had set up the Delta Rio fruit-juice factory in Ecuador. Although the applicant and Mr Langendoen had invested millions of Netherlands guilders in both the Belgian and Delta Rio factories, they decided in September 1994 that the Delta Rio factory was to be closed down and sold. Mr R., who did not understand this decision, started to distrust the applicant and Mr Langendoen and decided to inform the CRI about the matter. The CRI subsequently brought Mr R. into contact with the National Criminal Investigation Department.

The final report of the Fort Team further states that, during its inquiry, the statements given by Mr R. had, as far as possible, been verified by means of surveillance, audio devices and documents, and that enquiries had been made as to whether and, if so, why the applicant and Mr Langendoen had financially supported the factory in Belgium and had the Delta Rio factory in Ecuador set up.

Although reports by the National Criminal Investigation Department are generally not public, the Fort Team's report was made public given the attention this inquiry, against the background of the PEC inquiry, had attracted. Its main conclusions comprised, *inter alia*, the following elements:

- the Kennemerland RCID was to be characterised as a disorganised service, in which no direction was given and where no substantive control whatsoever was exercised;
- in the Kennemerland RCID, basic rules on the “running” of informers and infiltrators had been breached frequently and on a large scale;
- the police force command had seriously fallen short in the exercise of its responsibility over the RCID in that the commander, his deputy and the head of the criminal investigation division were not or hardly aware of the particulars of RCID activities;
- the scope of CID work had for a long time been seriously underestimated by the Haarlem public prosecution service;
- between 1991 and 1995 the RCID chief Langendoen and his (ex-)collaborator (the applicant) had, with a high degree of probability, spent over five million Netherlands guilders from an undocumented source, thus giving rise to the impression that the money had criminal origins;
- the spending of this money had not been subjected to any form of control;
- the RCID chief Langendoen had consequently disregarded his duty to inform and give explanations to his superiors and the public

prosecution service on essential points, and had intentionally misinformed his superiors as well as the National Criminal Investigation Department;

- since at least 1991 the Kennemerland RCID had used the method of controlled drug deliveries;

- the relevant police commanders and public prosecutors had only controlled the application of this method by the Kennemerland RCID to a limited extent;

- Mr Langendoen and the applicant had set up a CID operation in Ecuador wholly independently (without informing their superiors or the public prosecution service), and in this so-called “fruit-juice channel” all rules applicable to CID activities had been breached;

- the most plausible explanation for the “fruit-juice channel” was the wish to set up an infrastructure for controlled narcotics shipments and it had remained unclear what purpose this channel still served after the IRT had been disbanded and for what purposes major investments were still being made;

- the statements given by Mr Langendoen and the applicant before the PEC about the funds invested in the “fruit-juice channel” were, on important points, in contradiction with the findings made in the inquiry of the National Criminal Investigation Department;

- the conducting of CID operations abroad (Morocco, Ecuador, the United Kingdom, Belgium), without informing the foreign authorities, had violated the sovereignty of these countries, making it subservient to domestic investigation interests;

- it had not appeared that any killings in the criminal world could be attributed to the Kennemerland RCID’s practice of “running” informers or to the targeting of such informers;

- after the IRT’s disbandment, mention had been made on several occasions of serious threats against Mr Langendoen, but it had appeared after investigation that there was nothing concrete behind these threats; it was noteworthy, however, that they coincided with times Mr Langendoen was explicitly called to account for far-reaching CID activities;

- moreover, after leaving the police force, the applicant had kept in touch with at least four informers and had – with the collaboration of former colleagues – transported drugs through police-controlled channels and accepted money of criminal origin; and

- no explanation had been found for a number of actions by Mr Langendoen and the applicant, and they themselves had never given a reasonable explanation; the question whether they had been active, within the limits of the rule of law, in fighting crime or, whether, intentionally or unintentionally, they had participated in that same criminal activity could not be answered.

2. *The proceedings in which the applicant was involved*

On 9 October 1995, immediately after Mr Langendoen's appearance, the applicant gave evidence under oath at a public hearing before the PEC. On 30 October 1995, the PEC had a "private conversation" with Mr R., who was referred to in the verbatim record of this conversation as "Juice-man" ("*Sapman*"). On 2 November 1995, directly after Mr Langendoen's second appearance, the PEC also took evidence from the applicant in public for a second time.

Although in the course of its inquiry the Fort Team had requested the applicant to give a statement on a number of occasions, he did so only once, namely shortly before his second PEC hearing, and briefly in the context of the inquiry into the "fruit-juice channel", and refused further cooperation.

On 31 January 1996 the PEC transmitted to the Chief Public Prosecutor of The Hague a formal record of perjury (*proces-verbaal van meined*) in relation to the applicant and his former superior Mr Langendoen concerning various parts of their statements before the PEC, namely those parts concerning the question of payments to Mr R.

On an unspecified date, the applicant was ordered to appear before the Regional Court (*arrondissementsrechtbank*) of The Hague to stand trial on charges of repeated perjury before the PEC and of repeatedly, that is to say, on different occasions between 25 April 1996 and 11 June 1996, having sought to intimidate Mr R. when the applicant knew or had serious reason to assume that a statement from him would be sought in the context of the PEC inquiry.

In a judgment of 8 April 1998, following hearings on 24 and 25 March 1998, the Regional Court convicted the applicant as charged and sentenced him to six months' imprisonment. Both the applicant and the prosecution lodged an appeal with the Court of Appeal (*gerechtshof*) of The Hague.

In a judgment of 5 March 2002, following nine hearings between 14 November 2000 and 19 February 2002 and in the course of which Mr R. had given evidence to the Court of Appeal on 17 January 2001, the Court of Appeal quashed the judgment of 8 April 1998, convicted the applicant of repeated perjury before the PEC (in respect of three parts of the statements he had made at hearings before the PEC) and of repeatedly having sought to intimidate the (potential) witness Mr R. It acquitted the applicant on the remaining charges and sentenced him to three months' imprisonment, suspended pending a two-year probationary period.

The Court of Appeal rejected the applicant's argument that his statements before the PEC had not been made freely and, consequently, had been obtained in violation of the *nemo tenetur* principle (the right not to

be compelled to provide self-incriminating evidence and thus contribute to one's own conviction). It further rejected his argument that the prosecution should be declared inadmissible on account of unlawful actions on the part of the PEC. The Court of Appeal did not find it established that the PEC had had unlawful access to information originating from the Fort Team inquiry or that the PEC had acted unlawfully towards Mr R. in making available the verbatim record of its "private conversation" with Mr R. In so far as the defence made allegations of unlawful acts on the part of the public prosecutor, the Court of Appeal noted that the public prosecutor, before bringing criminal proceedings against the applicant, had sought and obtained permission from Mr R. to use his statements to the Fort Team in evidence and that, in the charges brought against the applicant which – contrary to the PEC's formal record of perjury – were contained in a public document, the identity of Mr R. was not disclosed as only his initials were used. It attached no decisive value to the fact that the public prosecutor had failed to obtain Mr R.'s prior permission to use in evidence the verbatim record of his "private conversation" with the PEC, as the content of this conversation – in comparison with the numerous other statements given by Mr R. – hardly contained any new facts.

As regards the inquiry by the Fort Team, the Court of Appeal noted that the tasks of the National Criminal Investigation Department included carrying out inquiries into the manner in which police officers used their statutory powers, and that, in accordance with section 19(3) of the 1993 Police Act (*Politiewet*) taken in conjunction with Article 2 of the Order on the functions of special-duty police officers (*Taakbeschikking bijzondere ambtenaren van politie*) of 25 March 1994 (Official Gazette – *Staatscourant* – 1994, no. 64), the Prosecutor-General (*Procureur-Generaal*) can instruct the National Criminal Investigation Department to carry out an inquiry, which may concern acts of an individual police officer or the functioning of a particular police force unit. After an extensive analysis of the mission of the Fort Team and the manner in which its inquiry had evolved, the Court of Appeal found no reason for holding that this inquiry should be regarded as a covert criminal investigation or that, in the course of this inquiry, the applicant should have been regarded as a criminal suspect in connection with the "fruit-juice channel".

The Court of Appeal also rejected the applicant's argument that the recording of his (telephone) conversations with Mr R. had infringed his rights under Article 8 of the Convention. It found it established that, in the course of nine hearing sessions between 2 June 1995 and 7 March 1996, Mr R. had made statements to the Fort Team about the "fruit-juice channel", that four face-to-face conversations (between April and August 1995) and four telephone conversations (between July and August 1995) between the applicant and Mr R. had been recorded by Mr R., that

he had done so on a voluntary basis and with the aid of devices provided by the Fort Team as his allegations were initially disbelieved and that, only in respect of one particular conversation, had Mr R. received specific instructions as to what information should be obtained from the applicant, namely an admission of payments by him to Mr R.

The Court of Appeal held that, according to domestic case-law, the mere tape recording of a (telephone) conversation without the permission (or knowledge) of the conversation partner did not, in itself, entail a violation of that conversation partner's right to respect for his private life; for that to be the case, additional circumstances were required. In the instant case, these additional circumstances were that a number of conversations had been recorded, including the applicant's contributions to those conversations. In addition, the (telephone) conversations had been conducted by the applicant as the former "runner" of a (former) police informer about matters having occurred during the period in which the applicant "ran" Mr R. as informer and the winding-up of that relationship. As these conversations – in any event on the part of the applicant – were of an exclusively professional nature and content, the Court of Appeal held that, having regard to domestic case-law on this point, this allowed no other conclusion than that the applicant's private life did not come into play in respect of the recorded (telephone) conversations in issue. It further held that Mr R.'s recourse to a recording device – and Mr R. had been entirely free to decide whether or not to activate it as well as to make the recordings available to the Fort Team – had mainly been prompted by Mr R.'s need to substantiate his account of the "fruit-juice channel" in order to be believed. The Court of Appeal therefore considered that it could not be said that there had been interference on the part of the authorities in respect of the recording. It only accepted the existence of such interference in breach of Article 8 § 1 of the Convention in respect of the one recorded conversation for which Mr R. had received explicit instructions, to the extent that this conversation related to matters falling within the applicant's private sphere.

In the opinion of the Court of Appeal, these findings were not altered by the fact that the Fort Team, for its part, had an interest in recording the conversations for the purposes of verifying information relevant to its fact-finding inquiry, provided by Mr R., about the involvement in the "fruit-juice channel" of staff attached to the Kennemerland RCID, the unit concerned by the Fort Team inquiry. The court found it relatively obvious that this verification, in view of the accounts of the inquiry in subsequent reports, had taken place in the form of tape recordings and the preparation of transcripts and, in this connection, reiterated its finding that the inquiry was not to be regarded as a (covert) criminal investigation.

It concluded as follows:

“As to the tape recordings, the recorded conversations took place between a former ‘runner’ of the Kennemerland RCID and a (former) informer about matters relating exclusively to that relationship. The defence has been provided with the opportunity to question [Mr R.] as well as the criminal investigation officers who were involved. The authenticity of the recordings has not been disputed by the defence. Furthermore, the tape recordings do not constitute the sole evidence on which a conviction of [the applicant] could be based.

The unlawfulness of the interference on the part of the authorities is founded solely on the absence of a ‘statutory authority for the interference’, because the Netherlands has not provided for a statutory regulation of a fact-finding inquiry. And that sole observation, taking into account that the interference on the part of the National Criminal Investigation Department consisted merely of the ‘rehearsing’ of a future conversation desired by Mr R., cannot lead to excluding as evidence the tape recording concerned.”

The applicant’s subsequent cassation appeal, in which he raised a total of fifteen grievances, was rejected by the Supreme Court (*Hoge Raad*) on 8 July 2003. In so far as the applicant, relying on Article 6 of the Convention, complained that the Court of Appeal had unjustly rejected his argument that his statements before the PEC had not been made freely and had, consequently, been obtained in violation of the *nemo tenetur* principle, the Supreme Court held:

“5.3.1. It is implicit in Article 6 of the Convention, on which the [applicant] relies, that when there is a ‘criminal charge’ within the meaning of this provision against a suspect, the latter has the right ‘to remain silent’ and ‘not to incriminate himself’. This entails that under certain circumstances the use in criminal proceedings of statements by a suspect, obtained from him at a moment when there was not (yet) a criminal charge but which were given in response to questions in respect of which he was under a statutory obligation to reply, may be in violation of the provisions of Article 6 of the Convention (see European Court of Human Rights, *Saunders v. the United Kingdom*, 17 December 1996).

5.3.2. The present case concerns a suspect in respect of whom it has been found established that he, before the PEC in the context of a parliamentary inquiry, intentionally and under oath made a false statement. The applicable procedure for such an inquiry is provided for in the Parliamentary Inquiries Act [*Wet op de Parlementaire Enquête*]. Pursuant to this Act, witnesses are obliged to comply with a summons from the PEC and they are obliged to answer the questions put to them. The PEC can hear witnesses under oath. A failure to appear or the refusal to answer questions put by the PEC can result in criminal proceedings being brought against the witness concerned. Section 24 of the Parliamentary Inquiries Act provides that statements made before or upon instructions of the PEC cannot be used in evidence, either against the person who has given them or against a third party, except in case of perjury.

The Parliamentary Inquiries Act does not provide for a right to refuse to give evidence [*verschoningsrecht*] for the witness who by answering a question exposes himself to prosecution in criminal proceedings.

5.4. [The applicant’s present cassation complaint] is based on the argument that the (perjured) statement given by the [applicant] as a witness before the PEC was made under duress and that, consequently, the rights under Article 6 of the Convention as referred to in 5.3.1. above have been breached. To the extent that, in this context, the point of departure is that a witness to be heard before the PEC in a [parliamentary] inquiry procedure is entitled to the guarantees under Article 6 of the Convention, it overlooks the fact that this procedure does not fall within the scope of Article 6 as it does not entail the ‘determination of a criminal charge’.

In so far as [the applicant argues that] Article 6 of the Convention opposes the use in evidence in the instant criminal proceedings of the (perjured) statement given by [the applicant] before the PEC, this also fails. This Convention provision seeks – in so far as relevant here – to guard a suspect from a conviction based on statements made by him under duress about his involvement in any criminal offence and not to protect a suspect who, as in the instant case, before there was a ‘criminal charge’, intentionally gave an untruthful statement and thereby committed a criminal offence.

5.5. It follows from the above that the Court [of Appeal] correctly rejected this argument ...”

The Supreme Court dismissed the applicant’s complaint under Article 8 of the Convention in respect of the recording by Mr R. of their (telephone) conversations. The Supreme Court held:

“The complaint does not provide grounds for overturning the ruling of the Court of Appeal [*kan niet tot cassatie leiden*]. Having regard to section 81 of the Judiciary (Organisation) Act [*Wet op de rechterlijke organisatie*], no further reasoning is called for, since the complaint does not give rise to the need for a determination of legal issues in the interest of legal unity or legal development.”

B. Relevant domestic law and practice

Pursuant to section 3(2) of the Parliamentary Inquiries Act 1850 (*Wet op de Parlementaire Enquête* – “the Act”), all persons residing in the Netherlands are obliged to comply with a summons to appear before a parliamentary commission of inquiry in order to be heard as a witness or expert. Where a person fails to comply with a summons to appear, the commission may issue an order for the person concerned to be brought before it (*bevel tot medebrenging*) in accordance with section 13 of the Act. The commission may require such witnesses to take the oath or make a solemn declaration that they will state the whole truth and nothing but the truth (section 8(1) and (2) of the Act). Such a witness is entitled to be assisted by a lawyer (section 8(a)(1) of the Act), although the commission may, on serious grounds, decide to hear a witness without such assistance (section 8(a)(2) of the Act).

Pursuant to sections 10, 15 and 16 of the Act, failure to appear before the commission or a refusal to answer questions may give rise to criminal proceedings for the offence defined in Article 192 of the Criminal Code (*Wetboek van Strafrecht*). A failure to comply with a request by a

parliamentary commission of inquiry to make documents available constitutes an offence under Article 192(a) of the Criminal Code. A parliamentary commission of inquiry can also seek a judicial commitment order (*gijzeling*) against a witness or expert who refuses to comply with his or her obligations under the Act (section 17 of the Act).

Although in principle a parliamentary commission of inquiry hears witnesses and experts in public, it may decide on serious grounds to conduct the hearing or a part thereof in camera (section 18(a)(1)-(2) of the Act). In such a case, the members and substitutes of the parliamentary commission of inquiry are bound to secrecy in respect of what has come to their knowledge during such a hearing in camera (Section 18(a)(3) of the Act).

Unlike the position in criminal proceedings, persons heard by a parliamentary commission of inquiry do not have the right to remain silent. The only persons who enjoy the privilege of non-disclosure before a parliamentary commission of inquiry are those who – by virtue of their office, their profession or their position – are bound to secrecy, but only in relation to matters the knowledge of which has been entrusted to them in that capacity (section 19 of the Act) or in cases where disclosure of secret information would entail disproportionate damage to the exercise of the profession of the person concerned or to the interest of his or her company or the company for which he or she works or has worked (section 18 of the Act).

Section 24 of the Act provides that, with the exception of the situation referred to in section 25, statements given to a parliamentary commission of inquiry can never be used in evidence in judicial proceedings against the person having given such statements or against any third party. This reflects the principle that the purpose of a parliamentary inquiry is to find out the truth about facts and events having taken place in the past and not to determine personal liabilities under civil or criminal law.

Section 25 of the Act provides, *inter alia*, that perjury (*meineed*) on the part of a witness heard by a parliamentary commission of inquiry attracts the penalties provided for in the Criminal Code for giving false testimony in civil proceedings. It further provides that the written record of the hearing concerned constitutes legal evidence.

COMPLAINTS

The applicant complained that the procedure before the PEC infringed Article 6 of the Convention as it did not allow persons appearing as witnesses before that commission to rely on the privilege against self-incrimination or the right to silence. According to the applicant, the absence of a right to refuse to give evidence in hearings before the PEC

had denied him a fundamental right protecting him from committing perjury or from exposing himself to the danger of being prosecuted in criminal proceedings. Consequently, his obligation to give information to the PEC, exercising its powers under the Parliamentary Inquiries Act, and his subsequent prosecution and conviction of perjury, had amounted to a violation of Article 6.

The applicant further complained under Article 8 of the Convention of the recording of his telephone conversations and conversations during private meetings with Mr R., who had been provided by the National Criminal Investigation Department (*Rijksrecherche*) with recording devices and had been given suggestions about the substance of the conversations to be held, such that he would find ways of making the applicant admit that he had provided money to Mr R., as this would demonstrate that the applicant, during the period in which he worked as a criminal investigation officer, had used unacceptable methods of investigation.

THE LAW

1. The applicant alleged a violation of Article 6 of the Convention in that the guarantees secured by that provision were not available to him when he gave evidence before the PEC. Article 6 of the Convention, in its relevant parts, reads as follows:

“1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. ...

2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

...”

The Court is required to determine at the outset whether the impugned proceedings before the PEC fall within the scope of Article 6, that is to say whether they entailed a determination of the applicant’s “civil rights and obligations” or “a criminal charge” against him within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention.

The Court notes that the applicant was called as a witness in parliamentary inquiry proceedings, the aim of which was to investigate criminal investigation methods used in the Netherlands in cases concerning organised crime and the supervision of such methods. According to the Court’s case-law, the concept of “civil rights and obligations” under Article 6 § 1 of the Convention is “autonomous” and cannot be interpreted solely by reference to the domestic law of the respondent State (see *Ferrazzini v. Italy* [GC], no. 44759/98, § 24, ECHR 2001-VII). The Court further reiterates that there may exist obligations

vis-à-vis the State or its subordinate authorities which, for the purpose of Article 6 § 1, are to be considered as belonging exclusively to the realm of public law and are accordingly not covered by the notion of “civil rights and obligations”. This will be the case, in particular, where an obligation is part of normal civic duties in a democratic society (see *Schouten and Meldrum v. the Netherlands*, 9 December 1994, § 50, Series A no. 304).

The Court finds that the obligation in issue, namely to appear and give truthful evidence before a parliamentary commission of inquiry – which is of crucial importance for the adequate operation of a parliamentary scrutiny mechanism in a democratic society – is to be regarded as forming part of such normal civic duties. Consequently, the proceedings before the PEC in the instant case cannot be regarded as falling within the scope of Article 6 under its civil head.

As to the question whether these proceedings entailed a determination of a “criminal charge”, the Court has found no reason for holding that the inquiry conducted by the PEC in any way amounted to a disguised form of criminal proceedings directed against the applicant. It concerned a broad inquiry into controversial methods of criminal investigation used in cases concerning organised crime and, moreover, section 24 of the Parliamentary Inquiries Act explicitly prohibits the use of statements made before the PEC as evidence in criminal proceedings. This is not altered by the fact that subsequent criminal proceedings were brought against the applicant, as that is irrelevant to the question whether the proceedings before the PEC, as such, determined a criminal charge (see *P. v. Austria*, no. 17072/90, Commission decision of 29 June 1992, Decisions and Reports 73, p. 186). The Court therefore finds that the proceedings before the PEC also fall outside the scope of Article 6 under its criminal head (see *Montera v. Italy* (dec.), no. 64713/01, 9 July 2002).

It follows that this part of the application must be rejected as being incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention, pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

To the extent that the applicant seeks to complain of the subsequent impact of his having testified before the PEC, namely the institution of criminal proceedings on, *inter alia*, charges of perjury before the PEC, the Court reiterates its established case-law to the effect that, although not specifically mentioned in Article 6 of the Convention, the rights relied on by the applicant – the right to silence and the right not to incriminate oneself – are generally recognised international standards which lie at the heart of the notion of a fair procedure under Article 6. Their rationale lies, *inter alia*, in the protection of the accused against improper compulsion by the authorities, thereby contributing to the avoidance of miscarriages of justice and to the fulfilment of the aims of Article 6. The right not to incriminate oneself, in particular, presupposes that the prosecution in a criminal case seek to prove their case against the

accused without recourse to evidence obtained through methods of coercion or oppression in defiance of the will of the accused. In this sense the right in question is closely linked to the presumption of innocence contained in Article 6 § 2 of the Convention (see *Weh v. Austria*, no. 38544/97, § 39, 8 April 2004).

The right not to incriminate oneself is primarily concerned with respect for the will of an accused person to remain silent in the context of criminal proceedings and with the use made of compulsorily obtained information in criminal prosecutions. However, not every measure taken with a view to encouraging individuals to give the authorities information must be regarded as improper compulsion. The right in question does not *per se* prohibit the use of compulsory powers to require persons to provide information about, for instance, their financial assets even though a penalty may be attached to a failure to do so (see *Allen v. the United Kingdom* (dec.), no. 76574/01, ECHR 2002-VIII) or, in the context of the present case, compulsory powers to require persons to provide information to a parliamentary commission of inquiry, as it would be difficult to envisage such a commission functioning effectively without such powers.

Noting the prohibition set out in section 24 of the Parliamentary Inquiries Act, the Court cannot find that, to the extent that the applicant's evidence before the PEC might have been of a self-incriminating nature or might have incriminated others, such disclosure would have exposed him or any other person to a risk of criminal prosecution on the basis of such evidence.

In so far as relevant for the present case, the applicant was charged with and convicted of having committed perjury before the PEC. In other words, he lied or perjured himself through giving untruthful information to the PEC. This was not an example of forced self-incrimination before the PEC relating to an offence which he had previously committed; it was the offence itself. It may be that the applicant lied in order to prevent revealing conduct which, in his perception, might possibly be criminal and lead to prosecution. However, the right to silence and not to incriminate oneself cannot be interpreted as giving a general immunity for actions motivated by the desire to evade investigation. Thus, the present case is not one concerned with the use of compulsorily obtained information in subsequent criminal proceedings. Consequently, the Court does not find that the facts of this case disclose any infringement of the right to silence or privilege against self-incrimination or that there has been any unfairness contrary to Article 6 § 1 of the Convention in respect of the criminal proceedings brought against the applicant.

It follows that this part of the application must be rejected as manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

2. The applicant further complained that Mr R.'s recording of their (telephone) conversations had constituted a violation of his rights under Article 8 of the Convention, which reads as follows:

“1. Everyone has the right to respect for his private ... life ... and his correspondence.

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

The Court is of the opinion that this complaint must be brought to the notice of the Netherlands Government in accordance with Rule 54 § 2 (b) of the Rules of Court, and that the Government should be invited to submit written observations on the admissibility and merits of this complaint.

For these reasons, the Court unanimously

Decides to adjourn the examination of the applicant's complaint under Article 8 of the Convention concerning the recording of his conversations with Mr R.;

Declares the remainder of the application inadmissible.

VAN VONDEL c. PAYS-BAS
(*Requête n° 38258/03*)

TROISIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 23 MARS 2006²

1. Siégeant en une chambre composée de Boštjan M. Zupančič, *président*, John Hedigan, Margarita Tsatsa-Nikolovska, Vladimiro Zagrebelsky, Egbert Myjer, Davíd Thór Björgvinsson, Ineta Ziemele, *juges*, et de Vincent Berger, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Condamnation pour parjure d'une personne ayant fait des déclarations mensongères dans le cadre d'une procédure d'enquête parlementaire****Article 6 § 1**

Applicabilité – Droits et obligations de caractère civil – Accusation en matière pénale – Obligation de déposer devant une commission d'enquête parlementaire – Obligation civique normale dans une société démocratique – Obligation ressortissant exclusivement au domaine du droit public – Interdiction de poursuivre quelqu'un au pénal sur la base d'une déclaration faite dans le cadre d'une procédure d'enquête parlementaire – Enquête parlementaire non constitutive d'une forme détournée de poursuites pénales – Auto-incrimination – Droit de garder le silence – Cas étranger à celui d'une utilisation dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure d'informations obtenues contre le gré de l'accusé – Condamnation pour parjure d'une personne ayant fait des déclarations mensongères dans le cadre d'une procédure d'enquête parlementaire

*
* *

En 1994, une commission d'enquête parlementaire sur les méthodes d'investigation criminelle («PEC») fut constituée aux Pays-Bas avec pour mission, entre autres, d'examiner la légitimité et la légalité des méthodes d'investigation de la police. Ancien officier de police judiciaire, le requérant fut entendu à deux reprises en qualité de témoin lors des auditions publiques menées par cette commission. En vertu des dispositions pertinentes du droit interne, les témoins appelés à déposer dans le cadre d'une procédure d'enquête parlementaire n'ont normalement pas le droit de garder le silence. En revanche, la déposition d'un témoin devant une PEC ne peut être utilisée comme moyen de preuve à son encontre ou à l'encontre d'un tiers. En 1995, une enquête fut aussi ouverte sur les activités et les méthodes d'investigation du service régional de renseignement criminel. Le requérant fut entendu dans le cadre de cette enquête après qu'on lui eut promis que sa déposition ne serait pas utilisée dans une instruction judiciaire sans accord. A l'issue de ces deux enquêtes, des poursuites furent engagées contre le requérant, à qui l'on reprochait de s'être rendu coupable de parjure devant la PEC et de tentative d'intimidation sur son ancien informateur, alors qu'il savait ou avait de sérieuses raisons de penser que celui-ci serait appelé à déposer dans le cadre des travaux de la commission. Le requérant fut reconnu coupable de ces deux chefs d'accusation.

Article 6 § 1: l'obligation de comparaître et de déposer devant une commission d'enquête parlementaire – qui revêt une importance cruciale pour le bon fonctionnement des mécanismes de contrôle parlementaire institués par les sociétés démocratiques – doit être considérée comme faisant partie des

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

obligations civiques normales et comme ressortissant au domaine du droit public. Dès lors, la procédure litigieuse ne saurait relever du champ d'application du volet civil de l'article 6 § 1. La Cour n'aperçoit par ailleurs aucune raison de penser que l'enquête menée par la PEC constituait une forme détournée de poursuites pénales dirigées contre le requérant. Dans ces conditions, la procédure en question ne saurait passer pour tomber sous le coup du volet pénal de l'article 6 : incompatibilité *ratione materiae*.

Le requérant fut reconnu coupable de parjure pour avoir fait des déclarations mensongères à la PEC. En livrant un faux témoignage devant la PEC, le requérant ne s'est pas incriminé lui-même d'un acte qu'il aurait déjà réalisé, mais il a commis l'infraction pour laquelle il a été condamné. Par conséquent, la présente affaire ne se rapporte pas à l'utilisation contre un accusé, dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure, d'informations obtenues contre le gré de l'intéressé. Dans ces conditions, il n'y a pas eu violation du droit du requérant de garder le silence et de ne pas contribuer à sa propre incrimination dans le cadre des poursuites pénales dont il a fait l'objet : défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

P. c. Autriche, n° 17072/90, décision de la Commission du 29 juin 1992, Décisions et rapports 73

Schouten et Meldrum c. Pays-Bas, 9 décembre 1994, série A n° 304

Ferrazzini c. Italie [GC], n° 44759/98, CEDH 2001-VII

Montera c. Italie (déc.), n° 64713/01, 9 juillet 2002

Allen c. Royaume-Uni (déc.), n° 76574/01, CEDH 2002-VIII

Weh c. Autriche, n° 38544/97, 8 avril 2004

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Joost van Vondel, est un ressortissant néerlandais né en 1954 et résidant à Leeds (Royaume-Uni). Du 1^{er} janvier 1989 au 1^{er} août 1994, il travailla comme «runner»¹ pour le service régional de renseignement criminel (*Regionale Criminele Inlichtingendienst* – «RCID») du Kennemerland. Il est représenté devant la Cour par M^e G. Spong, avocat inscrit au barreau d'Amsterdam.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant et tels qu'ils ressortent de documents publics, peuvent se résumer comme suit.

1. Le contexte général

a) L'évolution des services d'enquête pénale aux Pays-Bas

Le développement de la criminalité aux Pays-Bas au début des années 1970 a rendu nécessaires une coopération plus étroite entre les autorités d'enquête pénale aux niveaux régional et national ainsi que la collecte et le stockage préventifs, et pas seulement réactifs, d'informations au sujet des activités criminelles.

A cet effet, les services d'enquête pénale de certains corps de police communale (*gemeentepolitie*) de grande taille et au sein de districts de la police nationale (*rijkspolitie*) développèrent des activités de collecte d'informations dans le but de combattre la criminalité. Ils recoururent à des méthodes telles l'observation, l'exploration du monde de la délinquance et le coaching actif («*running*») des informateurs. Ces méthodes d'investigation débouchèrent sur des activités spécialisées, la plupart du temps exercées par un «service de renseignement criminel» (*Criminele Inlichtingendienst* – «CID») au sein de chaque corps de police distinct. De ce fait, il n'y avait pas d'uniformité de structure et de mission entre les divers CID.

Afin de remédier à ce problème, un règlement CID (*CID-Regeling*) – qui définissait les tâches et activités des CID – et un règlement sur le respect par les CID de la protection de la vie privée (*CID-Privacyreglement*) – qui définissait les règles régissant le stockage, le traitement et la fourniture des informations – furent adoptés le 29 mai 1986. Le règlement CID de

1. Les «runners» sont des policiers qui servent de coach et de personne de contact pour les civils qui remplissent le rôle d'informateurs de la police ou qui ont infiltré des organisations criminelles.

1986 prévoyait la création d'un CID dans chacun des 148 corps de police municipaux, dans chacun des dix-sept districts de la police nationale, dans la police maritime et fluviale nationale (*rijkspolitie te water*) et dans le service aviation de la police nationale (*dienst luchtvaart rijkspolitie*). Ces CID avaient pour mission de rassembler, d'enregistrer et de fournir des renseignements criminels au niveau local, c'est-à-dire des renseignements concernant des personnes résidant ou déployant leurs activités dans leurs ressorts géographiques respectifs.

Vingt-trois de ces 167 CID furent ultérieurement désignés comme services régionaux de renseignement criminel (*Regionale Criminele Inlichtingendienst* – «RCID»). Au-delà de leur mission de renseignement au niveau local, ces vingt-trois RCID avaient également une mission de renseignement au niveau régional et des tâches supplémentaires de mise en rapport, de coordination, d'analyse et d'assistance. Le service central d'information concernant les enquêtes criminelles (*Centrale Recherche Informatiedienst* – «CRI») se vit assigner la tâche d'entretenir un CID national (*Landelijke Criminele Inlichtingendienst* – «LCID»), responsable de l'enregistrement des renseignements criminels d'importance nationale ou internationale, de la tenue d'un index thématique CID (contenant les entrées concernant l'ensemble des personnes faisant l'objet de l'attention et des activités du CID), de l'enregistrement des actes du CID impliquant plus d'une région, de l'enregistrement des informations interrégionales ainsi que d'un travail d'analyse, de conseil et d'assistance.

À la suite de la restructuration de la police néerlandaise en vingt-cinq corps de police régionaux et en un corps de police national (*Korps Landelijke Politiediensten*) menée en 1993, la distinction entre les CID locaux et les CID régionaux cessa d'exister. En revanche, la tâche des CID locaux qui consistait à recueillir des renseignements grâce à des unités opérant au niveau local dans les districts demeura inchangée.

Au début des années 1990, de graves préoccupations se firent jour concernant certaines méthodes spéciales d'investigation criminelle qui étaient utilisées dans la lutte contre le crime organisé, et spécialement celles utilisées par l'équipe de recherche interrégionale (*Interregionaal Recherche Team* – «IRT») de la région Hollande du nord/Utrecht. La mission de l'IRT, qui avait été établie en décembre 1988, consistait à combattre le crime organisé par l'action concertée de différents corps de police régionaux. Les méthodes d'enquête criminelle utilisées par l'IRT suscitérent de sérieuses critiques, notamment certaines pratiques comme celle consistant à verser des sommes considérables aux informateurs, à laisser s'opérer, sous surveillance, des livraisons d'importantes cargaisons de narcotiques, avec pour conséquence l'écoulement sur le marché des narcotiques en question, ou à employer des agents infiltrés. L'utilisation de la méthode dite «Delta» était l'une

des raisons pour lesquelles l'IRT de la région Hollande du nord/Utrecht fut finalement démantelée.

Cette méthode «Delta» consistait à utiliser, sous la direction de la police et du parquet, des informateurs chargés d'offrir certains services aux organisations criminelles. Ces informateurs, parmi lesquels figuraient des personnes travaillant dans l'industrie du transport, étaient utilisés par la police pour la collecte d'informations concernant le fonctionnement des organisations criminelles. Ils entretenaient, d'une manière ou d'une autre, des contacts avec des membres d'organisations criminelles. Ils devaient informer la police des moments auxquels devaient arriver les conteneurs dans lesquels les stupéfiants étaient dissimulés. La police devait s'assurer que les conteneurs en question n'avaient pas été contrôlés par les autorités douanières et que le transporteur était muni des documents d'importation et de dédouanement requis. Elle procédait alors au contrôle du contenu de la cargaison et au pesage de la drogue découverte. La drogue était ensuite transportée par l'informateur à l'endroit indiqué par l'organisation criminelle. Elle pouvait alors être soit saisie par la police, soit délibérément laissée intacte afin de protéger l'informateur et d'augmenter son prestige au sein de l'organisation criminelle ou la confiance placée en lui. Dans ce dernier cas, on permettait à la drogue d'arriver sur le marché. Dans certains cas, toutefois, la police perdait la trace de la drogue, et toutes les livraisons ne pouvaient être surveillées. Les informateurs étaient rémunérés par les organisations criminelles pour leurs activités et ils n'avaient pas à rétrocéder ces revenus à la police. Le but de la méthode «Delta» était de permettre à la police de se faire une idée claire du réseau de distribution et des personnes responsables de l'organisation criminelle.

b) L'enquête parlementaire au sujet des méthodes d'investigation criminelle

Le 26 janvier 1994, le ministre de la Justice (*Minister van Justitie*) et le ministre de l'Intérieur (*Minister van Binnenlandse Zaken*) informèrent la chambre basse du Parlement (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) du démantèlement en décembre 1993 de l'IRT de la région Hollande du nord/Utrecht.

À la suite d'un débat qui eut lieu en son sein le 7 avril 1994 au sujet du démantèlement de l'IRT, la chambre basse adopta une motion concernant la réalisation d'une enquête parlementaire (*parlementaire enquête*) au sujet des méthodes d'investigation criminelle utilisées aux Pays-Bas et du contrôle exercé sur ces méthodes.

Après l'adoption au sein de la chambre basse le 25 mai 1994 d'une autre motion relative à ces méthodes d'investigation controversées, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice démissionnèrent.

Un rapport préliminaire établi le 21 octobre 1994 par un groupe de travail composé de cinq députés recommandait l'ouverture d'une enquête parlementaire formelle. Cette recommandation fut acceptée par la chambre basse du Parlement le 16 novembre 1994. Le 6 décembre 1994 fut mise sur pied la commission d'enquête parlementaire sur les méthodes d'investigation criminelle (*parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden* – «PEC»). Elle se composait de neuf députés et avait pour mission d'enquêter :

- sur la nature, la gravité et l'ampleur de la criminalité organisée ;
- sur l'application dans les faits, la légalité, la justification et l'efficacité des méthodes d'investigation criminelle, et
- sur l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des enquêtes criminelles.

La PEC mena une enquête approfondie, qui dura environ un an. De janvier à mai 1995, elle procéda à la collecte et à l'examen de documents et à l'audition préliminaire de plus de 300 personnes. Elle eut par la suite des « conversations privées » (*besloten gesprekken*) informelles et confidentielles avec un total de 139 personnes – des comptes rendus analytiques de ces conversations furent établis – afin d'élargir sa compréhension des questions concernées, de sélectionner les personnes et experts qu'il convenait d'entendre en public et de préparer ces auditions publiques. Sur la base de ces documents, auditions et entretiens, la PEC sélectionna un certain nombre de personnes qu'elle souhaitait entendre. Ces auditions et « conversations privées », qui toutes se tinrent sur une base volontaire, étaient de nature confidentielle, la PEC s'étant engagée à ne faire usage d'aucune citation directe sans y avoir été autorisée par la personne concernée.

Entre le 6 septembre et le 9 novembre 1995, la PEC organisa quatre-vingt-treize auditions publiques, au cours desquelles quatre-vingt-huit personnes témoignèrent, dont le requérant, qui fut entendu à deux reprises. Ces auditions publiques furent diffusées en direct sur la télévision nationale. La PEC n'entendit aucun témoin ou expert à huis clos.

La PEC présenta son rapport final comportant ses conclusions et recommandations le 1^{er} février 1996. Elle y concluait à l'existence d'une crise dans le domaine des enquêtes pénales, caractérisée par trois éléments principaux : d'abord l'absence de normes juridiques adéquates encadrant les méthodes d'enquête utilisées dans la lutte contre le crime organisé, ensuite un système d'enquête pénale qui connaissait des dysfonctionnements dus à la multiplicité des organismes qui pouvaient avoir à y intervenir sans guère de coordination de leurs activités, avec pour conséquence un processus décisionnel opaque quant aux compétences et aux responsabilités, et enfin des problèmes au niveau des structures de pouvoir, le parquet n'ayant ou n'exerçant pas toujours une autorité suffisante sur la police.

Ledit rapport de la PEC a eu un grand impact sur l'organisation des procédures d'enquête pénale aux Pays-Bas et a constitué la base sur laquelle le législateur a apporté toute une série de changements au code de procédure pénale, au travers, notamment, de la loi sur la révision des enquêtes judiciaires préliminaires (*Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek*) et de la loi sur les pouvoirs d'investigation spéciaux (*Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*) qui, entrées en vigueur le 1^{er} février 2000, modifiaient les règles légales relatives aux pouvoirs et aux mesures coercitives dans le domaine des enquêtes pénales.

c) La mission d'enquête effectuée par le «Fort-team»

En avril 1995, avec l'autorisation du ministre de la Justice et sous la responsabilité et la direction du ministère public (*Openbaar Ministerie*), une équipe spéciale de l'Inspection générale de la police nationale (*Rijksrecherche*) appelée «Fort-team»¹ entama un vaste travail d'enquête au sujet de la manière dont le service régional de renseignement criminel (*Regionale Criminele Inlichtingendienst* – «RCID») du Kennemerland avait fonctionné de 1990 à 1995 et, notamment, de l'utilisation par lui de méthodes d'enquête spéciales non dissemblables de celles qui avaient été utilisées par l'IRT de Hollande du nord/Utrecht. La mission confiée au *Fort-team* était la suivante: «mener, de manière aussi approfondie que possible, une enquête au sujet des activités, du fonctionnement et des méthodes de travail du RCID du Kennemerland de 1990 à ce jour. Une attention particulière doit être consacrée à l'utilisation faite de méthodes d'investigation spéciales. Par ailleurs, les responsabilités de la police pour le RCID et ses opérations doivent être tirées au clair. L'enquête doit déboucher sur un rapport comportant des conclusions et des recommandations.»

Il fut décidé avec le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur que le président et le vice-président de la PEC seraient tenus informés dès le début de l'enquête des constatations du *Fort-team*. Il s'agissait en effet d'un exercice d'investigation visant essentiellement à permettre de tirer des leçons des faits constatés.

Le fonctionnement du RCID du Kennemerland au cours de la période visée par l'enquête du *Fort-team* avait déjà fait l'objet auparavant d'un certain nombre d'enquêtes de la part de la police régionale du Kennemerland et de l'Inspection générale de la police nationale. Les résultats de ces enquêtes antérieures furent incorporés dans ceux de l'enquête du *Fort-team*, qui couvrait une multitude d'aspects relatifs au fonctionnement pratique du RCID du Kennemerland, et notamment sa

1. «Equipe du fort», ainsi appelée par référence au fort De Bilt, qui abritait le quartier général de l'équipe.

participation à un certain nombre d'activités spécifiques, telles celles de la « filière jus de fruits », filière de livraison contrôlée dans le cadre de laquelle les policiers surveillaient des livraisons de narcotiques transportés dans des concentrés de jus de fruits.

Au cours de son enquête, le *Fort-team* entendit 250 personnes, dont quarante plus d'une fois. Parmi les personnes entendues figuraient de hauts fonctionnaires de la police et du ministère public, des policiers participant à des enquêtes criminelles, des indicateurs de police et d'autres civils. Le requérant et son ancien supérieur, M. Langendoen, témoignèrent eux aussi devant le *Fort-team*. Celui-ci donna à toutes les personnes entendues par lui l'assurance que leurs déclarations ne seraient pas utilisées sans leur consentement dans le cadre d'une enquête pénale.

Il ressort du rapport final remis par le *Fort-team* le 29 mars 1996 que dès le début de son enquête celui-ci eut des contacts avec M. R., un producteur belge de jus de fruits qui, au cours de la période pertinente, avait agi comme informateur du RCID du Kennemerland et dont le requérant avait été l'agent de contact (« runner »). M. R. avait pris langue avec le CRI en avril 1995 et avait déclaré que depuis la fin de 1991 il avait été en rapport avec le requérant puis avec le collègue de ce dernier, M. Langendoen. A partir de 1991, M. R. avait fourni au requérant des informations au sujet de la production de concentrés de jus de fruits au Maroc et de leur transport vers les Pays-Bas. Après avoir lui-même installé une fabrique de jus de fruits en Belgique en 1992, il avait rencontré M. Langendoen, qu'il n'avait connu au départ que sous un pseudonyme. A la demande du requérant et de M. Langendoen, M. R. avait créé la fabrique de jus de fruits Delta Rio en Equateur. Alors qu'ils avaient investi des millions de florins néerlandais tant dans la fabrique belge que dans la fabrique Delta Rio, le requérant et M. Langendoen décidèrent en septembre 1994 qu'il y avait lieu de fermer et de vendre la fabrique Delta Rio. Ne comprenant pas cette décision, M. R. commença à se méfier du requérant et de M. Langendoen et décida d'informer le CRI de la question. Par la suite, le CRI mit M. R. en contact avec l'Inspection générale de la police nationale.

Dans son rapport final, le *Fort-team* précisait par ailleurs que pendant son enquête il avait vérifié autant que possible, par le biais de surveillances, de dispositifs audio et de documents, les déclarations faites par M. R. et mené des investigations au sujet de la question de savoir si, et, dans l'affirmative, pourquoi, le requérant et M. Langendoen avaient soutenu financièrement la fabrique située en Belgique et demandé la création de la fabrique Delta Rio en Equateur.

Bien que les rapports de l'Inspection générale de la police nationale ne soient en général pas rendus publics, celui du *Fort-team* le fut, en raison de l'attention que les travaux de l'équipe avaient suscitée dans le contexte de

l'enquête menée par la PEC. Ses conclusions principales comportaient notamment les éléments suivants :

- le RCID du Kennemerland devait être qualifié de service désorganisé à l'intérieur duquel aucune directive n'était donnée et aucun contrôle substantiel exercé ;

- à l'intérieur du RCID du Kennemerland, les règles de base sur le suivi des indicateurs et agents infiltrés étaient fréquemment enfreintes, et ce sur une vaste échelle ;

- le commandement de la police avait sérieusement manqué à ses devoirs dans l'exercice de sa responsabilité sur le RCID, dans la mesure où le commandant, son adjoint et le chef de la division des enquêtes criminelles n'étaient pas ou quasiment pas au courant des particularités des activités du RCID ;

- l'ampleur du travail du CID avait pendant longtemps été gravement sous-estimée par le parquet de Harlem ;

- entre 1991 et 1995, le chef du RCID Langendoen et son (ex-)collaborateur (le requérant) avaient, selon toute probabilité, dépensé plus de cinq millions de florins néerlandais provenant d'une source non renseignée, ce qui faisait naître l'impression que l'argent avait une origine criminelle ;

- la dépense de cet argent n'avait été soumise à aucune forme de contrôle ;

- le chef du RCID Langendoen avait systématiquement manqué à son devoir d'informer ses supérieurs et le parquet des points essentiels et il avait délibérément donné de fausses informations à ses supérieurs ainsi qu'à l'Inspection générale de la police nationale ;

- depuis 1991 au moins, le RCID du Kennemerland utilisait la méthode des livraisons contrôlées de drogue ;

- les chefs de police et procureurs compétents n'avaient contrôlé que dans une mesure limitée l'application faite de cette méthode par le RCID du Kennemerland ;

- M. Langendoen et le requérant avaient monté une opération du CID en Equateur de manière tout à fait indépendante (sans en informer leurs supérieurs ni le parquet), et dans le cadre de la « filière jus de fruits » toutes les règles applicables aux activités du CID avaient été enfreintes ;

- l'explication la plus plausible pour l'institution de la « filière jus de fruits » était le souhait d'établir une infrastructure pour les cargaisons contrôlées de stupéfiants et il demeurait impossible de répondre à la question de savoir à quoi cette filière pouvait encore servir après le démantèlement de l'IRT et à quelle fin des investissements considérables continuaient d'être effectués ;

- les déclarations faites par M. Langendoen et le requérant devant la PEC au sujet des fonds investis dans la « filière jus de fruits » étaient sur des points importants en contradiction avec les

constatations effectuées par l'Inspection générale de la police nationale au cours de son enquête;

– la réalisation d'opérations du CID à l'étranger (au Maroc, en Equateur, au Royaume-Uni, en Belgique) sans information préalable des autorités étrangères avait violé la souveraineté de ces pays, l'asservissant ainsi aux intérêts des enquêtes menées aux Pays-Bas;

– il ne semblait pas que des homicides commis dans le milieu dussent être imputés à la pratique du RCID du Kennemerland consistant à «entretenir» («*run*») des informateurs ou au ciblage de pareils informateurs;

– après le démantèlement de l'IRT, il avait à plusieurs reprises été question de menaces graves dirigées contre M. Langendoen, mais l'enquête avait fait apparaître qu'il n'y avait rien de concret derrière ces menaces; il était remarquable toutefois que celles-ci eussent coïncidé avec des moments où M. Langendoen était invité à s'expliquer sur des activités spéciales du CID;

– de surcroît, après avoir quitté la police, le requérant avait maintenu des contacts avec au moins quatre informateurs et avait – en collaboration avec d'anciens collègues – transporté des drogues en utilisant des filières contrôlées par la police et accepté de l'argent d'origine criminelle; et

– aucune explication n'avait été trouvée pour un certain nombre d'activités entreprises par M. Langendoen et le requérant, et les intéressés eux-mêmes n'avaient jamais fourni d'explication raisonnable à cet égard; il était impossible de répondre à la question de savoir si les intéressés avaient pris part, dans le cadre de la légalité, à une activité de lutte contre le crime ou si, intentionnellement ou non, ils avaient participé à l'activité criminelle en cause.

2. *La procédure concernant le requérant*

Le 9 octobre 1995, immédiatement après la comparution de M. Langendoen, le requérant déposa sous serment lors d'une audience publique devant la PEC. Le 30 octobre 1995, celle-ci eut une «conversation privée» avec M. R., qui fut désigné dans le procès-verbal de cet entretien sous le nom de «l'homme des jus» («*Sapman*»). Le 2 novembre 1995, immédiatement après la deuxième comparution de M. Langendoen, la PEC procéda, en public, à une deuxième audition du requérant.

Si au cours de son enquête le *Fort-team* avait plusieurs fois invité le requérant à s'exprimer, l'intéressé n'avait déposé qu'une seule fois, peu avant sa deuxième audition par la PEC et brièvement, dans le contexte de l'enquête menée au sujet de la «filière jus de fruits», et avait refusé par la suite de coopérer.

Le 31 janvier 1996, la PEC communiqua au procureur en chef de La Haye un procès-verbal de parjure (*proces-verbaal van meined*) visant le requérant et son ancien supérieur M. Langendoen concernant diverses parties des dépositions faites par eux devant la PEC, à savoir celles relatives à la question des sommes versées à M. R.

A une date non précisée, le requérant fut cité à comparaître devant le tribunal d'arrondissement (*arrondissementsrechtbank*) de La Haye pour y répondre d'accusations de parjures répétés devant la PEC et de tentatives répétées – entre le 25 avril 1996 et le 11 juin 1996 – d'intimidation de M. R. à une époque où le requérant savait ou avait des raisons sérieuses de supposer que l'intéressé serait invité par la PEC à déposer devant elle.

Par un jugement du 8 avril 1998, rendu après des audiences tenues les 24 et 25 mars 1998, le tribunal d'arrondissement reconnut le requérant coupable des charges qui pesaient sur lui et le condamna à six mois d'emprisonnement. Tant le requérant que le parquet attaquèrent le jugement devant la cour d'appel (*gerechtshof*) de La Haye.

Après avoir tenu entre le 14 novembre 2000 et le 19 février 2002 neuf audiences, dont une le 17 janvier 2001 au cours de laquelle M. R. déposa devant elle, la cour d'appel rendit le 5 mars 2002 un arrêt dans lequel elle infirmait le jugement du 8 avril 1998 et reconnaissait le requérant coupable de parjures répétés devant la PEC (en rapport avec trois parties des dépositions qu'il avait faites devant celle-ci) et de tentatives répétées d'intimidation du témoin (potentiel) M. R. Elle relaxa le requérant du restant des charges qui pesaient sur lui et le condamna à trois mois d'emprisonnement assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant deux ans.

La cour d'appel écarta l'argument du requérant selon lequel ses déclarations devant la PEC n'avaient pas été faites librement mais avaient été obtenues de lui en violation du principe *nemo tenetur* (droit de ne pas être obligé de fournir des preuves auto-incriminantes et d'ainsi contribuer à sa propre condamnation). Elle rejeta de même la thèse de l'intéressé selon laquelle le parquet devait être déclaré irrecevable en ses poursuites à raison du caractère selon lui illégal de certains actes accomplis par la PEC. La cour d'appel jugea qu'il n'était pas établi que la PEC se fût procuré illégalement des informations provenant de l'enquête du *Fort-team* ou qu'elle eût agi illégalement envers M. R. en rendant accessible le procès-verbal de la « conversation privée » qu'elle avait eue avec M. R. Quant aux allégations de la défense selon lesquelles le procureur avait lui aussi commis des actes illégaux, la cour d'appel releva qu'avant d'intenter des poursuites pénales contre le requérant le procureur avait sollicité et obtenu de M. R. l'autorisation d'utiliser comme preuves les dépositions faites par lui devant le *Fort-team* et que dans le document de mise en accusation du requérant qui –

contrairement au procès-verbal de parjure de la PEC – se trouvait contenu dans un document public, l'identité de M. R. n'était pas divulguée puisque aussi bien seules les initiales de l'intéressé figuraient sur le document. La cour d'appel n'attachait par ailleurs pas une valeur décisive au fait que le procureur n'avait pas cherché à obtenir de M. R. l'autorisation préalable d'utiliser comme preuve le procès-verbal de sa « conversation privée » avec la PEC, dans la mesure où, par comparaison avec les nombreuses autres déclarations livrées par M. R., le contenu de cette conversation ne comportait pratiquement aucun fait nouveau.

En ce qui concerne l'enquête menée par le *Fort-team*, la cour d'appel releva que parmi les missions conférées à l'Inspection générale de la police nationale par la loi figurait la réalisation d'enquêtes au sujet de la manière dont les policiers usaient de leurs pouvoirs légaux et qu'en vertu de l'article 19 § 3 de la loi de 1993 sur la police (*Politiewet*) combiné avec l'article 2 de l'ordonnance sur les attributions des fonctionnaires de police spéciaux (*Taakbeschikking bijzondere ambtenaren van politie*) du 25 mars 1994 (Journal officiel – *Staatscourant* – 1994, n° 64), le procureur général (*Procureur-Generaal*) pouvait demander à l'Inspection générale de la police nationale de mener une enquête concernant les actes d'un policier individuel ou le fonctionnement d'une unité de police particulière. Après s'être livrée à une analyse approfondie de la mission du *Fort-team* et de la manière dont celui-ci avait mené son enquête, la cour d'appel déclara n'apercevoir aucune raison de conclure que cette enquête devait être considérée comme une enquête pénale ne disant pas son nom ou qu'au cours de cette enquête le requérant aurait dû être considéré comme un suspect au sens pénal en rapport avec la « filière jus de fruits ».

La cour d'appel rejeta par ailleurs l'argument du requérant selon lequel l'enregistrement de ses conversations (téléphoniques) avec M. R. avait méconnu ses droits découlant de l'article 8 de la Convention. Elle jugea établi qu'à l'occasion de neuf séances d'audition s'étant tenues entre le 2 juin 1995 et le 7 mars 1996, M. R. avait fait devant le *Fort-team* des déclarations concernant la « filière jus de fruits », que quatre conversations en face-à-face (entre avril et août 1995) et quatre conversations téléphoniques (entre juillet et août 1995) entre le requérant et M. R. avaient été enregistrées par M. R., que ce dernier s'était livré à ces enregistrements de son propre chef et au moyen de dispositifs fournis par le *Fort-team*, qui au départ n'avait pas ajouté foi aux allégations de l'intéressé, et que, dans le cadre d'une conversation particulière, M. R. avait reçu des instructions spécifiques quant aux informations qu'il devait obtenir du requérant, dont il s'agissait de recueillir un aveu concernant les versements effectués par lui au profit de M. R.

La cour d'appel jugea qu'en vertu des dispositions applicables le simple enregistrement d'une conversation (téléphonique) sans l'autorisation (ou à l'insu) de l'interlocuteur n'emportait pas en soi violation du droit de

l'intéressé au respect de sa vie privée : pour que l'on pût conclure à pareille violation il fallait d'autres circonstances. Or, s'il y avait effectivement en l'espèce des circonstances particulières, à savoir qu'un certain nombre de conversations avaient été enregistrées, et notamment les contributions du requérant à ces conversations, que, de surcroît, les conversations (téléphoniques) avaient été menées par le requérant en sa qualité d'ancien «*runner*» d'un (ancien) indicateur de police au sujet de choses s'étant produites au cours de la période pendant laquelle le requérant «*cochait*» M. R. dans son activité d'informateur et qu'il avait été mis fin à cette relation, la cour d'appel considéra que, dès lors que ces conversations – en tout cas dans le chef du requérant – étaient d'une nature et d'un contenu exclusivement professionnels, force était de conclure, eu égard à la jurisprudence interne sur ce point, que l'enregistrement des conversations (téléphoniques) en cause n'avait pas porté atteinte à la vie privée de l'intéressé. La cour d'appel considéra en outre que le recours par M. R. à un dispositif d'enregistrement – que l'intéressé avait été entièrement libre d'activer ou non, comme il avait été entièrement libre de soumettre les enregistrements au *Fort-team* – avait principalement été motivé par le fait que M. R. avait besoin d'étayer son récit relatif à la «*filière jus de fruits*» pour être jugé crédible. Dans ces conditions, la cour d'appel estima que l'on ne pouvait parler d'une immixtion de la part des autorités relativement aux enregistrements litigieux. Elle n'admit l'existence de pareille ingérence contraire à l'article 8 § 1 de la Convention qu'à l'égard d'une seule conversation enregistrée, pour laquelle M. R. n'avait pas reçu d'instructions explicites. Sa décision à cet égard se fondait sur le fait que la conversation en cause se rapportait à des questions qui relevaient de la sphère privée du requérant.

La cour d'appel considéra que ces conclusions n'étaient pas altérées par le fait que le *Fort-team* avait de son côté un intérêt à l'enregistrement des conversations, dans la mesure où il lui fallait vérifier les informations pertinentes pour son enquête fournies par M. R. au sujet de l'implication dans la «*filière jus de fruits*» d'agents attachés au RCID du Kennemerland, l'unité qui était visée par l'enquête menée par le *Fort-team*. Elle jugea qu'il était relativement évident, eu égard aux comptes rendus de l'enquête figurant dans des rapports ultérieurs, que les vérifications en question avaient eu lieu sous la forme d'enregistrements sonores et de comptes rendus dactylographiés, et elle rappela sur ce point sa conclusion selon laquelle l'enquête litigieuse ne devait pas être regardée comme une enquête pénale ne disant pas son nom.

Elle conclut de la manière suivante :

«Quant aux enregistrements sonores, les conversations enregistrées eurent lieu entre un ancien «*runner*» du RCID du Kennemerland et un (ancien) informateur au sujet de questions se rapportant exclusivement à cette relation. La défense a eu

l'occasion d'interroger [M. R.] ainsi que les agents ayant participé à l'enquête pénale. L'authenticité des enregistrements n'a pas été contestée par la défense. De surcroît, les enregistrements sonores en question ne constituent pas le seul élément sur lequel une condamnation du [requérant] pourrait être fondée.

L'allégation selon laquelle l'ingérence commise par les autorités aurait été illégale est fondée uniquement sur l'absence d'une « autorité légale pour l'ingérence », les Pays-Bas n'ayant pas adopté de texte législatif pour les missions d'enquête. Or cette seule observation, eu égard au fait que l'ingérence reprochée à l'Inspection générale de la police nationale consistait uniquement en une « répétition » d'une conversation future souhaitée par M. R., ne saurait entraîner l'exclusion comme preuve de l'enregistrement concerné.»

Le requérant saisit alors la Cour de cassation (*Hoge Raad*) d'un pourvoi dans lequel il soulevait au total quinze griefs. Ce recours fut rejeté par la haute juridiction le 8 juillet 2003. Répondant aux griefs du requérant fondés sur l'article 6 de la Convention et aux termes duquel la cour d'appel n'aurait pas dû rejeter son argument selon lequel ses déclarations devant la PEC n'avaient pas été faites librement et avaient en conséquence été obtenues en violation du principe *nemo tenetur*, la Cour de cassation s'exprima comme suit :

«5.3.1. Il ressort implicitement de l'article 6 de la Convention invoqué par le requérant que lorsqu'une « accusation en matière pénale » au sens de la Convention est portée contre un suspect, l'intéressé a le droit de « garder le silence » et de ne pas « contribuer à sa propre incrimination ». Cela implique que, dans certaines circonstances, l'utilisation dans le cadre d'une procédure pénale de déclarations faites par un suspect à un moment où il n'était pas (encore) visé par une accusation en matière pénale et en réponse à des questions à l'égard desquelles il avait l'obligation légale de répondre, peut méconnaître les dispositions de l'article 6 de la Convention (voir Cour européenne des Droits de l'Homme, *Saunders c. Royaume-Uni*, 17 décembre 1996).

5.3.2. La présente espèce concerne un suspect à l'égard duquel il a été jugé établi qu'il a délibérément et sous serment fait une fausse déclaration devant la commission d'enquête parlementaire. La procédure applicable dans le cadre des enquêtes parlementaires est prévue par la loi sur les enquêtes parlementaires [*Wet op de Parlementaire Enquête*]. En vertu de cette loi, les témoins sont obligés de déférer à une convocation d'une commission d'enquête parlementaire et de répondre aux questions qui leur sont posées. Une commission d'enquête parlementaire peut entendre des témoins sous serment. Un défaut de comparution ou un refus de répondre à des questions posées par une commission d'enquête parlementaire peut entraîner l'ouverture d'une procédure pénale contre le témoin concerné. L'article 24 de la loi prévoit que les déclarations faites devant une commission d'enquête parlementaire ou sur les instructions de pareille commission d'enquête ne peuvent être utilisées comme preuve ni contre la personne les ayant faites ni contre des tiers, sauf en cas de parjure.

La loi sur les enquêtes parlementaires ne prévoit pas le droit de refuser de déposer [*verschoningsrecht*] pour les témoins qui, en répondant à des questions, s'exposeraient eux-mêmes à l'ouverture de poursuites pénales.

5.4. Le présent pourvoi se fonde sur l'argument selon lequel la déclaration (entachée de parjure) faite par [le requérant] en qualité de témoin devant la commission

d'enquête parlementaire a été faite sous la contrainte, ce qui emporterait violation des droits découlant de l'article 6 de la Convention évoqués au point 5.3.1. ci-dessus. Dès lors que dans ce contexte le point de départ est qu'un témoin devant être entendu par une commission d'enquête parlementaire a droit aux garanties de l'article 6 de la Convention, il méconnaît le fait que cette procédure n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6, dans la mesure où il ne s'agit pas d'y «décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale».

Dans la mesure où [le requérant] soutient que l'article 6 de la Convention mettait obstacle à l'utilisation comme preuve dans le cadre de la procédure pénale menée en l'espèce de la déclaration «entachée de parjure» faite par [le requérant] devant la commission d'enquête parlementaire, cet argument est également dépourvu de fondement. L'article 6 de la Convention cherche – pour autant qu'il est pertinent en l'espèce – à prémunir un suspect contre une condamnation fondée sur des déclarations faites par lui sous la contrainte au sujet de son implication dans une infraction pénale, et non à protéger un suspect qui, comme en l'espèce, a fait délibérément, avant que ne soit dirigée contre lui une «accusation en matière pénale», une déclaration mensongère, commettant ainsi une infraction pénale.

5.5. Il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que la cour d'appel a rejeté cet argument (...)»

La Cour de cassation rejeta par ailleurs le grief formulé par le requérant sur le terrain de l'article 8 de la Convention relativement à l'enregistrement par M. R. de leurs conversations (téléphoniques). Elle s'exprima ainsi :

«Le grief ne fournit aucun motif susceptible de conduire à la cassation de l'arrêt de la cour d'appel [*kan niet tot cassatie leiden*]. Eu égard à l'article 81 de la loi sur l'organisation judiciaire [*Wet op de rechterlijke organisatie*], ce constat n'appelle pas une motivation plus poussée, dans la mesure où le grief n'impose pas de statuer sur des questions juridiques dans l'intérêt de l'unité ou du développement du droit.»

B. Le droit et la pratique internes pertinents

En vertu de l'article 3 § 2 de la loi de 1850 sur les enquêtes parlementaires (*Wet op de Parlementaire Enquête* – «la loi»), toute personne résidant sur le territoire néerlandais est tenue de déférer à une assignation à comparaître devant une commission d'enquête parlementaire souhaitant l'entendre comme témoin ou comme expert. En cas de non-comparution, la commission d'enquête peut, en vertu de l'article 13 de la loi, délivrer un mandat d'amener (*bevel tot medebrenging*). La commission d'enquête peut inviter les personnes convoquées par elle à prêter serment ou à faire une déclaration solennelle aux termes de laquelle elles diront toute la vérité et rien que la vérité (article 8 §§ 1 et 2 de la loi). Une personne entendue par une commission d'enquête parlementaire a par ailleurs le droit d'être assistée par un avocat (article 8 a) § 1 de la loi), mais lorsqu'elle a des raisons sérieuses pour ce faire la commission

d'enquête parlementaire peut décider d'entendre un témoin hors la présence d'un avocat (article 8 a) § 2 de la loi).

En vertu des articles 10, 15 et 16 de la loi, une non-comparution ou un refus de répondre à des questions peut justifier l'ouverture de poursuites pénales pour l'infraction définie à l'article 192 du code pénal (*Wetboek van Strafrecht*). Un refus de répondre à une demande de production de documents formulée par une commission d'enquête parlementaire est constitutif de l'infraction réprimée par l'article 192 a) du code pénal. Une commission d'enquête parlementaire peut par ailleurs rendre une ordonnance de contrainte par corps (*gijzeling*) à l'encontre d'un témoin ou d'un expert qui refuse de se conformer à cette obligation découlant de la loi (article 17 de la loi).

Si en principe une commission d'enquête parlementaire entend les témoins et experts en audience publique, elle peut décider, lorsqu'il y a des raisons sérieuses pour ce faire, de mener tout ou partie de l'audition à huis clos (article 18 a) §§ 1-2 de la loi). En pareil cas, les membres, qu'ils soient effectifs ou suppléants, de la commission d'enquête parlementaire sont tenus au secret relativement à ce qui est venu à leur connaissance au cours de pareille audition à huis clos (article 18 a) § 3 de la loi).

A la différence de celles entendues dans le cadre d'une procédure pénale, les personnes entendues par une commission d'enquête parlementaire n'ont pas le droit de garder le silence. Les seules personnes bénéficiant du privilège de non-divulgaration devant une commission d'enquête parlementaire sont celles qui – en vertu de leurs fonctions, de leur profession ou de leur position – sont tenues au secret, mais uniquement pour ce qui concerne les éléments dont la connaissance leur a été donnée en leur qualité (article 19 de la loi) ou dans les cas où une divulgation d'informations secrètes entraînerait un préjudice disproportionné dans l'exercice de sa profession par la personne concernée ou pour les intérêts de sa société ou de la société pour laquelle elle travaille ou a travaillé (article 18 de la loi).

L'article 24 de la loi dispose qu'à l'exception de la situation visée à l'article 25 les déclarations faites devant une commission d'enquête parlementaire ne peuvent être utilisées comme preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire, ni contre la personne les ayant faites ni contre des tiers. Cette disposition reflète le principe selon lequel le but d'une enquête parlementaire est de découvrir la vérité au sujet de faits et d'événements s'étant produits dans le passé et non de statuer sur des responsabilités personnelles au regard du droit civil ou du droit pénal.

L'article 25 de la loi dispose notamment que le parjure (*meineed*) de la part d'un témoin entendu par une commission d'enquête parlementaire emporte les sanctions prévues par le code pénal pour les cas de faux témoignage dans le cadre d'une procédure civile. La même disposition

prévoit que le compte rendu écrit de l'audition concernée a valeur de preuve.

GRIEFS

Le requérant allègue que la procédure devant la PEC a violé l'article 6 de la Convention, dans la mesure où elle ne permettait pas aux personnes comparant en qualité de témoins de se prévaloir du droit de ne pas s'incriminer soi-même ou du droit de garder le silence. L'intéressé considère que du fait de l'absence d'un droit de refuser de témoigner devant la PEC il s'est trouvé dépouillé d'un droit fondamental le protégeant contre le risque de se rendre coupable de parjure ou de s'exposer au danger d'être poursuivi au pénal. Il voit dans l'obligation qui lui était faite de livrer des informations à la PEC, qui tenait ses pouvoirs de la loi sur les enquêtes parlementaires, ainsi que dans les poursuites ultérieurement intentées à son encontre et dans sa condamnation pour parjure une violation de l'article 6 de la Convention.

Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint de l'enregistrement de ses conversations téléphoniques avec M. R. et de conversations qu'il a eues à huis clos avec l'intéressé, qui avait reçu de l'Inspection générale de la police nationale (*Rijksrecherche*) des dispositifs d'enregistrement ainsi que des suggestions concernant le contenu des conversations qu'il devait avoir avec le requérant. Ces conversations devaient tendre à faire reconnaître par le requérant qu'il avait fourni de l'argent à M. R., ce afin de pouvoir démontrer que, pendant la période au cours de laquelle il avait travaillé comme enquêteur pénal, le requérant avait eu recours à des méthodes d'enquête inacceptables.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié, lorsqu'il a été entendu par la PEC, des garanties inscrites à l'article 6 de la Convention, qui en ses parties pertinentes en l'espèce, énonce :

«1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

(...)»

La Cour doit d'abord déterminer si la procédure devant la PEC incriminée relève du champ d'application de l'article 6, autrement dit s'il s'agissait, au travers de la procédure en cause, de décider d'une

contestation sur les «droits et obligations de caractère civil» du requérant ou du «bien-fondé d'une accusation en matière pénale» dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

La Cour relève que le requérant fut appelé à comparaître en qualité de témoin devant une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la lumière sur les méthodes d'enquête pénale utilisées aux Pays-Bas dans les affaires concernant le crime organisé et sur la surveillance dont ces méthodes faisaient l'objet. D'après la jurisprudence de la Cour, la notion de «droits et obligations de caractère civil» figurant à l'article 6 § 1 de la Convention revêt un caractère «autonome» et ne peut s'interpréter seulement à la lumière du droit interne de l'Etat défendeur (*Ferrazzini c. Italie* [GC], n° 44759/98, § 24, CEDH 2001-VII). La Cour rappelle qu'il peut exister des obligations à l'égard de l'Etat ou de ses autorités subordonnées qui, aux fins de l'article 6 § 1, doivent passer pour relever exclusivement du domaine du droit public et ne sont, en conséquence, pas couvertes par la notion de «droits et obligations de caractère civil». Tel est le cas, en particulier, lorsqu'une obligation fait partie des obligations civiques normales dans une société démocratique (*Schouten et Meldrum c. Pays-Bas*, 9 décembre 1994, § 50, série A n° 304).

La Cour estime que l'obligation ici en cause, à savoir celle de comparaître et de dire toute la vérité devant une commission d'enquête parlementaire –, qui revêt une importance cruciale pour le bon fonctionnement d'un mécanisme de contrôle parlementaire dans une société démocratique – doit être considérée comme faisant partie des obligations civiques normales. En conséquence, on ne saurait considérer que la procédure suivie devant la PEC en l'espèce relevait du champ d'application de l'article 6 de la Convention sous son volet civil.

Quant à la question de savoir s'il s'agissait, au travers de ladite procédure, de décider du bien-fondé d'une «accusation en matière pénale», la Cour n'aperçoit aucune raison de conclure que l'enquête menée par la PEC s'analyse en une forme déguisée de procédure pénale dirigée contre le requérant. Il s'agissait en l'espèce d'une vaste enquête menée au sujet de méthodes controversées d'enquête pénale utilisées dans les affaires concernant le crime organisé et, de surcroît, l'article 24 de la loi sur les enquêtes parlementaires interdisait explicitement l'utilisation comme preuve, dans le cadre d'une procédure pénale, des déclarations livrées devant une commission d'enquête parlementaire. Cette conclusion n'est pas altérée par le fait qu'une procédure pénale fut par la suite intentée contre le requérant, cette circonstance étant dépourvue de pertinence pour la question de savoir s'il s'agissait, au travers de la procédure menée devant la PEC, de décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale (*P. c. Autriche*, n° 17072/90, décision de la Commission du 29 juin 1992, Décisions et rapports 73, p. 186). Aussi la Cour estime-t-elle que la procédure suivie devant la PEC

échappe également au champ d'application de l'article 6 de la Convention sous son volet pénal (*Montera c. Italie* (déc.), n° 64713/01, 9 juillet 2002).

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour cause d'incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Dans la mesure où le requérant se plaint des conséquences ultérieures de son audition par la PEC, et plus précisément de l'ouverture de poursuites pénales pour, notamment, parjure devant la PEC, la Cour réitère sa jurisprudence bien établie aux termes de laquelle le droit de garder le silence et le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, s'ils ne sont pas explicitement mentionnés à l'article 6 de la Convention, constituent des normes internationales généralement reconnues qui sont au cœur de la notion de procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention. Leur raison d'être réside notamment dans le souci de protéger l'accusé contre les contraintes illégitimes qui pourraient être exercées par les autorités, contribuant ainsi à éviter les cas de mauvaise administration de la justice et à réaliser les buts sous-jacents à l'article 6. Le droit de ne pas s'incriminer soi-même, en particulier, présuppose que, dans une affaire pénale, le ministère public cherche à établir la solidité de ses charges contre l'accusé sans avoir recours à des preuves obtenues contre la volonté de l'accusé grâce à l'utilisation de méthodes de coercition ou d'oppression. En ce sens, le droit en question est intimement lié à la présomption d'innocence garantie par l'article 6 § 2 de la Convention (*Weh c. Autriche*, n° 38544/97, § 39, 8 avril 2004).

Le droit de ne pas s'incriminer soi-même concerne principalement le respect de la volonté d'un accusé de garder le silence dans le contexte d'une procédure pénale et l'utilisation, dans le cadre de pareille procédure, d'informations obtenues par la contrainte. Cela dit, toute mesure prise pour inciter des individus à livrer des informations aux autorités ne doit pas être considérée comme un acte de contrainte illégitime. La garantie en cause n'interdit pas en soi l'utilisation de pouvoirs coercitifs pour amener des personnes à fournir des informations concernant, par exemple, leurs avoirs financiers, quand bien même une sanction serait attachée à un refus de se conformer à ladite obligation (*Allen c. Royaume-Uni* (déc.), n° 76574/01, CEDH 2002-VIII) ou, comme en l'espèce, pour obliger des personnes à fournir des informations à une commission d'enquête parlementaire, dans la mesure où on voit mal comment pareille commission pourrait fonctionner efficacement en l'absence de pareils pouvoirs.

Relevant l'interdiction énoncée à l'article 24 de la loi sur les enquêtes parlementaires, la Cour ne peut considérer que, dans la mesure où les déclarations faites par le requérant devant la PEC auraient pu revêtir un caractère auto-incriminant ou incriminer autrui, le contenu de pareilles déclarations aurait exposé l'intéressé ou toute autre personne à un risque de poursuite pénale.

Pour ce qui concerne la présente espèce, le requérant fut accusé puis reconnu coupable de parjure devant la PEC. En d'autres termes, il mentit ou se parjura en donnant des informations mensongères à la PEC. Il ne s'agit donc pas d'un cas d'auto-incrimination forcée devant une commission d'enquête parlementaire : l'infraction en question résultait de la teneur même des déclarations faites devant la PEC. Certes, le requérant peut avoir menti pour éviter de révéler des actes qui, dans sa perception à lui, pouvaient être qualifiés de contraires à la loi pénale et conduire à des poursuites. Toutefois, le droit de garder le silence et celui de ne pas s'incriminer soi-même ne sauraient s'interpréter comme conférant une immunité générale à des actions motivées par le souci d'échapper à une enquête. Dans ces conditions, la présente espèce ne concerne pas l'utilisation, dans le cadre d'une procédure pénale ultérieure, d'informations obtenues par la contrainte. En conséquence, la Cour estime que les faits de la cause ne révèlent aucune violation du droit pour tout accusé de garder le silence ou de ne pas s'auto-incriminer et que la procédure pénale intentée contre le requérant n'a pas été marquée par un manque d'équité qui serait contraire à l'article 6 § 1 de la Convention.

Il en résulte que cette partie de la requête doit être rejetée comme manifestement dépourvue de fondement au sens de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Le requérant se plaint par ailleurs de l'enregistrement par M. R. de leurs conversations (téléphoniques). Il y voit une violation de ses droits découlant de l'article 8 de la Convention, aux termes duquel :

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

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

La Cour considère que ce grief doit être porté à la connaissance du gouvernement néerlandais en vertu de l'article 54 § 2 b) du règlement et que le Gouvernement doit être invité à soumettre des observations écrites sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Décide d'ajourner l'examen du grief tiré de l'article 8 de la Convention concernant l'enregistrement par M. R. de ses conversations avec le requérant ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

BOMPARD c. FRANCE
(Requête n° 44081/02)

DEUXIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 4 AVRIL 2006²

1. Siégeant en une chambre composée de Andrés Baka, *président*, Jean-Paul Costa, Ireneu Cabral Barreto, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, Danutė Jočienė, Dragoljub Popović, *juges*, et de Sally Dollé, *greffière de section*.

2. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Découpage des circonscriptions électorales pour l'élection des députés****Article 3 du Protocole n° 1**

Libre expression de l'opinion du peuple – Découpage des circonscriptions électorales pour l'élection des députés – Choix du corps législatif – Absence de redécoupage – Délai légitime tenant aux opérations de redécoupage – Large marge d'appréciation

*
* *

La requérante contesta les résultats d'élections législatives au motif que la délimitation des circonscriptions électorales n'avait pas été révisée pour tenir compte de l'évolution démographique. Elle indiqua qu'il ressortait des chiffres des derniers recensements que les circonscriptions, qui avaient été découpées avant ces dates, étaient déséquilibrées et comportaient des écarts importants de population. La requérante saisit le Conseil constitutionnel, soutenant que la répartition des sièges de députés entre circonscriptions ne reposait pas sur une base essentiellement démographique, en violation du principe d'égalité devant le suffrage, sans succès.

Article 3 du Protocole n° 1 : le système du découpage électoral prévu par la loi de 1986 entoure l'octroi du droit de vote de conditions reflétant les soucis de participation des citoyens et de connaissance de la situation spécifique propre aux régions concernées, dans le respect de l'article 3 du Protocole n° 1. En particulier, ces conditions ne sauraient en elles-mêmes contrecarrer «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif». Dans la circonscription où la requérante a voté, il n'y a pas eu, malgré l'absence de redécoupage, d'écart démographique aboutissant à une restitution inexacte de l'opinion du peuple sur le choix de la représentation nationale et de nature à modifier le résultat des élections législatives contestées. Le Gouvernement explique que le délai était matériellement trop court pour procéder au redécoupage avant la date des élections litigieuses. La Cour estime qu'il est légitime dans une société démocratique de faire précéder une telle opération d'expertises et de consultations approfondies. En outre, les Etats disposent d'une large marge d'appréciation en la matière : défaut manifeste de fondement.

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

Jurisprudence citée par la Cour

Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, 2 mars 1987, série A n° 113

Pierre-Bloch c. France, 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI

Cheminade c. France (déc.), n° 31599/96, CEDH 1999-II

Py c. France, n° 66289/01, CEDH 2005-I

Ždanoka c. Lettonie [GC], n° 58278/00, CEDH 2006-IV

(...)

EN FAIT

La requérante, M^{me} Marie-Claude Bompard, est une ressortissante française, née en 1954 et résidant à Bollène. Elle est représentée devant la Cour par M^e R. Perdomo, avocat à Marseille. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques 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, peuvent se résumer comme suit.

La requérante est une électrice française. Les 9 et 16 juin 2002 eurent lieu en France des élections législatives.

Comme d'autres, la requérante déposa devant le Conseil constitutionnel un recours en annulation de ces élections. Elle invoqua l'article L. 125 du code électoral. Selon cet article, les limites des circonscriptions électorales doivent être révisées en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de population suivant la dernière délimitation (voir partie «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous). La requérante alléguait que la dernière délimitation des circonscriptions datait de 1986. Depuis, deux recensements généraux intervinrent sans qu'il soit procédé, conformément à la loi électorale, à une révision des limites des circonscriptions en fonction de l'évolution démographique avant les élections législatives des 9 et 16 juin 2002. La requérante estima qu'à la lecture des chiffres issus des recensements de 1990 et 1999 on pouvait constater que les circonscriptions définies en 1986 étaient déséquilibrées et qu'il existait des écarts importants de population entre les différentes circonscriptions. Elle soutint en particulier que ces écarts de population étaient constitutifs d'une rupture du principe d'égalité devant le suffrage.

Par une décision rendue le 25 juillet 2002, le Conseil constitutionnel rejeta la requête au motif que la question soulevée relevait de l'appréciation de la constitutionnalité des lois (article 61 de la Constitution) et non pas du contentieux électoral (article 59 de la Constitution), et que le Conseil n'était pas saisi dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Il releva notamment :

«(...) Considérant que, pour demander l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé les 9 et 16 juin 2002 dans les circonscriptions susmentionnées, les requérants soutiennent que la répartition actuelle des sièges de députés entre circonscriptions ne reposerait pas sur des «bases essentiellement démographiques», en violation du principe d'égalité devant le suffrage ;

Considérant que, s'il incombait au législateur, en vertu des dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution, de modifier la délimitation des circonscriptions, afin de tenir compte, chaque fois que c'était nécessaire, des évolutions de la population intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, se prononçant, comme en l'espèce, en application de l'article 59 et non de l'article 61 de la Constitution, d'apprécier la constitutionnalité des dispositions législatives contenues dans le tableau n° 1 annexé à l'article L. 125 du code électoral; que, par suite, le grief unique invoqué par les requérants ne peut être que rejeté.»

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Constitution du 4 octobre 1958

Article 3

«La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.»

Article 59

«Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.»

Article 61

«Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.»

2. Code électoral

Article L. 125

(Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 art. 2 *Journal officiel* du 12 juillet 1986)

«Les circonscriptions sont déterminées conformément au tableau n° 1 annexé au présent code.

Il est procédé à la révision des limites des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation.»

3. *Loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990*

Article 7

«Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées.»

4. *Décision n° 86-208 du Conseil constitutionnel du 2 juillet 1986 concernant la loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales (Journal officiel du 3 juillet 1986 et rectificatif Journal officiel du 30 juillet 1986) (extraits)*

«(...) Considérant que l'article 5 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est ainsi rédigé : «Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à établir par ordonnance le tableau n° 1 annexé au code électoral. Le nombre des circonscriptions créées dans chaque département est fixé par le tableau annexé à la présente loi. Sauf en ce qui concerne les départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu. En outre, à l'exception des circonscriptions qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu, ou dont la population, au recensement général de la population de 1982, est supérieure à 40 000 habitants, la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales. Les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général; en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 p 100 de la population moyenne des circonscriptions du département.»

(...)

Quant au grief tiré de l'atteinte au principe de l'égalité de suffrage :

(...) Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que l'article 5 de la loi méconnaît le principe de l'égalité de suffrage rappelé par la Constitution en son article 3; qu'en effet, l'article 5 renvoie, dans son deuxième alinéa, à un tableau annexé au texte de la loi qui pose comme postulat que chaque département doit élire au moins deux députés, ce qui entraîne des écarts de représentation très importants; que l'atteinte au principe de l'égalité de suffrage est aggravée par le fait qu'à l'intérieur d'un même département la population d'une circonscription peut s'écarter, en plus ou en moins, de 20 p 100 de la population moyenne des circonscriptions; qu'une variation de cette ampleur ne saurait être justifiée par des impératifs d'intérêt général alors surtout que dans les départements comprenant un ou des cantons dont la population est supérieure à 40 000 habitants, la délimitation des circonscriptions n'est même pas astreinte au respect des limites cantonales; que les écarts de représentation autorisés par la loi sont excessifs compte tenu du caractère de l'élection;

(...) Considérant qu'aux termes de l'article 2, premier alinéa, de la Constitution, la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion »; que l'article 3 de la Constitution dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » et, dans son troisième alinéa, que le suffrage « est toujours universel, égal et secret »; que, selon le deuxième alinéa de l'article 24 de la Constitution « les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct »; que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents »;

(...) Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée;

(...) Considérant qu'en réservant à chaque département une représentation d'au moins deux députés, le législateur a entendu assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs; qu'eu égard, d'une part, à la répartition de la population sur le territoire national telle qu'elle résulte du dernier recensement général connu et, d'autre part, au nombre très restreint de départements pour lesquels le choix ainsi fait entraîne un écart de représentation en leur faveur, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi ne sont pas, par elles-mêmes, contraires à la Constitution; qu'elles impliquent, toutefois, que les inégalités de représentation qui en résultent ne puissent être sensiblement accrues par le biais des règles qui président à la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département;

(...) Considérant que, pour la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département, le quatrième alinéa de l'article 5 de la loi autorise le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance à s'écarter de plus ou de moins de 20 p 100 par rapport à la population moyenne d'un département afin de permettre, dans l'intention du législateur, la prise en compte d'impératifs d'intérêt général; qu'ainsi qu'il ressort du troisième alinéa de l'article 5 l'écart retenu répond au souci que la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales; qu'il a été précisé par le Gouvernement au cours des débats parlementaires que l'écart de représentation avait également pour but, dans le cas où il n'y a pas respect des limites cantonales, de tenir compte des « réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques » et des « solidarités qui les unissent »;

(...) Considérant que si, en elles-mêmes, les exceptions apportées au principe de l'égalité de suffrage ne procèdent pas, pour chacune d'elles, d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situations où ce principe serait méconnu; qu'en conséquence, les dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 5 de la loi doivent s'entendre comme suit: qu'il convient, en premier lieu, de considérer que la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40 000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons; qu'en deuxième lieu, la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra

s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution;

(...)

Sous les strictes réserves d'interprétation énoncées plus haut, la loi relative à l'élection des députés, et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales n'est pas contraire à la Constitution.»

5. Décision n° 86-218 du Conseil constitutionnel du 18 novembre 1986 sur la loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (Journal officiel du 19 novembre 1986, p. 13769) (extraits)

«(...) Considérant (...) que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis;

(...) Considérant qu'il ressort de la loi présentement examinée que, sauf impossibilité d'ordre géographique, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu; que les limites cantonales ont été, d'une manière générale, respectées; que le territoire de cantons discontinus et de cantons de plus de 40 000 habitants n'a été réparti entre plusieurs circonscriptions que dans un nombre restreint de cas; que l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne des circonscriptions d'un même département n'est pas disproportionné de manière excessive;

(...) Considérant cependant, que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la délimitation effectuée par la loi, même si elle n'est pas fondamentalement critiquable sur le plan démographique, n'en est pas moins entachée d'arbitraire;

(...) Considérant que, quelle que puisse être la pertinence de certaines critiques adressées par les députés auteurs de la première saisine à l'encontre de la délimitation des circonscriptions opérée par la loi, il n'apparaît pas, en l'état du dossier, et compte tenu de la variété et de la complexité des situations locales pouvant donner lieu à des solutions différentes dans le respect de la même règle démographique, que les choix effectués par le législateur aient manifestement méconnu les exigences constitutionnelles;

(...) La loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés n'est pas contraire à la Constitution.»

6. Extrait des Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002 (séance du 15 mai 2003)

«Ayant achevé l'examen du contentieux des dernières élections législatives, le Conseil est conduit à faire les observations suivantes, en indiquant les modifications qui lui paraîtraient souhaitables dans quatre domaines.

I) En ce qui concerne les conditions générales dans lesquelles s'est déroulé le scrutin :

L'expérience des élections de 2002 laisse à penser que des améliorations législatives devraient intervenir.

Il s'agit d'abord du découpage des circonscriptions électorales. Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Il repose sur les données du recensement général de 1982. Depuis lors, deux recensements généraux, intervenus en 1990 et 1999, ont mis en lumière des disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution. Il incombe donc au législateur de modifier ce découpage, comme il se prépare, semble-t-il, à le faire pour les élections sénatoriales.»

GRIEFS

Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1, la requérante se plaint de ce que la décision du Conseil constitutionnel serait contraire au droit à des élections libres et organisées dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Elle allègue une rupture de l'égalité des électeurs dans la représentation législative.

Invoquant les articles 6 et 13 de la Convention, elle allègue un défaut d'équité de la procédure devant le Conseil constitutionnel, ce dernier ayant dénaturé l'objet de sa requête. Elle se plaint également de ne pas avoir pu faire valoir ce défaut d'équité devant un tribunal, le Conseil constitutionnel statuant en première et dernière instance.

EN DROIT

1. La requérante allègue une violation de l'article 3 du Protocole n° 1, qui dispose :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

Le Gouvernement considère, à titre principal, que la requête est irrecevable en raison de l'absence de *locus standi* de la requérante et du défaut d'épuisement des voies de recours internes.

Il expose en effet qu'à aucun moment la requérante ne fait état d'un préjudice direct et personnel, ni même potentiel, lié à la violation alléguée. Notamment, puisqu'elle n'établit pas que l'absence de redécoupage des circonscriptions en question a eu pour effet de lui causer un préjudice, elle se limiterait à se plaindre *in abstracto* d'une loi, sa requête devant donc être analysée comme une *actio popularis* qui ne saurait être considérée comme recevable.

Quant à l'épuisement des voies de recours internes, le Gouvernement soutient que cette condition de recevabilité n'est pas remplie, faute pour la requérante d'avoir soulevé devant le Conseil constitutionnel le grief tiré de la violation de l'article 3 du Protocole n° 1, lequel aurait été recevable dans le cadre d'un contentieux électoral.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que le grief n'est pas fondé, compte tenu en particulier de la large marge d'appréciation reconnue aux Etats en la matière. Il considère que le découpage électoral des circonscriptions fait, dans le droit national, l'objet d'un encadrement juridique substantiel qui assure la libre expression des suffrages, et que l'absence de redécoupage à la suite des recensements de 1990 et 1999 est justifiée et n'est pas de nature à remettre en cause le respect de l'exigence d'équilibre démographique.

La requérante n'a pas soumis d'observations en réponse concernant la recevabilité et le fond de l'affaire.

La Cour note d'abord que, devant le Conseil constitutionnel comme devant elle, la requérante agit en qualité d'électrice du Vaucluse et plus particulièrement de la 4^e circonscription de ce département. Or, même en supposant qu'en tant que telle la requérante puisse se prétendre «victime» au sens de l'article 34 de la Convention d'une violation de l'article 3 du Protocole n° 1, se pose la question de savoir si elle a satisfait à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes. En effet, l'on ne saurait affirmer avec certitude que la requérante a soulevé, dans son recours constitutionnel fondé sur une violation alléguée du principe d'égalité devant le suffrage, au moins en substance, le grief qu'elle soumet désormais à la Cour. Cependant, la Cour n'estime pas nécessaire de développer la question, étant donné que le grief est irrecevable pour d'autres motifs.

La Cour rappelle que les droits consacrés par l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus. Comme l'article 3 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des «limitations implicites». Dans leurs ordres juridiques internes respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que lesdites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés. Spécialement, elles ne doivent pas contrecarrer «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif» (voir notamment *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 52, série A n° 113, *Py c. France*, n° 66289/01,

§§ 45 à 47, CEDH 2005-I, et *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, §§ 103-104, CEDH 2006-IV).

La Cour rappelle également qu'en ce qui concerne le mode de désignation du «corps législatif», l'article 3 se borne à prescrire des élections «libres» se déroulant «à des intervalles raisonnables», «au scrutin secret» et «dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple». Sous cette réserve, il n'engendre aucune «obligation d'introduire un système déterminé».

Là également, la Cour reconnaît aux Etats contractants une large marge d'appréciation eu égard à la diversité dans l'espace, et à la variabilité dans le temps, de leurs lois en la matière.

Les systèmes électoraux cherchent à répondre à des objectifs parfois peu compatibles entre eux: d'un côté refléter de manière approximativement fidèle les opinions du peuple, de l'autre canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes. Dès lors, le membre de phrase «conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif» implique pour l'essentiel, outre la liberté d'expression déjà protégée, du reste, par l'article 10 de la Convention, le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages.

Il ne s'ensuit pourtant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter. Ainsi, aucun système ne saurait éviter le phénomène des «voix perdues» (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 54).

En l'espèce, le découpage électoral contesté résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés adoptée après que la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 a rétabli le scrutin uninominal majoritaire à deux tours et modifié l'article L. 125 du code électoral. Par décisions des 2 juillet et 18 novembre 1986, le Conseil constitutionnel a précisé que ces lois ne sont pas contraires à la Constitution (voir ci-dessus partie «Le droit et la pratique internes pertinents»).

Ces textes instaurent, dans le cadre d'un mode de scrutin majoritaire à deux tours, un découpage se fondant sur des bases essentiellement démographiques, afin d'assurer une représentation équitable en fonction du poids démographique de chacune des circonscriptions. Si des écarts de population entre les circonscriptions sont possibles, ils ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général et notamment des «réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques» et des «solidarités qui les unissent». De plus, de tels écarts ne peuvent être mis en place que dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis et strictement énoncés.

Eu égard à ces éléments, la Cour estime que l'instauration d'un tel système en matière de découpage électoral entoure l'octroi du droit de vote de conditions reflétant les soucis de participation des citoyens mais également de connaissance de la situation spécifique propre aux régions concernées, pleinement compatibles avec les dispositions de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Py*, précité, § 46). En particulier, ces conditions ne sauraient en elles-mêmes contrecarrer «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif».

La Cour note ensuite que deux recensements ont eu lieu en 1990 et 1999, sans qu'ils soient suivis par une révision du découpage électoral, comme le prévoit l'article L. 125 susmentionné. La requérante soutient que l'absence de redécoupage entre 1999 et les élections législatives de juin 2002 aurait entraîné une disparité de représentation.

La Cour relève d'emblée que, étant électrice dans la 4^e circonscription du Vaucluse, la requérante ne saurait arguer d'un effet néfaste éventuel de l'absence de redécoupage qu'en ce qui concerne cette circonscription. Or ni les données chiffrées qu'elle fournit à la Cour, ni les observations du Conseil constitutionnel du 15 mai 2003 auxquelles elle se réfère (voir partie «Le droit et la pratique internes pertinents») n'établissent clairement l'existence d'un écart démographique aboutissant, dans la 4^e circonscription du Vaucluse, à une restitution inexacte de l'opinion du peuple sur le choix de la représentation nationale et, en particulier, étant de nature à modifier le résultat des élections législatives contestées. La Cour note d'ailleurs que si le Conseil constitutionnel mentionne des «disparités de représentation» ses observations générales ne se réfèrent pas à des départements ou des circonscriptions spécifiques.

Quant aux raisons ayant motivé l'absence de redécoupage avant 2002, le Gouvernement expose que, conformément à la législation en vigueur, un découpage électoral ne peut intervenir dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées, et ce afin d'éviter toute absence de transparence politique ou inégalité entre les candidats suivant que leur circonscription aurait été ou non modifiée. Or les résultats du recensement effectué en 1999 sont devenus définitifs lors de l'intervention du décret du 17 octobre 2000 modifiant la répartition de la population. Il ne restait donc plus que la fin de l'année 2000 pour procéder au redécoupage des circonscriptions, délai insuffisant selon le Gouvernement, compte tenu du nombre important des circonscriptions électorales (577), de la variété des situations locales, des paramètres à prendre en considération et de la nécessité de procéder à des consultations, notamment locales.

Au vu de ce qui précède, la Cour estime que, même en admettant que l'absence de redécoupage entre 1999 et 2002 n'ait pas permis de tenir compte de l'évolution démographique des circonscriptions du Vaucluse et d'y assurer une répartition parfaitement égale des électeurs, ce que la

requérante n'établit pas, l'on ne saurait considérer que de telles circonstances aient réduit de façon substantielle les droits de la requérante au point de les priver de leur effectivité. La Cour estime que les motifs, exposés par le Gouvernement, pour lesquels un redécoupage n'a pas été effectué avant 2002, procèdent de la nécessité, légitime dans une société démocratique, de faire précéder cette opération d'expertises et de consultations approfondies. Compte tenu de ces éléments, et eu égard à la large marge d'appréciation dont disposent les Etats en la matière, la Cour ne tient pas ces modalités électorales pour injustifiées ou disproportionnées. De telles modalités n'ont assurément pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. La requérante allègue une violation de l'article 6 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.»

La Cour rappelle que, si le fait qu'une procédure s'est déroulée devant une juridiction constitutionnelle ne suffit pas à la soustraire au champ d'application de l'article 6 de la Convention, toutefois, selon sa jurisprudence constante, les procédures concernant le contentieux électoral échappent en principe au champ d'application de l'article 6 de la Convention dans la mesure où celles-ci ont trait à l'exercice de droits de caractère politique et ne portent donc pas sur des «droits et obligations de caractère civil» ou sur le «bien-fondé d'une accusation en matière pénale» (*Pierre-Bloch c. France*, 21 octobre 1997, § 50, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, *Cheminade c. France* (déc.), n° 31599/96, CEDH 1999-II).

En l'espèce, la Cour relève que la procédure litigieuse avait pour objet de contester le défaut de révision des limites des circonscriptions électorales en fonction de l'évolution démographique, pourtant prescrite par le code électoral. Elle note que cette procédure trouve son origine dans les droits de la requérante en tant qu'électrice de la 4^e circonscription du Vaucluse. Or le droit de voter à une élection est un droit de caractère politique et non civil ou pénal au sens de l'article 6 de la Convention, de sorte que les litiges relatifs à son exercice sortent du champ d'application de cette disposition.

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

3. La requérante allègue enfin une violation de l'article 13 de la Convention, qui dispose :

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

La Cour rappelle que le droit de recours prévu par l'article 13 ne peut concerner qu'un droit protégé par la Convention (voir, notamment, *Pierre-Bloch*, précité, § 64). Partant, eu égard à sa décision quant au grief tiré de l'article 6 (ci-dessus), auquel le grief tiré de l'article 13 est lié, la Cour conclut que l'article 13 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4. En conséquence, il convient de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention et de rejeter la requête.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

BOMPARD v. FRANCE
(Application no. 44081/02)

SECOND SECTION¹

DECISION OF 4 APRIL 2006²

-
1. Sitting as a Chamber composed of Andrés Baka, *President*, Jean-Paul Costa, Ireneu Cabral Barreto, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, Danutė Jočienė, Dragoljub Popović, *judges*, and Sally Dollé, *Section Registrar*.
 2. Translation; original French.

SUMMARY¹**Constituency boundaries for election of members of parliament****Article 3 of Protocol No. 1**

Free expression of the opinion of the people – Constituency boundaries for election of members of parliament – Choice of the legislature – Failure to review boundaries – Legitimate time frame for boundary review – Wide margin of appreciation

*
* *
* *

The applicant challenged the results of a parliamentary election on the ground that the constituency boundaries had not been reviewed to take account of demographic evolution. She claimed that, according to the statistics from the last two censuses, the constituencies, whose boundaries had been drawn up before those censuses, had become unequal and differed significantly in terms of population. The applicant submitted her case to the Constitutional Council, arguing that the distribution of parliamentary seats between constituencies did not have an essentially demographic basis, in breach of the principle of equal suffrage, but her application was unsuccessful.

Held

Article 3 of Protocol No. 1: The electoral boundary system provided for by the 1986 Act ensured that the right to vote was granted under conditions that reflected the need to ensure both citizen participation and knowledge of the particular situation of the region in question, in compliance with Article 3 of Protocol No. 1. In particular, those conditions could not in themselves have had the effect of impeding the “free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”. In the constituency where the applicant had voted, there had not been, despite the lack of boundary review, a population discrepancy which could have led to an inaccurate reflection of the opinion of the people in the choice of their national representation or which was capable of altering the result of the parliamentary election in issue. The Government had explained that there had been insufficient time to carry out a boundary review before the date of the election. The Court considered that it was legitimate in a democratic society to carry out such a review only after comprehensive studies and consultations. In addition, States had a wide margin of appreciation in such matters: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113
Pierre-Bloch v. France, 21 October 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI

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

Cheminade v. France (dec.), no. 31599/96, ECHR 1999-II

Py v. France, no. 66289/01, ECHR 2005-I

Zdanoka v. Latvia [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV

...

THE FACTS

The applicant, Mrs Marie-Claude Bompard, is a French national who was born in 1954 and lives in Bollène. She was represented before the Court by Mr R. Perdomo, a lawyer practising in Marseilles. The respondent Government were represented by their Agent, Mrs E. Belliard, Director of Legal Affairs at the Ministry of Foreign Affairs.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

The applicant is a member of the French electorate. On 9 and 16 June 2002 parliamentary elections were held in France.

The applicant, together with a number of others, lodged an application with the Constitutional Council to have the elections declared null and void. She relied on Article L. 125 of the Elections Code, under which electoral boundaries must be reviewed according to population changes after the second national population census following the previous boundary review (see “Relevant domestic law and practice” below). The applicant alleged that the last electoral boundary review dated back to 1986. Since that time there had been two national censuses but, contrary to the provisions of electoral law, there had been no review of constituency boundaries according to population changes prior to the parliamentary elections of 9 and 16 June 2002. The applicant considered that, in the light of the statistics from the 1990 and 1999 censuses, it was apparent that the constituencies, whose boundaries had been drawn up in 1986, were unequal and differed significantly in terms of population. She contended in particular that such population differences infringed the principle of equal suffrage.

In a decision of 25 July 2002, the Constitutional Council dismissed the application on the ground that the matter raised fell within its power to review the constitutionality of Acts (Article 61 of the Constitution) and did not constitute an electoral dispute (Article 59 of the Constitution), but that the matter had not been referred to it for such a review. It observed in particular:

“... In seeking the annulment of the elections held on 9 and 16 June 2002 in the above-mentioned constituencies, the applicants contended that the current distribution of parliamentary seats between constituencies did not have ‘an essentially demographic basis’, in breach of the principle of equal suffrage.

Whilst it was incumbent upon the legislature, under Article 6 of the Declaration on the Rights of Man and the Citizen of 1789, taken together with Articles 3 and 24 of the Constitution, to change constituency boundaries in order to take into account, whenever necessary, any population changes that may have occurred since the entry into force of the Parliamentary Boundaries Act (Law no. 86-1197) of 24 November 1986, it is not for the Constitutional Council, when ruling, as in the present case, under Article 59 rather than Article 61 of the Constitution, to review the constitutionality of the legislative provisions contained in Table no. 1 annexed to Article L. 125 of the Elections Code. Accordingly, the single complaint submitted by the applicants must be dismissed.”

B. Relevant domestic law and practice

1. The Constitution of 4 October 1958

Article 3

“National sovereignty belongs to the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum.

No section of the people nor any individual may arrogate to itself, or to himself, the exercise thereof.

Suffrage may be direct or indirect as provided by the Constitution. It shall always be universal, equal and secret.

All French citizens of either sex who have reached the age of majority and who enjoy civil and political rights may vote under the conditions to be determined by law.”

Article 59

“The Constitutional Council shall rule on the proper conduct of the election of deputies and senators in disputed cases.”

Article 61

“Institutional Acts, before their promulgation, and the rules of procedure of parliamentary chambers, before their entry into force, must be referred to the Constitutional Council, which shall rule on their conformity with the Constitution.

To the same end, Acts of Parliament may be referred to the Constitutional Council, before their promulgation, by the President of the Republic, the Prime Minister, the President of the National Assembly, the President of the Senate, or sixty deputies or sixty senators.”

2. The Elections Code

Article L. 125

(Law no. 86-825 of 11 July 1986, section 2, Official Gazette of 12 July 1986)

“Constituencies shall be determined in accordance with Table no. 1 annexed to this Code.

Constituency boundaries shall be reviewed, according to population changes, after the second national population census following the previous boundary review.”

3. *Law no. 90-1103 of 11 December 1990*

Section 7

“Electoral boundaries cannot be redrawn within a period of one year prior to the normal date on which the chambers concerned are to be re-elected.”

4. *Constitutional Council Decision no. 86-208 of 2 July 1986 concerning the Parliamentary Elections Act, authorising the government to fix electoral boundaries by ordinance (Official Gazette of 3 July 1986 and rectification in Official Gazette of 30 July 1986) (extracts)*

“... Section 5 of the Act that has been referred to the Constitutional Council for review provides as follows: ‘Within six months following the publication of this Act, the government shall be authorised to draw up, by ordinance, Table no. 1 annexed to the Elections Code. The number of constituencies created in each *département* shall be set out in the table annexed to this Act. Save in the case of *départements* whose territory includes islands or enclaves, constituencies shall consist of contiguous areas. In addition, with the exception of constituencies to be created in the cities of Paris, Lyons and Marseilles and in *départements* which include one or more cantons not consisting of a contiguous area, or of which the population, according to the last national population census of 1982, exceeds 40,000, the constituency boundary shall follow the cantonal boundary. Population discrepancies between constituencies shall be permitted in order to accommodate public-interest imperatives, but in no event may the population of a constituency differ by more than 20% from the average population of constituencies in the same *département*.’

...

As to the complaint relating to the principle of equal suffrage:

... The parties making the referral argued that section 5 of the Act had infringed the principle of equal suffrage as enshrined in Article 3 of the Constitution. Section 5 referred, in its second paragraph, to a table annexed to the text of the Act by which it was established that each *département* was required to return at least two deputies to Parliament; this, they contended, had entailed very significant discrepancies in representation. The infringement of the principle of equal suffrage had been aggravated by the fact that within any given *département* the population of a constituency could vary, upwards or downwards, by up to 20% of the average constituency population. Such a considerable variation could not be justified by public-interest imperatives, especially as in *départements* where one or more cantons had a population of more than 40,000 the electoral boundaries did not even have to follow cantonal boundaries. The discrepancies in representation authorised by the law were, in their submission, excessive in view of the nature of the election.

... Under the first paragraph of Article 2 of the Constitution, the Republic ‘shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion’; Article 3 of the Constitution provides, in its first paragraph, that ‘national sovereignty belongs to the people, who shall exercise it through their representatives and by means of referendum’, and, in its third paragraph, that suffrage ‘shall always be universal, equal and secret’. The second paragraph of Article 24 of the Constitution provides: ‘The deputies to the National Assembly shall be elected by direct suffrage.’

Article 6 of the Declaration on the Rights of Man and the Citizen proclaims that the law ‘must be the same for all, whether it protects or punishes. All citizens, being equal in the eyes of the law, are equally eligible to all dignities and to all public positions and occupations, according to their abilities, and without distinction except that of their virtues and talents.’

... It transpires from those provisions that the National Assembly, whose members are returned by direct universal suffrage, must be elected on an essentially demographic basis; whilst the legislature may take account of public-interest imperatives as a result of which that fundamental rule carries less weight, it can do so only to a limited extent.

... In stipulating that each *département* should be represented by at least two deputies, the legislature sought to ensure that a close relationship would be maintained between the elected representative for a constituency and his or her constituents. Having regard, firstly, to the distribution of the population throughout French territory as recorded in the most recent national census to date, and, secondly, to the very limited number of *départements* for which the choice thus made gives the electorate a more favourable degree of representation, the provisions of section 5(2) of the Act are not, *per se*, contrary to the Constitution. They do imply, however, that any resulting inequalities of representation may not be significantly increased by the application of the rules governing the fixing of electoral boundaries within any given *département*.

... As regards the fixing of electoral boundaries within any given *département*, section 5(4) of the Act authorises the government, acting by ordinance, to vary the size of a constituency electorate, upwards or downwards, by up to 20% of the average electorate in the *département*, the legislature’s intention being to allow public-interest imperatives to be accommodated. As is apparent from section 5(3), the permitted margin reflects the need for constituency boundaries to follow cantonal boundaries. In the course of parliamentary debate the government explained that a further purpose of such discrepancy in representation was, in cases where cantonal boundaries were not followed, to take account of the ‘natural realities constituted by certain geographical entities’ and ‘the unity between them’.

... Whilst *per se* the derogations from the principle of equal suffrage cannot be attributed, in each case, to a manifest error of judgment, they may in the aggregate lead to the creation of situations where that principle is breached. Consequently, the provisions of section 5(3) and (4) of the Act must be construed as follows: it should be considered, firstly, that the possibility of not following cantonal boundaries in *départements* where one or more cantons do not have contiguous territory or have a population of over 40,000 can only apply to the cantons in question; secondly, the application of the maximum variance provided for in section 5(4) must be reserved for exceptional and duly substantiated cases; further, that possibility may be used only to a limited extent and must be based, in each individual case, on specific public-interest imperatives; lastly, the fixing of constituency boundaries must never be carried out arbitrarily. Any other interpretation would be unconstitutional.

...

Strictly subject to the interpretation set out above, the Parliamentary Elections Act, authorising the government to fix parliamentary constituency boundaries by ordinance, is not contrary to the Constitution.”

5. *Constitutional Council Decision no. 86-218 of 18 November 1986 concerning the Parliamentary Boundaries Act (Official Gazette of 19 November 1986, p. 13769) (extracts)*

“... The National Assembly, whose members are returned by direct universal suffrage, must be elected on an essentially demographic basis. Whilst the legislature may take account of public-interest imperatives as a result of which that fundamental rule carries less weight, it can do so only to a limited extent and according to specific imperatives.

... It transpires from the Act under review that, save where geographically impossible, constituencies consist of contiguous territories. Cantonal boundaries have generally been followed. The territory of non-contiguous cantons and of cantons with a population of over 40,000 has been split into more than one constituency only in a limited number of cases. The discrepancy between the size of any given constituency electorate and the average electorate in the same *département* is not excessively disproportionate.

... However, the deputies who made the first referral argued that the fixing of boundaries as provided for in the Act, whilst not fundamentally open to criticism from a demographic point of view, was nevertheless arbitrary.

... Regardless of the pertinence of certain criticisms by the deputies who made the first referral against the fixing of electoral boundaries as provided for in the Act, it does not appear, as matters stand, and taking into account the variety and complexity of local situations that may give rise to different solutions whilst abiding by the same demographic rule, that the choices made by the legislature are in manifest breach of constitutional requirements.

... The Parliamentary Boundaries Act is not unconstitutional.”

6. *Extract from the Constitutional Council Observations concerning the parliamentary elections of June 2002 (session of 15 May 2003)*

“Having completed its review of disputes arising from the last parliamentary elections, the Council has the following observations to make, indicating the changes that it finds desirable in four areas.

(I) As regards the general conditions in which the elections were held:

From the experience of the 2002 elections it can be concluded that legislative improvements should be enacted.

The first matter is the fixing of electoral boundaries. The current boundaries are the result of the Parliamentary Boundaries Act (Law no. 86-1197) of 24 November 1986. They were based on the results of the national census of 1982. Since then two national censuses, carried out in 1990 and 1999, have revealed representation discrepancies that are somewhat at odds with the provisions of Article 6 of the 1789 Declaration taken together with Articles 3 and 24 of the Constitution. It is thus incumbent upon the legislature to modify those boundaries, as it is apparently preparing to do for the forthcoming elections to the Senate.”

COMPLAINTS

The applicant complained under Article 3 of Protocol No. 1 that the decision of the Constitutional Council had infringed the right to free elections, held under conditions which ensured the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature. She alleged that the equality of voters in electing parliamentary representatives had not been respected.

Relying on Articles 6 and 13 of the Convention, she alleged that the proceedings before the Constitutional Council had been unfair because the subject matter of her application had been misinterpreted. She also submitted that she had been unable to complain of that lack of fairness before a court, as the Constitutional Council ruled in the first and last instance.

THE LAW

1. The applicant alleged that there had been a violation of Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

The Government submitted, as their principal argument, that the application was inadmissible because the applicant lacked *locus standi* and had not exhausted domestic remedies.

They contended that the applicant had not at any time complained of direct and individual damage, not even potential, in relation to the alleged violation. In particular, since she had been unable to show that damage had been caused to her by the failure to review the constituency boundaries in question, she had simply complained of a law *in abstracto* and her application was thus to be regarded as an *actio popularis* that could not be found admissible.

As to the exhaustion of domestic remedies, the Government submitted that this condition of admissibility had not been met, as the applicant had failed to raise before the Constitutional Council her complaint that there had been a violation of Article 3 of Protocol No. 1, a complaint that would have been admissible in the context of an electoral dispute.

In the alternative, the Government argued that the complaint was unfounded, having regard in particular to the wide margin of appreciation afforded to States in such matters. They considered that the fixing of electoral boundaries fell, under domestic law, within a substantial legal framework which guaranteed free elections, and that the lack of a boundary review following the 1990 and 1999 censuses

was justified and was not at odds with the requirement of demographic balance.

The applicant did not submit any observations in reply concerning the admissibility or merits of the case.

The Court first notes that the applicant brought proceedings before it, as before the Constitutional Council, in her capacity as elector in the *département* of Vaucluse and more specifically in the fourth constituency of that *département*. Even supposing that as such the applicant may claim to be the “victim”, within the meaning of Article 34 of the Convention, of a violation of Article 3 of Protocol No. 1, it is debatable whether she satisfied the requirement to exhaust domestic remedies. It cannot be established with certainty that the applicant, in her constitutional complaint alleging a violation of the principle of equal suffrage, raised, at least in substance, the complaint that she subsequently submitted to the Court. However, the Court does not find it necessary to examine that matter further, given that the complaint is inadmissible on other grounds.

The Court reiterates that the rights set out in Article 3 of Protocol No. 1 are not absolute. Since Article 3 recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for “implied limitations”. In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3. They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 have been complied with. It has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate. In particular, such conditions must not thwart “the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature” (see, among other authorities, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 52, Series A no. 113; *Py v. France*, no. 66289/01, §§ 45-47, ECHR 2005-I; and *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, §§ 103-04, ECHR 2006-IV).

The Court further reiterates that, as regards the method of appointing the “legislature”, Article 3 provides only for “free” elections “at reasonable intervals”, “by secret ballot” and “under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people”. Subject to that, it does not create any “obligation to introduce a specific system”.

Here too the Court recognises that the Contracting States have a wide margin of appreciation, given that their legislation on the matter varies from place to place and from time to time.

Electoral systems seek to fulfil objectives which are sometimes scarcely compatible with each other: on the one hand, to reflect fairly faithfully the

opinions of the people, and on the other, to channel currents of thought so as to promote the emergence of a sufficiently clear and coherent political will. In these circumstances the phrase “conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature” implies essentially – apart from freedom of expression (already protected under Article 10 of the Convention) – the principle of equality of treatment of all citizens in the exercise of their right to vote and their right to stand for election.

It does not follow, however, that all votes must necessarily have equal weight as regards the outcome of the election or that all candidates must have equal chances of victory. Thus no electoral system can eliminate “wasted votes” (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, § 54).

In the present case, the disputed electoral boundaries resulted from the Parliamentary Boundaries Act (Law no. 86-1197) of 24 November 1986, following Law no. 86-825 of 11 July 1986, which had restored the two-round majority system with single-member constituencies and had amended Article L. 125 of the Elections Code. In decisions of 2 July and 18 November 1986, the Constitutional Council declared those Acts to be compatible with the Constitution (see “Relevant domestic law and practice” above).

Those Acts, in the context of a two-round majority system, provided for the fixing of boundaries on an essentially demographic basis, with the aim of ensuring balanced representation based on the demographic weight of each constituency. Population differences between constituencies are permitted for the purpose of accommodating public-interest imperatives and in particular to take account of the “natural realities constituted by certain geographical entities” and “the unity between them”. Moreover, such differences may exist only to a limited extent and must be based on precise and strictly determined imperatives.

In view of the foregoing, the Court considers that the introduction of such a system of electoral boundaries ensured that the right to vote was granted under conditions that reflected the need to ensure both citizen participation and knowledge of the particular situation of the region in question, fully in accordance with Article 3 of Protocol No. 1 (see *Py*, cited above, § 46). In particular, those conditions could not in themselves have had the effect of impeding the “free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”.

The Court further notes that two censuses were taken, in 1990 and in 1999, but that they were not followed by an electoral boundary review as provided for in the above-mentioned Article L. 125. The applicant argued that the failure to conduct a boundary review between 1999 and the June 2002 parliamentary elections had led to a discrepancy in representation.

The Court observes at the outset that, being an elector in the fourth constituency of the *département* of Vaucluse, the applicant could not argue

that the lack of a boundary review had had any harmful effect in respect of that constituency. Neither the statistics she provided to the Court, nor the Constitutional Council's observations of 15 May 2003 to which she referred (see "Relevant domestic law and practice" above), clearly establish that there was a demographic discrepancy which led, in the fourth constituency of the *département* of Vaucluse, to an inaccurate reflection of the opinion of the people in the choice of their national representation or, in particular, which was capable of altering the result of the parliamentary elections in issue. The Court notes moreover that, whilst the Constitutional Council did mention "discrepancies in representation", its general observations did not refer to any specific *départements* or constituencies.

As to the reasons given for the lack of a boundary review before 2002, the Government explained that, pursuant to the legislation in force, electoral boundaries could not be redrawn within the year preceding the normal date on which the chambers were to be re-elected, in order to preclude any lack of political transparency or inequality between candidates according to whether or not their constituency had been altered. The results of the 1999 census had become final with the decree of 17 October 2000 amending the population figures. That had only left the very end of the year 2000 for an electoral boundary review, a time frame which, in the Government's submission, had not been sufficient in view of the large number of parliamentary constituencies (577), the variety of local situations, the factors to be taken into account and the need to carry out consultations, especially at local level.

In view of the foregoing, the Court considers that, even supposing that the failure to review boundaries between 1999 and 2002 had prevented population changes from being taken into account in the constituencies of the *département* of Vaucluse and had precluded a totally balanced distribution of the electorate, which the applicant failed to show, it cannot be maintained that such circumstances curtailed the applicant's rights to such an extent as to deprive them of their effectiveness. The Court considers that the grounds submitted by the Government to explain why a boundary review had not been conducted before 2002 arose from the necessity, legitimate in a democratic society, to carry out such a review only after comprehensive studies and consultations. Having regard to these factors, and to the wide margin of appreciation enjoyed by States in such matters, the Court does not find these electoral conditions to be unjustified or disproportionate. Such conditions could certainly not have interfered with the free expression of the people in the choice of the legislature.

It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be dismissed pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

2. The applicant alleged that there had been a violation of Article 6 of the Convention, the relevant parts of which provide:

“In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by an independent and impartial tribunal established by law. ...”

The Court reiterates that, whilst the fact that proceedings took place before a constitutional court is not sufficient to remove it from the scope of Article 6 of the Convention, according to its settled case-law, proceedings concerning electoral disputes do not generally fall under Article 6 of the Convention since they concern the exercise of political rights and not “civil rights and obligations” or a “criminal charge” (see *Pierre-Bloch v. France*, 21 October 1997, § 50, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI, and *Cheminade v. France* (dec.), no. 31599/96, ECHR 1999-II).

In the present case, the Court observes that the purpose of the impugned proceedings was to complain of the failure to review parliamentary constituency boundaries in accordance with population changes, allegedly in breach of the Elections Code. It notes that the proceedings arose from the applicant’s rights as elector in the fourth constituency of the *département* of Vaucluse. But the right to vote in an election is a political right and is not covered by the categories “civil rights” and “criminal charges”, within the meaning of Article 6 of the Convention; accordingly, any disputes relating to the exercise of such a right do not fall within the scope of that provision.

It follows that this complaint is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be dismissed pursuant to Article 35 § 4.

3. Lastly, the applicant alleged that there had been a violation of Article 13 of the Convention, which provides:

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

The Court reiterates that the remedy provided for in Article 13 may only concern a right protected by the Convention (see, among other authorities, *Pierre-Bloch*, cited above, § 64). Accordingly, having regard to its decision as to the complaint under Article 6 (see above), to which the Article 13 complaint is related, the Court finds that Article 13 does not apply in the present case. It follows that this complaint is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be dismissed pursuant to Article 35 § 4. Accordingly, the Court decides to discontinue the application of Article 29 § 3 of the Convention and to reject the application.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

MÓŁKA v. POLAND
(*Application no. 56550/00*)

FOURTH SECTION¹

DECISION OF 11 APRIL 2006²

1. Sitting as a Chamber composed of Nicolas Bratza, *President*, Josep Casadevall, Giovanni Bonello, Kristaq Traja, Stanislav Pavlovski, Lech Garlicki, Ljiljana Mijović, *judges*, and Michael O'Boyle, *Section Registrar*.

2. English original.

SUMMARY¹**Lack of assistance for disabled voter at polling station****Article 8**

Applicability – Respect for private life – Positive obligations – Exercise of civic duties – Striking of fair balance between competing interests – Margin of appreciation – Lack of assistance for disabled voter at polling station – Allocation of limited State resources – Isolated incident – New legislation providing for adequate access for the disabled to polling stations

*
* *

The applicant is disabled and confined to a wheelchair. In 1998 he could not vote in the elections to municipal councils, district councils and provincial assemblies as he was unable to enter the premises of the polling station and it was forbidden to bring a ballot paper outside for him to fill in. In reply to his request for assistance, he was advised by the electoral commission to arrange for it himself. An electoral complaint lodged by the applicant was dismissed by the courts.

Held

(1) Article 1 of Protocol No. 3: The municipal councils, district councils and regional assemblies did not possess any inherent primary rule-making powers and did not form part of the legislature of the Republic of Poland. Accordingly, this provision was not applicable to elections to those bodies: incompatible *ratione materiae*.

(2) Article 8 of the Convention: The Court examined the case *proprio motu* under this provision. It could not be ruled out that the authorities' failure to provide appropriate access to the polling station for the applicant could have aroused feelings of humiliation and distress capable of impinging on his personal autonomy and thereby on the quality of his private life. The Court could, however, leave open the question of the applicability of Article 8. In cases concerning the State's positive obligation to ensure effective "respect" for someone's private life, a fair balance had to be struck between the competing interests of the individual and those of the community as a whole and regard should be had to the margin of appreciation enjoyed by States in that area. In the present case the margin of appreciation was even wider as the issue at stake involved the provision of adequate access for the disabled to polling stations, which must necessarily be assessed in the context of the allocation of limited State resources. The national authorities were in a better position to carry out this assessment than an international court. Moreover, the applicant had not shown, as had been pointed out by the domestic courts, that he could not have

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

been assisted by others helping him to enter the polling station. The case concerned one isolated incident as opposed to a series of obstacles, architectural or otherwise, preventing physically disabled persons from developing their relationships with other people and the outside world. The respondent State could not therefore be said, in the special circumstances of the case, to have failed to ensure respect for the applicant's private life. Furthermore, a new law of 2001 obliged the relevant authorities to provide adequate access to polling stations. Those legislative provisions indicated that the respondent State had not been oblivious to the plight of disabled voters: manifestly ill-founded.

Case-law cited by the Court

- X and Y v. the Netherlands*, 26 March 1985, Series A no. 91
Clerfayt, Legros and Others v. Belgium, no. 10650/83, Commission decision of 17 May 1985, Decisions and Reports 42
Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, 28 May 1985, Series A no. 94
Booth-Clibborn and Others v. the United Kingdom, no. 11391/85, Commission decision of 5 July 1985, Decisions and Reports 43
Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, Series A no. 113
Inze v. Austria, 28 October 1987, Series A no. 126
Powell and Rayner v. the United Kingdom, 21 February 1990, Series A no. 172
Pierre-Bloch v. France, 21 October 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI
Botta v. Italy, 24 February 1998, *Reports* 1998-I
Mathews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I
Marzari v. Italy (dec.), no. 36448/97, 4 May 1999
Maggiolini v. Italy (dec.), no. 35800/97, 13 January 2000
Cherepkov v. Russia (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I
Malarde v. France (dec.), no. 46813/99, 5 September 2000
Mikulić v. Croatia, no. 53176/99, ECHR 2002-I
O'Reilly and Others v. Ireland (dec.), no. 54725/00, 28 February 2002
Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, ECHR 2002-III
Zehnalová and Zehnal v. the Czech Republic (dec.), no. 38621/97, ECHR 2002-V
Peck v. the United Kingdom, no. 44647/98, ECHR 2003-I
Sentges v. the Netherlands (dec.), no. 27677/02, 8 July 2003
Von Hannover v. Germany, no. 59320/00, ECHR 2004-VI
Pentiacova and Others v. Moldova (dec.), no. 14462/03, ECHR 2005-I
Draon v. France [GC], no. 1513/03, 6 October 2005

...

THE FACTS

The applicant, Mr Antoni Mółka, is a Polish national who was born in 1957 and lives in Nowy Sącz. He was represented before the Court by Mr P. Senddecki, a lawyer practising in Lublin. The respondent Government were represented by their Agent, Mr J. Wołásiewicz, of the Ministry of Foreign Affairs.

A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

The applicant suffers from severe dysfunction of the limbs and is confined to a wheelchair.

On 11 October 1998 the applicant was driven by his mother to a polling station in Nowy Sącz where he intended to vote in the elections to municipal councils, district councils and provincial assemblies (*wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*). The applicant's mother asked the Chairman of the Local Electoral Commission to either show her how the applicant, who was waiting in his wheelchair outside the station, could enter it or hand a ballot paper to him. The Chairman informed the applicant's mother that the applicant could not cast his vote because it was not permitted to take ballot papers outside the premises of the polling station and the Chairman was not going to carry the applicant inside the station. The applicant returned home without casting his vote.

At 5 p.m. on the same day, that is to say, three hours before the polling stations closed, the applicant telephoned the Municipal Electoral Commission (*Miejska Komisja Wyborcza*) and protested about the refusal to allow him to vote. He also asked for help in casting his vote. However, the applicant was informed that the Local Electoral Commission had acted in conformity with the Law of 16 July 1998 on elections to municipal councils, district councils and regional assemblies (*Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*) ("the Local Elections Act") and advised to arrange for assistance in entering the premises of the polling station himself.

On 14 November 1998 the applicant lodged an electoral complaint (*protest wyborczy*) with the Nowy Sącz Regional Court (*Sąd Wojewódzki*). He submitted that he had been unlawfully deprived of his right to vote. The applicant pointed out that getting to the polling station had required substantial effort on his part, the assistance of other persons and certain expenses. He ended his submissions with the following statement:

“I would like to stress that the only way I could have been carried in was on a stretcher (which was not available) and anyway no handicapped person would have agreed to that because of the feeling of embarrassment. Carrying me upstairs in a wheelchair was also impossible as [my] battery-powered wheelchair weighs, together with myself, about 200 kg and is not portable.

As the number of physically handicapped persons in Poland is 5 million, one can assume that my case was not isolated and that making it impossible for handicapped persons to vote by not adapting polling stations for them could have had a fundamental impact on the turnout and the results of the elections.”

In a letter of 20 October 1998, the Nowy Sącz Regional Court asked the applicant whether his complaint concerned the validity of the elections or whether he requested amendments to the relevant law.

On 26 October 1998 the applicant informed the Regional Court that his electoral complaint resulted from the fact that he had been deprived of his right to vote in the elections held on 11 October 1998. The applicant referred to section 5 of the Local Elections Act, which stated that every Polish citizen had a right to vote.

On 30 October 1998 the Nowy Sącz Regional Court refused to consider the applicant’s electoral complaint. The court was of the view that it did not fall within “the scope of the subject matter” of an electoral complaint. On 23 November 1998 the applicant appealed against that decision to the Cracow Court of Appeal (*Sąd Apelacyjny*).

On 5 January 1999 the Court of Appeal allowed the applicant’s appeal, quashed the decision of 30 October 1998 and remitted the case to the Nowy Sącz Regional Court.

On 12 March 1999 the Nowy Sącz Regional Court dismissed the electoral complaint lodged by the applicant. The court observed that the applicant had assumed that a ballot paper would be handed to him and cast by his mother. However, he had been advised by the Chairman of the Local Electoral Commission and by the Municipal Electoral Commission that this was not permissible under the Local Elections Act. Moreover, the applicant had not considered the possibility of entering the polling station with the assistance of third persons on a stretcher or in a wheelchair as he had felt that it would have been embarrassing and degrading for him. The court further considered that:

“The complainant’s general claim that ‘the organisers of the elections’ should have provided him with the possibility of entering the polling station ... does not fall within the legal scope of an electoral complaint ... since none of the provisions of the Local Elections Act imposes such an obligation on the electoral commissions – on the contrary, section 46 of the Act excludes such help.

Each disability is in itself restrictive in different fields of private and public life. It makes it difficult for a handicapped citizen to enjoy his rights. The public authorities are not in a position to eliminate all those difficulties. [There] is no statutory or higher provision requiring such [elimination] – even if those provisions concern handicapped

persons (Article 69 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 14 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ... which is part of our legal system, and Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention ...).

The complainant was aware of his disability and therefore had a special duty to acquaint himself with his rights and the restrictions under the Local Elections Act before the date of the elections. Ignorance of the law – in particular one so important – is not a valid excuse. If the complainant had been acquainted with the law, he would not have expected it to be breached in order to allow him to vote. He would have taken steps to obtain the assistance of third persons in casting his vote ... As pointed out above, a disability is always a restriction. Therefore, the complainant's argument that he did not consider the possibility of being carried by third persons into the polling station because it would have been embarrassing for him cannot justify his claim that he could not vote for reasons beyond his control. Since the complainant was put in a car – probably by third persons – he could have been carried by those persons, for instance in a chair ...”

The applicant appealed to the Cracow Court of Appeal against the decision of 12 March 1999. In his appeal the applicant submitted that:

“Participation in the elections was the sole reason for my presence at the polling station ... I was not aware of the details of the Local Elections Act, and I thought that I would be able to vote in the way I had done before (namely, ballot papers were handed to me under the stairs, I marked them and a member of my family put them into the ballot box). However, this time it turned out that casting a vote by a disabled person would be considered a violation of the electoral law. ...

The Nowy Sącz Regional Court did not take into consideration my good will and my positive civic attitude and indicated several additional measures I should have taken. [The court] tried to establish that I could, and should, have solved all those problems by myself. ... Under section 5 of the Local Elections Act ‘... every Polish citizen has a right to vote ...’. [It] does not impose on the disabled any additional obligations which should be fulfilled before ... entering a polling station.

I do not know of any institution that would offer ‘election services’ with a stretcher. ... Using a stretcher in the way suggested by the court would make the act of voting grotesque.

In suggesting that the problem could have been solved with the assistance of third persons, the court did not take into account the fact that such persons could have refused to help, or that they might not have been able to help (even using a chair – because of the significant degree of my disability ...), or that there could have been a risk of injuries for those who helped and those who were being helped, or that there could have been no people around to help. The standard solution in similar cases is to provide a ramp or a lift ... Even in the case of the polling station in question, it would have been possible to prepare such a ramp at small (when compared with the electoral campaign) financial cost.

I have read several times with disbelief the reasoning of the Nowy Sącz Regional Court's judgment which states that ‘each disability is in itself restrictive in different fields of private and public life. It makes it difficult for a handicapped citizen to enjoy his rights’. I think that this odd reasoning ... compromises the institution which protects social justice. By such reasoning the Nowy Sącz Regional Court circumscribed the position of a disabled person in Polish society. With reasoning like this one can deprive disabled persons of several other civic rights. It contradicts the perception of disability in

all other democratic countries. The question arises here: can criminal law, tax law or traffic regulations also be applied to a limited extent in the case of a disabled person?

The Polish State imposes on its citizens a number of obligations ... In return it gives every citizen the right to vote and in this way the possibility of having an influence on public life. It is the fundamental right in democratic States and what democracy is all about. ...”

On 29 April 1999 the Cracow Court of Appeal dismissed the applicant’s appeal. It agreed with the Regional Court’s conclusion that the applicant’s case did not disclose a breach of the Local Elections Act.

B. Relevant domestic and international law

1. Relevant constitutional provisions

Article 10 of the Constitution provides:

“1. The system of government of the Republic of Poland shall be based on the separation of and balance between the legislative, executive and judicial powers.

2. Legislative power shall be vested in the *Sejm* and the Senate, executive power shall be vested in the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, and judicial power shall be vested in the courts and tribunals.”

Article 69 of the Constitution provides:

“Public authorities shall provide, in accordance with statute, assistance to disabled persons to ensure their subsistence, adaptation to work and social communication.”

Chapter III of the Constitution, entitled “Sources of Law”, begins with Article 87, which provides:

“1. The sources of the universally binding law of the Republic of Poland shall be: the Constitution, statutes, ratified international agreements, and regulations.

2. Local laws [*akty prawa miejscowego*] passed by the organs [of local government] shall be a source of universally binding law of the Republic of Poland in the territory of the organ passing the laws.”

The last provision in Chapter III is Article 94, which provides:

“On the basis of and within limits specified by statute, the organs of local government and territorial organs of government administration shall enact local laws applicable to their territorially defined areas of operation. The principles of and procedures for enacting local laws shall be specified by statute.”

Chapter IV, entitled “The *Sejm* and the Senate”, begins with Article 95, which provides:

“1. Legislative power in the Republic of Poland shall be exercised by the *Sejm* and the Senate.

2. The *Sejm* shall exercise control over the activities of the Council of Ministers within the scope specified by the provisions of the Constitution and statutes.”

Chapter VII, entitled “Local Government”, contains the following provisions:

“Article 163

Local government shall perform public tasks not reserved by the Constitution or statutes to the organs of other public authorities.

Article 164

1. The municipality [*gmina*] shall be the basic unit of local government.
2. Other units of regional and/or local government shall be specified by statute.
3. The municipality shall perform all tasks of local government not reserved to other units of local government.

Article 165

1. Units of local government shall possess legal personality. They shall have rights of ownership and other property rights.
2. The independence of units of local government shall be protected by the courts.

Article 166

1. Units of local government shall have direct responsibility for performing public duties aimed at satisfying the needs of a self-governing community.
2. If the fundamental needs of the State so require, units of local government may be required by statute to perform other public duties. The mode of transfer and manner of performance of the duties so allocated shall be specified by statute.
3. The administrative courts shall settle jurisdictional disputes between units of local government and units of government administration.

Article 167

1. Units of local government shall be assured public funds adequate for the performance of the duties assigned to them.
2. The revenues of units of local government shall consist of their own revenues and general subsidies and specific grants from the State budget.
3. The sources of revenues for units of local government shall be specified by statute.
4. Any alterations of the scope of the duties or powers of units of local government shall be made in conjunction with appropriate alterations of their share of public revenues.

Article 168

To the extent established by statute, units of local government shall have the right to set the level of local taxes and charges.

Article 169

1. Units of local government shall perform their duties through law-making and executive organs.
2. Election to the law-making organs shall be by direct universal suffrage and shall be conducted by secret ballot. The principles and procedures for nominating candidates

and for conducting the elections, and the requirements for the validity of the elections, shall be specified by statute.

3. The principles and procedures for the election and dismissal of executive organs of units of local government shall be specified by statute.

4. The internal organisational structure of units of local government shall be specified, within statutory limits, by their law-making organs.

Article 170

Members of a self-governing community may decide, by means of a referendum, matters concerning their community, including the dismissal of an organ of local government established by direct election. The principles of and procedures for conducting a local referendum shall be specified by statute.

Article 171

1. The legality of the actions of a local government shall be subject to review.
2. The organs exercising review of the activity of units of local government shall be: the Prime Minister and provincial governors and, regarding financial matters, regional audit offices.
3. On a motion of the Prime Minister, the *Sejm* may dissolve a law-making organ of local government if it has flagrantly violated the Constitution or statutes.

Article 172

1. Units of local government shall have the right of association.
2. A unit of local government shall have the right to join international associations of local and regional communities and to cooperate with local and regional communities of other States.
3. The principles governing the exercise by units of local government of the rights referred to in paragraphs 1 and 2 above shall be specified by statute.”

2. Municipal local government (Law of 8 March 1990)

A municipality (*gmina*) is the basic unit of local government in Poland. Section 6(1) of the Law of 8 March 1990 provides:

“A municipality is responsible for all local public matters which are not assigned by statutes to other bodies.”

Section 18(1) provides:

“A municipal council [*rada gminy*] is responsible for all matters falling within the competence of a municipality unless statutes provide otherwise.”

Under section 18(2), the exclusive competence of a municipal council includes, *inter alia*, adopting a budget, a land-use plan, economic plans, taxes and resolutions concerning municipal finances.

3. District local government (Law of 5 June 1998)

A district (*powiat*) constitutes a second tier of local government. Section 4 of the Law of 5 June 1998 provides that a district is responsible for matters which are not within the competence of a municipality and which concern, *inter alia*, education, the public health service, social security, public transport, culture, protection of the environment, agriculture, public order, consumer protection and defence.

Under section 12, the exclusive competence of a district council (*rada powiatu*) includes, *inter alia*, enacting local laws and adopting a budget, taxes and resolutions concerning district finances.

4. Regional local government (Law of 5 June 1998)

There are sixteen regions (*województwo*) in Poland. Section 11 of the Law of 5 June 1998 provides that the regional government shall prepare a development strategy for the region. Under section 18, the exclusive competence of a regional assembly (*sejmik województwa*) includes, *inter alia*, enacting local laws and adopting a land-use plan, a budget and resolutions concerning regional finances.

5. Provisions regarding the exercise of the right to vote by disabled persons

(a) Local elections

Section 46 of the Law of 16 July 1998 on elections to municipal councils, district councils and regional assemblies (*Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*) (“the Local Elections Act”) provided, in so far as relevant:

“A disabled voter may, at his or her request, be assisted in voting by another person, other than members of the [electoral] commission and election monitors [*mężowie zaufania*].”

(b) Parliamentary elections

At the relevant time section 40 of the Law of 28 May 1993 on elections to the *Sejm* of the Republic of Poland (*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*) provided:

“A disabled voter may, at his or her request, be assisted in voting by another person, other than election monitors.”

The subsequent Law of 12 April 2001 on elections to the *Sejm* and the Senate of the Republic of Poland (*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*) contains for the first time specific provisions regarding the exercise of the right to vote by disabled persons. Section 52(2) *in fine* states:

“Premises designated as offices of the regional and local electoral commissions shall be easily accessible to disabled persons.”

Section 53(1) reads as follows:

“The mayor shall provide premises of local electoral commissions that are adapted to the needs of disabled voters.”

It further provides that in each municipality there must be at least one local electoral commission with premises adapted to the needs of disabled persons.

(c) Presidential elections

Section 54 of the Law of 27 September 1990 on elections of the President of the Republic of Poland (*ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*) contains a similar provision to section 46 of the Local Elections Act (see above).

6. The Construction Act

Section 5 of the Construction Act (*Prawo budowlane*) of 7 July 1994, which came into force on 1 January 1995, requires, *inter alia*, that public buildings and blocks of flats constructed henceforth must secure the necessary conditions for their use by people with disabilities, in particular those in wheelchairs.

7. Council of Europe texts

(a) Recommendation No. R (92) 6 of the Committee of Ministers of 9 April 1992 on a coherent policy for people with disabilities urges member States of the Council of Europe to “guarantee the right of people with disabilities to an independent life and full integration into society, and recognise society’s duty to make this possible” so as to ensure “equality of opportunity” for people with disabilities. The public authorities should aim, *inter alia*, to enable people with disabilities “to have as much mobility as possible, and access to buildings and means of transport” and “to play a full role in society and take part in economic, social, leisure, recreational and cultural activities”.

As regards social integration in particular, Recommendation No. R (92) 6 states:

“Legislation should take account of the rights of people with disabilities and contribute, as far as possible, to their participation in civil life. When people with disabilities are not able to exercise their citizens’ rights fully, they should be helped to participate as far as possible in civil life, by means of appropriate assistance and measures.”

(b) Recommendation 1185 (1992), adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 7 May 1992, on rehabilitation

policies for the disabled, emphasises: “Society has a duty to adapt its standards to the specific needs of disabled people in order to ensure that they can lead independent lives.” In furtherance of that aim, it calls on the governments and agencies concerned “to strive for and encourage genuine active participation by disabled people ... in the community and society” and, to that end, to guarantee “ease of access to buildings”.

(c) The revised European Social Charter, adopted by the Committee of Ministers on 3 April 1996 and opened for signature on 3 May 1996¹, provides in its Article 15, entitled “The right of persons with disabilities to independence, social integration and participation in the life of the community”:

“With a view to ensuring to persons with disabilities, irrespective of age and the nature and origin of their disabilities, the effective exercise of the right to independence, social integration and participation in the life of the community, the Parties undertake, in particular:

...

3. to promote their full social integration and participation in the life of the community in particular through measures, including technical aids, aiming to overcome barriers to communication and mobility and enabling access to transport, housing, cultural activities and leisure.”

(d) Recommendation Rec(2006)5 of the Committee of Ministers of 5 April 2006 on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015 identifies a comprehensive set of objectives and specific actions to be implemented by member States in this area.

As regards participation in political and public life, Recommendation Rec(2006)5 states:

“The participation of all citizens in political and public life and the democratic process is essential for the development of democratic societies. Society needs to reflect the diversity of its citizens and benefit from their varied experience and knowledge. It is therefore important that people with disabilities can exercise their rights to vote and to participate in such activities.”

It further recommends to member States, *inter alia*, to “ensure that voting procedures and facilities are appropriate and accessible to people with disabilities so that they are able to exercise their democratic rights, and allow, where necessary, the provision of assistance in voting”.

1. Poland signed the revised European Social Charter on 25 October 2005.

COMPLAINTS

1. The applicant complained under Article 6 of the Convention of the unfairness of the court proceedings.

2. He also alleged that he had been deprived of his right to vote on account of his disability and submitted that the facts of his case disclosed a violation of Article 3 of Protocol No.1 and Article 14 of the Convention.

3. The Court raised of its own motion an issue under Article 8 of the Convention.

THE LAW

A. Article 6 of the Convention

The applicant complained under Article 6 of the Convention of the unfairness of the court proceedings. The relevant part of Article 6 provides:

“1. In the determination of his civil rights and obligations ..., everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. ...”

The Court notes that the impugned court proceedings involved the determination of the electoral complaint lodged by the applicant, in which he complained that he had been deprived of his right to vote in the local elections.

The Court considers that the dispute in question determined the applicant’s political rights, not his “civil” rights within the meaning of Article 6 of the Convention (see, in the context of local elections, *Cherepkov v. Russia* (dec.), no. 51501/99, ECHR 2000-I, and, in the context of parliamentary elections, *Pierre-Bloch v. France*, 21 October 1997, § 50, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VI). Accordingly, Article 6 does not apply in the present case.

It follows that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

B. Article 3 of Protocol No. 1

The applicant further alleged a breach of Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

1. *The Government's submissions*

The Government stressed that Article 3 of Protocol No. 1 applied only as far as elections to legislatures were concerned. In their view, the municipal councils (*rady gmin*), the district councils (*rady powiatów*) and the regional assemblies (*sejmiki województw*) could not be considered “legislatures” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1.

The Government emphasised that the issue of the applicability of Article 3 of Protocol No. 1 to the election of local government organs had already been examined by the European Commission of Human Rights. They referred, *inter alia*, to the case of *X v. the United Kingdom* (no. 5155/71, Commission decision of 12 July 1976, Decisions and Reports (DR) 6, p. 13) in which, considering the status of local authorities in Northern Ireland, the Commission observed that “in so far as these local authorities have a legislative function it is confined to the making of by-laws applicable within their areas and these powers are rigidly limited by statute and they have no powers to make rules other than in accordance with the powers conferred by Parliament”. The Government also relied on the Commission’s decision in *Booth-Clibborn and Others v. the United Kingdom* (no. 11391/85, Commission decision of 5 July 1985, DR 43, p. 248) in which the Commission considered that the metropolitan county councils “do not possess an inherent primary rule-making power and those powers which have been delegated to them are qualified by the Parliament of the United Kingdom and exercised subject to that Parliament’s ultimate control”.

The Government further submitted that, although local government organs could not be regarded as “legislatures” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1, the Commission found this provision to be applicable to the elections to local parliaments in federal States in cases concerning Austrian and German *Länder* (see *X v. Austria*, no. 7008/75, Commission decision of 12 July 1976, DR 6, p. 120, and *Timke v. Germany*, no. 27311/95, Commission decision of 11 September 1995, DR 82-A, p. 158).

Having regard to the above case-law and bearing in mind that Poland is a unitary State (see Article 3 of the Constitution), the Government considered that the organs of local government in Poland did not form part and parcel of legislative power.

The Government further underlined the derivative and secondary nature of the rule-making powers of the local government organs. They referred to Article 95 of the Polish Constitution, which clearly provided that legislative power was exercised by the *Sejm* and the Senate, and submitted that no other domestic body was vested with competence to enact statutes. Consequently, under the Polish constitutional structure, the organs of local government could not be considered “legislatures” because they could not enact statutes.

They also pointed out that, under Article 87 § 2 of the Polish Constitution, local government organs could pass “local laws” (*akty prawa miejscowego*). Those laws were binding only in the territory of a given municipality, district or a region and could be passed on the basis of and within the limits specified by statute (see Article 94 of the Constitution). It followed, according to the Government, that any rule-making powers of local government were based on and restricted by statutory regulations. The Government further submitted that, pursuant to Article 163 of the Constitution, local government organs performed public tasks which were not reserved by the Constitution or other statutes to other public authorities.

They also argued that the limited scope of the rule-making powers exercised by the local government councils meant that they could not be considered “legislatures”. In particular, the scope of the rule-making powers conferred on the local government was restricted to such an extent that it could never be compared to the legislative power exercised by the *Sejm* and the Senate. The Government pointed out that the derivative rule-making power of local government was limited territorially to the area of a given municipality, district or region. More often than not, the regulations adopted by local government had no influence on the situation of non-residents in respect of land-development plans, local taxes or budget regulations.

The Government further emphasised that the character and scope of the control exercised over local government organs meant that they could not be classified as “legislatures”. Not only was the legality of actions of local government reviewed by the administrative courts, but – even more importantly – the activities of local government organs were subject to the control of the executive branch of the government, that is, the Prime Minister and the regional governors (*wojewodowie*) who represented the government in the regions. The Government stressed that, if the local councils exercised genuine legislative powers, their activities would not be subject to the control of the executive. They placed particular emphasis on the fact that, under Article 171 § 3 of the Constitution, the *Sejm*, acting upon the initiative of the Prime Minister, could dissolve a rule-making organ of local government (council).

In conclusion, the Government submitted that the local government councils did not form part of the legislature of the Republic of Poland, and accordingly elections to such organs did not fall within the scope of Article 3 of Protocol No. 1.

2. *The applicant’s submissions*

The applicant contested the Government’s contention that Article 3 of Protocol No. 1 was not applicable to the present case. He claimed that the

municipal councils, district councils and regional assemblies should be considered “legislatures” within the meaning of that provision as they were State organs vested with rule-making powers at local level. The local laws were binding on the territory of a particular municipality, district or region. Members of such organs were elected in the same way as the central authorities.

The applicant further argued that in his case the State had not ensured the conditions necessary for “the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”. In that connection, he referred to the ruling of the Nowy Sącz Regional Court of 12 March 1999 in which that court had considered that a disabled person was obliged to ensure for himself such conditions as would enable him to enjoy his rights.

3. *The Court’s assessment*

The Court first reiterates that the term “legislature” in Article 3 of Protocol No. 1 does not necessarily mean the national parliament: it has to be interpreted in the light of the constitutional structure of the State in question. In the case of *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, the 1980 constitutional reform had vested in the Flemish Council sufficient competence and powers to make it, alongside the French Community Council and the Walloon Regional Council, a constituent part of the Belgian “legislature”, in addition to the House of Representatives and the Senate (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 53, Series A no. 113, and *Mattheus v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 40, ECHR 1999-I).

On the other hand, the Convention organs have found that local authorities, such as the municipal councils in Belgium, the metropolitan county councils in the United Kingdom and the regional councils in France, did not form part of the “legislature” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1 (see *Clerfayt, Legros and Others v. Belgium*, no. 10650/83, Commission decision of 17 May 1985, DR 42, p. 212; *Booth-Clibborn and Others*, cited above, p. 236; and *Malarde v. France* (dec.), no. 46813/99, 5 September 2000).

Furthermore, the power to make regulations and by-laws which is conferred on the local authorities in many countries is to be distinguished from legislative power, which is referred to in Article 3 of Protocol No. 1, even though legislative power may not be restricted to the national parliament alone (see *Cherepkov*, cited above).

The Court notes that Poland is a unitary State and that legislative power is exercised by the *Sejm* and the Senate (see Articles 3, 10 § 2 and 95 § 1 of the Constitution). Moreover, local government has only those powers which are not reserved by the Constitution or statutes to other public authorities (see Article 163 of the Constitution).

The municipal councils, district councils and regional assemblies are the repositories of powers of an administrative nature concerning the organisation and provision of local services. These powers are granted by statute or other subordinate legislation which defines closely and restrictively their field of application. Consequently, the municipal councils, district councils and regional assemblies do not exercise legislative power within the meaning of the Constitution of the Republic of Poland.

Furthermore, the Court notes that the legality of actions of local government at different levels is subject to control exercised by the Prime Minister and the regional governors who represent the government in each of the sixteen regions. Ultimately, in the case of a flagrant violation of the Constitution or a statute, the *Sejm*, acting on an application of the Prime Minister, may dissolve any municipal council, district council or regional assembly.

The Court concludes that the municipal councils, district councils and regional assemblies do not possess any inherent primary rule-making powers and do not form part of the legislature of the Republic of Poland. Accordingly, Article 3 of Protocol No. 1 is not applicable to elections to those organs.

It follows that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

C. Article 8 of the Convention

In respect of the applicant's allegation that he was deprived of his right to vote on account of his disability, the Court raised of its own motion an issue under Article 8 of the Convention. This provision reads:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

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

1. The parties' submissions

The Government argued that in the present case no issue arose under Article 8 of the Convention as the facts of the case did not fall within the scope of that provision. They also submitted that participation in local government elections did not constitute an integral part of the applicant's private life.

The applicant maintained that his right to respect for his private life had been breached.

2. *The Court's assessment*

The first question which arises is whether the facts of the case, in particular the lack of appropriate access for the applicant to a polling station in local elections, fall within the scope of the concept of “respect” for “private life” set forth in Article 8 of the Convention.

In the present case the Article 8 complaint is related in substance not to an action, but to a lack of action by the State. The Court reiterates that while the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary interference by the public authorities, it does not merely compel the State to abstain from such interference: in addition to this negative undertaking, there may be positive obligations inherent in effective “respect” for private or family life (see, *inter alia*, *X and Y v. the Netherlands*, 26 March 1985, § 23, Series A no. 91, and *Botta v. Italy*, 24 February 1998, § 33, *Reports* 1998-I).

However, the boundaries between the State’s positive and negative obligations under this provision do not always lend themselves to precise definition; the applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and the community as a whole, and in both contexts the State is recognised as enjoying a certain margin of appreciation (see, among many other authorities, *Von Hannover v. Germany*, no. 59320/00, § 57, ECHR 2004-VI, and *Draon v. France* [GC], no. 1513/03, § 105, 6 October 2005). Furthermore, even in relation to the positive obligations flowing from the first paragraph, “in striking [the required] balance the aims mentioned in the second paragraph may be of a certain relevance” (see *Powell and Rayner v. the United Kingdom*, 21 February 1990, § 41, Series A no. 172).

As the Court has had previous occasion to remark, the concept of “private life” is a broad term not susceptible to exhaustive definition. It covers the physical and psychological integrity of a person (see *X and Y v. the Netherlands*, cited above, § 22). It can sometimes embrace aspects of an individual’s physical and social identity (see *Mikulić v. Croatia*, no. 53176/99, § 53, ECHR 2002-I). Article 8 also protects a right to personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world and it may include activities of a professional or business nature. There is, therefore, a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of “private life” (see, *inter alia*, *Peck v. the United Kingdom*, no. 44647/98, § 57, ECHR 2003-I). Likewise, the Court has held that the notion of personal autonomy is an important principle

underlying the interpretation of Article 8 guarantees (see *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III).

The Court notes that in a number of cases it has held that Article 8 is relevant to complaints about public funding to facilitate the mobility and quality of life of disabled applicants (see *Marzari v. Italy* (dec.), no. 36448/97, 4 May 1999; *Maggiolini v. Italy* (dec.), no. 35800/97, 13 January 2000; *Sentges v. the Netherlands* (dec.), no. 27677/02, 8 July 2003; and *Pentiacova and Others v. Moldova* (dec.), no. 14462/03, ECHR 2005-I). More generally, the Court observes that the effective enjoyment of many of the Convention rights by disabled persons may require the adoption of various positive measures by the competent State authorities. In this respect, the Court refers to various texts adopted by the Council of Europe which stress the importance of full participation of people with disabilities in society, in particular in political and public life (see “Relevant domestic and international law” above).

The Court further notes that the present case relates to the applicant’s involvement in the life of his local community and the exercise of his civic duties. Thus, it may be argued that the situation in the present case touches upon the applicant’s possibility of developing social relations with other members of his community and the outside world, and is pertinent to his own personal development.

The Court also considers that it cannot be excluded that the authorities’ failure to provide appropriate access to the polling station for the applicant, who wishes to lead an active life, might have aroused feelings of humiliation and distress capable of impinging on his personal autonomy, and thereby on the quality of his private life. The Court underlines in this respect that the very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom (see *Pretty*, cited above, § 65).

The Court observes that in two previous cases which involved complaints brought by disabled persons it held that Article 8 of the Convention was not applicable to situations in which it found no direct and immediate link between the measures sought by an applicant and the latter’s private life (see *Botta*, cited above, § 34, and *Zehnalová and Zehnal v. the Czech Republic* (dec.), no. 38621/97, ECHR 2002-V). The first of those cases concerned the right of the disabled applicant to gain access to a private beach at a place some distance from his normal place of residence during his holidays, in which the Court found that such right concerned interpersonal relations of such broad and indeterminate scope that there could be no conceivable direct link between the measures the State was to take and the applicant’s private life. The second case concerned a complaint that a large number of public buildings in the applicants’ home town were not equipped with access facilities for people with impaired mobility, in which the Court found by a majority that the

applicants had failed to demonstrate the existence of a special link between the lack of access to the buildings in question and the particular needs of the first applicant's private life.

Having regard to the above considerations, the Court does not rule out the possibility that, in circumstances such as those in the present case, a sufficient link would exist to attract the protection of Article 8. However, the Court does not find it necessary to determine finally the applicability of that Article in the present case since, for the reasons which follow, the application is in any event inadmissible on other grounds.

In cases such as the present one, which concerns the issue of the State's positive obligations inherent in effective "respect" for private life, the Court reiterates that regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole and to the margin of appreciation enjoyed by States in this area.

The Court observes that in the present case this margin of appreciation is even wider as the issue at stake involves the provision of adequate access for the disabled to polling stations, which must necessarily be assessed in the context of the allocation of limited State resources (see *O'Reilly and Others v. Ireland* (dec.), no. 54725/00, 28 February 2002; *Sentges*, cited above; and *Pentiacova and Others*, cited above). In view of their awareness of the funds available to provide such access for disabled persons, the national authorities are in a better position to carry out this assessment than an international court.

Moreover, the Court notes that the applicant has not shown, as was pointed out by the domestic courts, that he could not have been assisted in entering the polling station by other persons. The Court also observes that section 46 of the Local Elections Act expressly provides that a disabled voter may be assisted in voting by another person, but not by members of the electoral commission or election monitors.

It is also of relevance for the assessment of the respondent State's compliance with its positive obligations under Article 8 in the present case that the situation complained of concerned one isolated incident as opposed to a series of obstacles, architectural or otherwise, preventing physically disabled persons from developing their relationships with other people and the outside world.

Bearing in mind the above considerations, the Court considers that the respondent State cannot be said, in the special circumstances of the present case, to have failed to ensure respect for the applicant's private life.

Furthermore, the Court notes that, pursuant to the Construction Act, which came into force on 1 January 1995, public buildings and blocks of flats constructed after that date must be adapted for use by people with disabilities, in particular those in wheelchairs. Since 31 May 2001, the date

on which the Law of 12 April 2001 on elections to the *Sejm* and the Senate of the Republic of Poland came into force, the domestic law has also obliged the relevant authorities to provide adequate access for disabled voters to polling stations during parliamentary elections. Those legislative provisions would indicate that the respondent State has not been oblivious to the plight of disabled voters. The development represented by the Law of 12 April 2001 may also be relevant for the present case in as much as the same polling stations are usually used both for national and local elections.

It follows that the complaint under Article 8 of the Convention is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

D. Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1

The applicant also alleged a breach of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1. The former provision 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.”

1. The parties' submissions

The Government argued that Article 14 was not applicable to the present case. They referred to their previous submissions that the organs of local government could not be considered “legislatures” within the meaning of Article 3 of Protocol No. 1 and that, consequently, Article 14 could not be relied on in the present case.

The applicant, relying on Article 14 taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1, submitted that he had been deprived of his right to vote on account of his disability. He stressed that the only reason he had been unable to vote was the lack of appropriate facilities allowing him access to the polling station. He further maintained that in those circumstances the State had not pursued any legitimate aim in depriving disabled persons of the right to vote and that the margin of appreciation afforded to the State had been exceeded.

2. The Court's assessment

The Court reiterates that Article 14 complements the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. It has no independent

existence, since it has effect solely in relation to “the enjoyment of the rights and freedoms” safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of one or more of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts of the case fall within the ambit of one or more of the latter (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 71, Series A no. 94, and *Inze v. Austria*, 28 October 1987, § 36, Series A no. 126).

As the Court has concluded that Article 3 of Protocol No. 1 is not applicable, Article 14 of the Convention cannot apply to the present case.

It follows that this part of the application is likewise incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

E. Articles 13 and 17 of the Convention

In his observations of 26 July 2004, the applicant alleged for the first time a violation of Articles 13 and 17 of the Convention. However, the Court notes that the final decision in the applicant’s case was given by the Cracow Court of Appeal on 29 April 1999. It follows that the complaints under Articles 13 and 17 have been introduced out of time and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court unanimously

Declares the application inadmissible.

MÓŁKA c. POLOGNE
(Requête n° 56550/00)

QUATRIÈME SECTION¹

DÉCISION DU 11 AVRIL 2006²

1. Siégeant en une chambre composée de Nicolas Bratza, *président*, Josep Casadevall, Giovanni Bonello, Kristaq Traja, Stanislav Pavlovski, Lech Garlicki, Ljiljana Mijović, *juges*, et de Michael O'Boyle, *greffier de section*.

2. Traduction; original anglais.

SOMMAIRE¹**Défaut d'assistance, dans un bureau de vote, à un électeur handicapé****Article 8**

Applicabilité – Respect de la vie privée – Obligations positives – Exercice des devoirs civiques – Ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents – Marge d'appréciation – Défaut d'assistance, dans un bureau de vote, à un électeur handicapé – Affectation de fonds publics limités – Incident isolé – Nouvelle législation prévoyant, au profit des personnes handicapées, un accès adéquat aux bureaux de vote

*
* *

Handicapé, le requérant est confiné dans un fauteuil roulant. En 1998, il se trouva dans l'impossibilité de voter, lors des élections des conseils municipaux, des conseils de district et des assemblées régionales, parce qu'il ne pouvait entrer dans les locaux du bureau de vote et qu'il était interdit d'emporter un bulletin à l'extérieur pour le lui faire cocher. En réponse à sa demande d'assistance, la commission électorale lui conseilla de prendre lui-même ses dispositions pour se faire aider. Par ailleurs, les tribunaux rejetèrent sa plainte électorale.

1. Article 1 du Protocole n° 3 : les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales ne possèdent par essence aucun pouvoir normatif primaire et ne font pas partie du corps législatif de la République de Pologne. Dès lors, cette disposition n'est pas applicable aux élections concernant ces organes : incompatibilité *ratione materiae*.

2. Article 8 de la Convention : de sa propre initiative, la Cour examine l'affaire sous l'angle de cette disposition. On ne saurait exclure que le manquement des autorités à rendre le bureau de vote accessible au requérant a pu faire naître en lui des sentiments d'humiliation et de détresse susceptibles d'influer sur son autonomie personnelle, et donc sur la qualité de sa vie privée. La Cour peut toutefois laisser ouverte la question de l'applicabilité de l'article 8. Dans les affaires qui portent sur l'obligation positive, pour l'Etat, de veiller au « respect » effectif de la vie privée, il faut ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la communauté dans son ensemble, et tenir compte de la marge d'appréciation dont jouit l'Etat dans ce domaine. En l'espèce, cette marge est d'autant plus ample que l'enjeu concerne le fait d'offrir aux personnes handicapées un accès adéquat aux bureaux de vote, question qui doit nécessairement être appréciée dans le contexte de l'affectation de fonds publics limités. Or les autorités nationales sont mieux placées qu'un tribunal international pour procéder à cette appréciation. En outre, comme les juridictions nationales l'ont souligné, le requérant n'a pas démontré qu'il ne

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

pouvait se faire aider par des tiers pour entrer dans le bureau de vote. L'affaire porte sur un incident isolé, et non sur une série d'obstacles – architecturaux ou autres – empêchant les personnes atteintes d'un handicap physique de développer leurs relations avec d'autres personnes et avec le monde extérieur. Dès lors, on ne saurait affirmer que l'Etat défendeur, dans les circonstances de l'espèce, a manqué à veiller au respect de la vie privée du requérant. De surcroît, une nouvelle loi datant de 2001 oblige les autorités compétentes à offrir un accès adéquat aux bureaux de vote. Ces dispositions légales indiquent que l'Etat défendeur n'a pas oublié les difficultés des électeurs handicapés: défaut manifeste de fondement.

Jurisprudence citée par la Cour

- X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, série A n° 91
Clerfayt, Legros et autres c. Belgique, n° 10650/83, décision de la Commission du 17 mai 1985, Décisions et rapports 42
Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni, 28 mai 1985, série A n° 94
Booth-Clibbornet autres c. Royaume-Uni, n° 11391/85, décision de la Commission du 5 juillet 1985, Décisions et rapports 43
Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, 2 mars 1987, série A n° 113
Inze c. Autriche, 28 octobre 1987, série A n° 126
Powell et Rayner c. Royaume-Uni, 21 février 1990, série A n° 172
Pierre-Bloch c. France, 21 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI
Botta c. Italie, 24 février 1998, *Recueil* 1998-I
Matthews c. Royaume-Uni [GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I
Marzari c. Italie (déc.), n° 36448/97, 4 mai 1999
Maggiolini c. Italie (déc.), n° 35800/97, 13 janvier 2000
Cherepkov c. Russie (déc.), n° 51501/99, CEDH 2000-I
Malarde c. France (déc.), n° 46813/99, 5 septembre 2000
Mikulic c. Croatie, n° 53176/99, CEDH 2002-I
O'Reilly et autres c. Irlande (déc.), n° 54725/00, 28 février 2002
Pretty c. Royaume-Uni, n° 2346/02, CEDH 2002-III
Zehnalová et Zehnal c. République tchèque (déc.), n° 38621/97, CEDH 2002-V
Peck c. Royaume-Uni, n° 44647/98, CEDH 2003-I
Sentges c. Pays-Bas (déc.), n° 27677/02, 8 juillet 2003
Von Hannover c. Allemagne, n° 59320/00, CEDH 2004-VI
Pentiacova et autres c. Moldova (déc.), n° 14462/03, CEDH 2005-I
Draon c. France [GC], n° 1513/03, 6 octobre 2005

(...)

EN FAIT

Le requérant, M. Antoni Mółka, est un ressortissant polonais né en 1957 et résidant à Nowy Sącz. Il a été représenté devant la Cour par M^c P. Sendeki, avocat à Lublin. Le gouvernement défendeur a été représenté par son agent, M. J. Wołásiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Atteint d'un grave dysfonctionnement des membres, le requérant est confiné dans un fauteuil roulant.

Le 11 octobre 1998, sa mère le conduisit à un bureau de vote de Nowy Sącz, où il voulait voter à l'occasion des élections des conseils municipaux, des conseils de district et des assemblées régionales (*wyборы do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*). La mère du requérant pria le président de la commission électorale locale soit de montrer à l'intéressé – qui attendait, dans son fauteuil roulant, à l'extérieur du bureau de vote – comment il pouvait entrer, soit de donner à celui-ci un bulletin de vote. Le président informa la mère du requérant que celui-ci ne pouvait pas voter, dès lors qu'il n'était pas permis d'emporter des bulletins hors du local abritant le bureau de vote et que lui-même n'avait pas l'intention de porter le requérant à l'intérieur du bureau. M. Mółka rentra chez lui sans avoir voté.

Le même jour à 17 heures, c'est-à-dire trois heures avant la fermeture des bureaux de vote, il téléphona à la commission électorale municipale (*Miejska Komisja Wyborcza*) pour protester contre le fait que l'on avait refusé de le laisser voter. Il demanda également qu'on l'aidât à participer au scrutin. On l'informa toutefois que la commission électorale locale avait agi conformément à la loi du 16 juillet 1998 sur les élections des conseils municipaux, des conseils de district et des assemblées régionales (*Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* – «la loi sur les élections locales») et on lui conseilla de prendre ses dispositions afin d'obtenir de l'aide pour pouvoir entrer dans les locaux du bureau de vote.

Le 14 novembre 1998, le requérant déposa une plainte électorale (*protest wyborczy*) auprès du tribunal régional (*Sąd Wojewódzki*) de Nowy Sącz. Il estimait avoir été privé illégalement de son droit de vote. Il souligna que pour se rendre au bureau de vote il avait dû déployer des efforts considérables, obtenir l'aide de tiers et engager des frais. Il terminait ainsi ses observations :

«J'insiste sur le fait que je n'aurais pu être transporté à l'intérieur que sur une civière (je n'en disposais pas) et que de toute manière aucune personne handicapée n'aurait accepté pareille solution en raison du sentiment d'embarras. Me transporter en haut des escaliers était également impossible car, avec moi dessus, [mon] fauteuil électrique pèse environ 200 kg et ne peut être porté.

Etant donné qu'il y a en Pologne 5 millions de personnes atteintes d'un handicap physique, on peut supposer que mon cas n'était pas un cas isolé et que le fait de rendre impossible le vote des intéressés en négligeant d'adapter à leur intention les bureaux de vote peut avoir un impact crucial sur le taux de participation et sur le résultat des élections.»

Par une lettre du 20 octobre 1998, le tribunal régional de Nowy Sącz demanda au requérant si sa plainte concernait la validité des élections ou s'il sollicitait la modification de la législation pertinente.

Le 26 octobre 1998, le requérant informa le tribunal en question que sa plainte électorale tenait au fait qu'il avait été privé de son droit de vote à la date du 11 octobre 1998. Il invoqua l'article 5 de la loi sur les élections locales, qui disposait que tout citoyen polonais a le droit de voter.

Le 30 octobre 1998, le tribunal régional de Nowy Sącz refusa d'examiner la plainte électorale du requérant, estimant que celle-ci ne relevait pas du «domaine couvert» par une plainte électorale. Le 23 novembre 1998, l'intéressé fit appel de cette décision auprès de la cour d'appel (*Sąd Apelacyjny*) de Cracovie.

Le 5 janvier 1999, la cour d'appel accueillit le recours du requérant, annula la décision du 30 octobre 1998 et renvoya l'affaire au tribunal régional de Nowy Sącz.

Le 12 mars 1999, ledit tribunal rejeta la plainte électorale de l'intéressé. Il observa que celui-ci avait supposé qu'un bulletin allait lui être remis, puis être glissé dans l'urne par sa mère, mais que le président de la commission électorale locale et la commission électorale municipale avaient informé l'intéressé que la loi sur les élections locales n'autorisait pas pareille solution. Le tribunal releva également que le requérant n'avait pas envisagé la possibilité d'entrer dans le bureau de vote avec l'aide de tiers, sur une civière ou dans un fauteuil roulant, parce qu'il avait trouvé une telle option embarrassante et dégradante. Le tribunal jugea :

«Le grief général du plaignant selon lequel les «organismes du scrutin» auraient dû lui donner la possibilité d'entrer dans le bureau de vote (...) ne relève pas du champ d'application juridique d'une plainte électorale (...), car aucune disposition de la loi sur les élections locales n'impose pareille obligation aux commissions électorales; au contraire, l'article 46 de la loi exclut une telle aide.

Tout handicap a, en soi, un effet restrictif sur différents aspects de la vie privée et de la vie publique. C'est pourquoi un citoyen handicapé rencontre des difficultés dans l'exercice de ses droits. Les pouvoirs publics ne sont pas à même d'éliminer toutes ces difficultés. [Il n'y a] pas de disposition de loi ou de disposition supérieure à la loi qui exige [l'élimination de ces difficultés], même s'il existe des dispositions concernant les

personnes handicapées (l'article 69 de la Constitution de la République de Pologne, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...)) – laquelle fait partie de notre ordre juridique –, et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (...).

Le plaignant savait qu'il avait un handicap, et dès lors il avait une obligation spécifique de se renseigner, avant la date du scrutin, au sujet de ses propres droits et des restrictions découlant de la loi sur les élections locales. La méconnaissance de la loi – surtout d'une loi si importante – ne saurait servir d'excuse à quiconque. Si le plaignant avait été au fait de la loi, il n'aurait pas pensé que l'on allait enfreindre celle-ci pour le laisser voter. Il aurait fait le nécessaire afin de se faire aider de tiers pour pouvoir participer au scrutin (...). Comme nous l'avons souligné plus haut, un handicap constitue toujours une restriction. Dès lors, l'argument du plaignant selon lequel il n'a pas envisagé la possibilité de se faire transporter dans le bureau de vote par des tiers parce que cela aurait été embarrassant pour lui ne saurait étayer son affirmation selon laquelle des raisons indépendantes de sa volonté l'ont empêché de voter. Puisque le plaignant a été mis dans une voiture, ce probablement par des tiers, il aurait pu être transporté par ces mêmes personnes, par exemple sur une chaise (...)

Le requérant contesta la décision du 12 mars 1999 auprès de la cour d'appel de Cracovie. Dans son appel, il fit valoir que :

« Mon intention de participer au scrutin était l'unique objet de ma présence au bureau de vote (...) Je ne connaissais pas dans les détails la loi sur les élections locales, et pensais que j'allais pouvoir voter de la même manière que je l'avais fait précédemment (le bulletin m'est remis au bas de l'escalier, je le coche, puis un membre de ma famille le glisse dans l'urne). Cette fois-là, cependant, il est apparu que le vote d'une personne handicapée allait passer pour une infraction à la législation électorale. (...)

Le tribunal régional de Nowy Sącz n'a pas tenu compte de ma bonne volonté et de mon civisme, et a indiqué plusieurs autres solutions que j'aurais dû selon lui mettre en œuvre. [Le tribunal] a essayé d'établir que j'aurais pu et dû résoudre moi-même tous ces problèmes. (...) L'article 5 de la loi sur les élections locales dispose que « (...) tout citoyen polonais a le droit de voter (...) ». [Il] n'impose à la personne handicapée aucune obligation supplémentaire à remplir avant (...) d'entrer dans le bureau de vote.

Je ne connais aucun organe qui offrirait des « services électoraux » en proposant une civière. (...) Utiliser une civière comme le préconise le tribunal rendrait le vote grotesque.

En avançant que le problème aurait pu être résolu avec l'assistance de tiers, le tribunal n'a pas pris en compte le fait que ces tiers auraient pu refuser d'aider ou ne pas y parvenir (même en utilisant une chaise, vu la sévérité de mon handicap (...)), ni le fait qu'il pouvait y avoir un risque de blessures pour les personnes qui aidaient ou celle qui se faisait aider, ou encore le fait qu'il aurait pu n'y avoir personne aux alentours pour apporter son assistance. Dans ce type de situation, la solution courante consiste à doter le bâtiment concerné d'une rampe d'accès ou d'un ascenseur (...) Même le bureau de vote en question aurait pu être équipé d'une telle rampe pour une somme modeste (en regard du coût de la campagne électorale).

J'ai lu plusieurs fois, avec incrédulité, le raisonnement suivi dans le jugement du tribunal régional de Nowy Sącz, selon lequel « [t]out handicap a, en soi, un effet restrictif sur différents aspects de la vie privée et de la vie publique. C'est pourquoi un

citoyen handicapé rencontre des difficultés dans l'exercice de ses droits». A mon sens, cet étrange raisonnement (...) compromet l'institution qui protège la justice sociale. Par ce raisonnement, le tribunal régional de Nowy Sącz donne un aperçu de la situation d'une personne handicapée dans la société polonaise. En raisonnant ainsi, on risque de priver les personnes handicapées de plusieurs de leurs droits civiques. Cela ne cadre guère avec la manière dont le handicap est perçu dans l'ensemble des autres pays démocratiques. Une question se pose ici: le droit pénal, le droit fiscal ou les règles en matière de circulation routière peuvent-ils aussi s'appliquer de manière limitée aux personnes handicapées?

L'Etat polonais impose à ses citoyens un certain nombre d'obligations (...) En revanche, il donne à chacun d'entre eux le droit de voter, et par là même la possibilité d'influer sur la vie publique. Il s'agit d'un droit fondamental dans tout Etat démocratique, et l'on se trouve là au cœur même de la démocratie. (...)»

Le 29 avril 1999, la cour d'appel de Cracovie rejeta l'appel du requérant. Elle approuva la conclusion du tribunal régional selon laquelle la cause de l'intéressé ne révélait pas une infraction à la loi sur les élections locales.

B. Le droit interne et international pertinent

1. Les dispositions constitutionnelles pertinentes

L'article 10 de la Constitution dispose :

«1. Le régime politique de la République de Pologne a pour fondement la séparation et l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

2. La Diète et le Sénat exercent le pouvoir législatif, le président de la République et le Conseil des ministres exercent le pouvoir exécutif, les cours et tribunaux exercent le pouvoir judiciaire.»

L'article 69 de la Constitution est ainsi libellé :

«Les pouvoirs publics accordent, en vertu de la loi, une aide aux personnes handicapées en matière de moyens d'existence, de formation professionnelle et de communication sociale.»

Le titre III de la Constitution, intitulé «Les sources du droit», commence par l'article 87, qui se lit ainsi :

«1. La Constitution, les lois, les traités internationaux ratifiés et les règlements sont les sources du droit obligatoires *erga omnes* en République de Pologne.

2. Les textes de portée locale [*akty prawa miejscowego*] sont les sources du droit obligatoires *erga omnes* en République de Pologne, dans la circonscription des organes [des collectivités territoriales] qui les ont adoptés.»

La dernière disposition du titre III est l'article 94, qui est ainsi libellé :

«Les organes des collectivités territoriales et les organes territoriaux de l'administration gouvernementale adoptent, en vertu et dans les limites des délégations contenues dans la loi, des textes applicables dans leurs circonscriptions.

Les principes et la procédure, conformément auxquels ces actes sont édictés, sont prévus par la loi.»

Le titre IV, intitulé «La Diète et le Sénat», débute par l'article 95, qui dispose :

- « 1. La Diète et le Sénat exercent en République de Pologne le pouvoir législatif.
2. La Diète exerce le contrôle de l'activité du Conseil des ministres. L'étendue de ce contrôle est définie par les dispositions de la Constitution et des lois. »

Le titre VII, intitulé «Des collectivités territoriales», contient les dispositions suivantes :

«Article 163

Les collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux organes des autres pouvoirs publics.

Article 164

1. La commune [*gmina*] est la collectivité territoriale de base.
2. Les autres collectivités régionales, ou locales et régionales, sont définies par la loi.
3. La commune accomplit toutes les missions des collectivités territoriales qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités territoriales.

Article 165

1. Les collectivités territoriales ont la personnalité morale. Elles bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux.
2. L'autonomie de la collectivité territoriale bénéficie de la protection juridictionnelle.

Article 166

1. La collectivité territoriale accomplit, en tant que mission propre, les missions publiques dont le but est la satisfaction des besoins de la collectivité.
2. Les collectivités territoriales peuvent accomplir d'autres missions publiques en vertu d'une délégation législative, si tels sont les besoins fondamentaux de l'État. La loi définit la procédure de transfert et les modalités d'accomplissement de ces compétences déléguées.
3. Le juge administratif tranche les conflits de compétence entre les organes des collectivités territoriales et ceux de l'administration gouvernementale.

Article 167

1. La participation à la répartition des recettes publiques est garantie aux collectivités territoriales proportionnellement aux missions qui leur appartiennent.
2. Les revenus propres, les subventions générales et les dotations du budget de l'Etat à affectation spéciale constituent les ressources des collectivités territoriales.
3. Les sources de revenus des collectivités territoriales sont définies par la loi.

4. Les changements dans le domaine des missions et des attributions des collectivités territoriales entraînent des modifications dans la répartition des recettes publiques.

Article 168

Les collectivités territoriales ont le droit de fixer le montant des impôts et taxes locaux dans les limites prévues par la loi.

Article 169

1. Les collectivités territoriales accomplissent leurs missions par l'intermédiaire d'organes délibérants et exécutifs.

2. Les organes délibérants sont élus au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret. Les principes et la procédure de présentation des candidats et de déroulement des élections, ainsi que les conditions de validité de l'élection, sont prévus par la loi.

3. Les principes et la procédure d'élection et de révocation des organes exécutifs des collectivités territoriales sont définis par la loi.

4. Les organes délibérants déterminent, dans les limites prévues par la loi, l'organisation interne des collectivités territoriales.

Article 170

Les membres de la collectivité territoriale peuvent décider, par voie de référendum, des questions relatives à la collectivité, notamment la dissolution de l'organe de la collectivité territoriale élu au suffrage direct. Les principes et la procédure du référendum local sont définis par la loi.

Article 171

1. L'activité des collectivités territoriales est soumise au contrôle de légalité.

2. Le président du Conseil des ministres et les voïvodes, ainsi que les chambres régionales des comptes dans le domaine des finances, sont les organes de contrôle de l'activité des collectivités territoriales.

3. La Diète peut dissoudre, à la demande du président du Conseil des ministres, l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, si celui-ci porte une atteinte flagrante à la Constitution ou à la loi.

Article 172

1. Les collectivités territoriales peuvent s'associer.

2. Les collectivités territoriales ont le droit d'adhérer aux associations internationales de collectivités locales et régionales et de coopérer avec les collectivités locales et régionales des autres pays.

3. Les principes relatifs à l'exercice des droits visés au premier et au deuxième alinéa par les collectivités territoriales sont prévus par la loi.»

2. La commune (loi du 8 mars 1990)

La commune (*gmina*) est la collectivité territoriale de base en Pologne. L'article 6 § 1 de la loi du 8 mars 1990 dispose :

«La commune est responsable de toutes les questions publiques locales que la loi n'attribue pas à d'autres organes.»

L'article 18 § 1 est ainsi libellé :

«Le conseil municipal [*rada gminy*] est responsable de toute question relevant de la compétence d'une commune, sauf disposition contraire de la loi.»

En vertu de l'article 18 § 2, les compétences exclusives du conseil municipal incluent notamment l'adoption du budget, du plan d'urbanisme et de plans économiques, la fiscalité et les résolutions concernant les finances de la commune.

3. *Le district (loi du 5 juin 1998)*

Le district (*powiat*) est la collectivité territoriale de deuxième niveau. Selon l'article 4 de la loi du 5 juin 1998, un district est responsable des questions qui ne relèvent pas de la compétence de la commune et qui concernent, notamment, l'éducation, le service de santé publique, la sécurité sociale, les transports publics, la culture, la protection de l'environnement, l'agriculture, l'ordre public, la protection des consommateurs et la défense.

L'article 12 indique que les compétences exclusives du conseil de district (*rada powiatu*) englobent notamment l'adoption de textes de portée locale ainsi que du budget, la fiscalité et les résolutions relatives aux finances du district.

4. *La région (loi du 5 juin 1998)*

La Pologne compte seize régions (*województwo*). L'article 11 de la loi du 5 juin 1998 dispose que l'administration régionale élabore une stratégie de développement pour la région. Selon l'article 18, les compétences exclusives de l'assemblée régionale (*sejmik województwa*) englobent notamment l'adoption de textes de portée locale, du plan d'urbanisme, du budget et de résolutions concernant les finances de la région.

5. *Dispositions relatives à l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées*

a) **Les élections locales**

En son passage pertinent, l'article 46 de la loi du 16 juillet 1998 sur les élections des conseils municipaux, des conseils de district et des assemblées régionales (*Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* – «la loi sur les élections locales») dispose :

«Pour voter, un électeur handicapé peut à sa demande se faire assister par un tiers, autre qu'un membre de la commission [électorale] ou qu'un observateur [*mężowie zaufania*].»

b) Les élections législatives

A l'époque pertinente, l'article 40 de la loi du 28 mai 1993 sur les élections à la Diète de la République de Pologne (*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*) disposait :

« Pour voter, un électeur handicapé peut à sa demande se faire assister par un tiers, autre qu'un observateur. »

La loi postérieure (du 12 avril 2001) sur les élections à la Diète et au Sénat de la République de Pologne (*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*) contient pour la première fois des dispositions concernant spécifiquement l'exercice du droit de vote par les personnes handicapées. L'article 52 § 2 *in fine* est ainsi libellé :

« Les locaux désignés comme étant les bureaux des commissions électorales régionales et locales doivent être faciles d'accès pour les personnes handicapées. »

L'article 53 § 1 énonce :

« Le maire prévoit pour les commissions électorales locales des locaux adaptés aux besoins des électeurs handicapés. »

Il dispose également que toute commune doit comporter au moins une commission électorale locale pourvue de locaux adaptés aux besoins des personnes handicapées.

c) Les élections présidentielles

L'article 54 de la loi du 27 septembre 1990 sur l'élection du président de la République de Pologne (*ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*) contient une disposition similaire à l'article 46 de la loi sur les élections locales (voir ci-dessus).

6. La loi sur la construction

L'article 5 de la loi du 7 juillet 1994 sur la construction (*Prawo budowlane*), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, exige notamment que les bâtiments publics et les immeubles construits après cette date remplissent les conditions nécessaires à leur utilisation par les personnes handicapées, en particulier celles qui se déplacent en fauteuil roulant.

7. Textes du Conseil de l'Europe

a) La Recommandation n° R (92) 6 du Comité des Ministres du 9 avril 1992 relative à une politique cohérente pour les personnes handicapées incite les Etats membres du Conseil de l'Europe à « garantir le droit de la personne handicapée à une vie autonome et à l'intégration dans la société, et [à] reconnaître le devoir de la société d'assurer ce droit », afin que les

personnes handicapées bénéficient de l'«égalité des chances». L'action des pouvoirs publics doit viser, entre autres, à permettre aux personnes handicapées de «jouir d'une mobilité aussi étendue que possible, leur permettant notamment d'accéder aux bâtiments et aux moyens de transport», et de «jouer dans la société un rôle à part entière et [de] participer aux activités économiques, sociales, de loisirs, récréationnelles et culturelles».

En ce qui concerne plus particulièrement l'intégration sociale, aux termes de la Recommandation n° R (92) 6 :

«La législation doit tenir compte des droits des personnes handicapées et favoriser, dans la mesure du possible, leur participation à la vie civile. Dans le cas où des personnes handicapées ne sont pas en mesure d'exercer pleinement leurs droits de citoyens, il faudrait les aider à participer au maximum à la vie civile, en leur assurant le concours d'autrui et en prenant des mesures appropriées.»

b) Par ailleurs, la Recommandation 1185 (1992) relative aux politiques de réadaptation pour les personnes ayant un handicap (adoptée le 7 mai 1992 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) souligne notamment : «Nos sociétés ont le devoir d'adapter leurs normes aux besoins spécifiques des personnes handicapées pour leur garantir une vie autonome». Dans ce but, les gouvernements et les autorités compétentes sont invités à «rechercher et encourager une participation effective et active des personnes handicapées à la vie (...) communautaire et sociale» et, à cette fin, à s'attacher à «la suppression des frontières architecturales».

c) Quant à la Charte sociale européenne révisée, adoptée le 3 avril 1996 par le Comité des Ministres et ouverte à la signature le 3 mai 1996¹, elle dispose en son article 15, intitulé «Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté» :

«En vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s'engagent notamment :

(...)

3. à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs.»

d) La Recommandation Rec(2006)5 du Comité des Ministres du 5 avril 2006 sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes

1. La Pologne a signé la Charte sociale européenne révisée le 25 octobre 2005.

handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015 définit un ensemble complet d'objectifs et d'actions spécifiques que les Etats membres devraient mettre en œuvre dans ce domaine.

En ce qui concerne la participation à la vie politique et publique, la recommandation déclare :

«La participation de tous les citoyens à la vie politique et publique et au processus démocratique est essentielle pour le développement des sociétés démocratiques. La société doit refléter la diversité de ses citoyens et tirer profit de leurs expériences et de leurs connaissances multiples. C'est pourquoi il est important que les personnes handicapées puissent exercer leur droit de vote et participer à de telles activités.»

Par ailleurs, elle recommande aux Etats membres, notamment, de «veiller à ce que les procédures et les bureaux de vote soient adaptés et accessibles aux personnes handicapées afin qu'elles puissent exercer leurs droits démocratiques, et autoriser, si nécessaire, un dispositif d'assistance au vote.»

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant se plaint du caractère selon lui inéquitable de la procédure judiciaire engagée par lui.

2. De plus, il allègue avoir été privé de son droit de vote en raison de son handicap et estime que les circonstances de la cause révèlent une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 et de l'article 14 de la Convention.

3. En outre, la Cour soulève de sa propre initiative une question sous l'angle de l'article 8 de la Convention.

EN DROIT

A. Article 6 de la Convention

Le requérant se plaint du caractère selon lui inéquitable de la procédure judiciaire engagée par lui. Il invoque l'article 6 de la Convention, dont le passage pertinent est ainsi libellé :

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

La Cour relève que dans la procédure judiciaire litigieuse le tribunal était invité à se prononcer sur la plainte électorale dans laquelle le requérant protestait contre le fait qu'il avait été privé de son droit de voter lors d'un scrutin local.

La Cour considère qu'il s'agissait de statuer sur les droits de caractère politique du requérant et non sur ses droits «de caractère civil» au sens de l'article 6 de la Convention (concernant les élections locales, voir *Cherepkov c. Russie* (déc.), n° 51501/99, CEDH 2000-I, et, s'agissant des élections législatives, *Pierre-Bloch c. France*, 21 octobre 1997, § 50, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI). En conséquence, l'article 6 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

Il en résulte que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

B. Article 3 du Protocole n° 1

Le requérant allègue par ailleurs la violation de l'article 3 du Protocole n° 1, qui est ainsi libellé :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

1. Observations du Gouvernement

Le Gouvernement souligne que l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'applique que pour ce qui concerne les élections des corps législatifs. A ses yeux, les conseils municipaux (*radny gmin*), les conseils de district (*radny powiatów*) et les assemblées régionales (*sejmiki województw*) ne sauraient passer pour des «corps législatifs» au sens de l'article 3 du Protocole n° 1.

Le Gouvernement rappelle que la question de l'applicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1 aux scrutins concernant des collectivités territoriales a déjà été examinée par la Commission européenne des droits de l'homme. Il renvoie notamment à l'affaire *X c. Royaume-Uni* (n° 5155/71, décision de la Commission du 12 juillet 1976, Décisions et rapports (DR) 6, p. 13), dans laquelle, se penchant sur le statut des pouvoirs locaux en Irlande du Nord, la Commission a fait observer que «dans la mesure où ces autorités locales ont des compétences «législatives», celles-ci n'excèdent pas un pouvoir de faire des règlements applicables dans les limites territoriales de leur juridiction, ce pouvoir étant strictement limité par la loi et ne pouvant s'exercer que conformément à des compétences octroyées par le Parlement». Le Gouvernement s'appuie également sur la décision *Booth-Clibborn et autres c. Royaume-Uni* (n° 11391/85, décision de la Commission du 5 juillet 1985, DR 43, p. 261), dans laquelle la Commission a jugé que les conseils métropolitains de comté «ne détiennent pas un pouvoir de décision primaire et [que] les compétences qui leur ont été déléguées sont

définies par le Parlement du Royaume-Uni et exercées sous le contrôle ultime de ce dernier».

Le Gouvernement ajoute que, si les organes des collectivités territoriales ne peuvent passer pour des «corps législatifs» au sens de l'article 3 du Protocole n° 1, la Commission a néanmoins jugé cette disposition applicable aux scrutins des parlements locaux des Etats fédéraux, dans des affaires qui concernaient les *Länder* autrichiens et allemands (*X c. Autriche*, n° 7008/75, décision de la Commission du 12 juillet 1976, DR 6, p. 120, et *Timke c. Allemagne*, n° 27311/95, décision de la Commission du 11 septembre 1995, DR 82-B, p. 158).

Compte tenu de la jurisprudence susmentionnée et du fait que la Pologne est un Etat unitaire (voir l'article 3 de la Constitution), le Gouvernement considère que les organes des collectivités territoriales polonaises ne font pas partie intégrante du pouvoir législatif du pays.

Par ailleurs, le Gouvernement souligne le caractère délégué et secondaire des pouvoirs normatifs que possèdent les collectivités territoriales. Il renvoie à l'article 95 de la Constitution polonaise, lequel énonce clairement que le pouvoir législatif est exercé par la Diète et le Sénat, et il soutient qu'aucun autre organe national ne s'est vu conférer la compétence pour l'adoption de lois. En conséquence, dans le cadre de la structure constitutionnelle polonaise, les organes des collectivités territoriales ne sauraient passer pour des «corps législatifs» dès lors qu'ils ne peuvent adopter de lois.

Le Gouvernement fait également observer qu'en vertu de l'article 87 § 2 de la Constitution polonaise, les collectivités territoriales peuvent adopter des «textes de portée locale» (*akty prawa miejscowego*). Dotés d'une valeur obligatoire uniquement sur le territoire d'une commune, d'un district ou d'une région donnés, ces textes peuvent être adoptés dans les limites des délégations contenues dans la loi (article 94 de la Constitution). Il s'ensuit, selon le Gouvernement, que tout pouvoir normatif d'une collectivité territoriale repose sur des normes légales et se trouve limité par celles-ci. Le Gouvernement soutient encore que, selon l'article 163 de la Constitution, les collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux organes des autres pouvoirs publics.

Il arguë en outre que la portée limitée des pouvoirs normatifs exercés par les organes délibérants des collectivités territoriales ne permettent pas de considérer ceux-ci comme des «corps législatifs». Plus particulièrement, la portée des pouvoirs normatifs conférés à la collectivité territoriale est restreinte de telle manière qu'elle ne pourrait jamais être comparée à celle du pouvoir législatif exercé par la Diète et le Sénat. Le Gouvernement fait observer que sur le plan territorial le pouvoir normatif délégué de la collectivité territoriale est limitée à la circonscription d'une commune, d'un district ou d'une région donnés.

Généralement, les textes réglementaires adoptés par une collectivité territoriale sont dénués d'effets sur la situation des non-résidents en ce qui concerne les plans d'urbanisme, la fiscalité locale ou le budget.

Le Gouvernement souligne de surcroît que la nature et la portée du contrôle exercé par les organes des collectivités territoriales ne permettent pas de qualifier ceux-ci de « corps législatifs ». Non seulement la légalité des actes des collectivités territoriales est contrôlée par les tribunaux administratifs, mais – qui plus est – les activités des organes des collectivités territoriales sont soumises au contrôle des autorités exécutives de l'Etat, à savoir le président du Conseil des ministres et les préfets (*wojewodowie*), ces derniers représentant l'Etat au sein des régions. Le Gouvernement fait observer que si les organes délibérants locaux exerçaient un véritable pouvoir législatif, leurs activités ne seraient pas soumises au contrôle de l'exécutif. Il insiste bien sur le fait que, en vertu de l'article 171 § 3 de la Constitution, la Diète peut, à la demande du président du Conseil des ministres, dissoudre l'organe normatif d'une collectivité territoriale (le conseil).

Le Gouvernement conclut que les organes délibérants des collectivités locales ne font pas partie du corps législatif de la République de Pologne et qu'en conséquence les élections concernant ces organes ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3 du Protocole n° 1.

2. *Observations du requérant*

Le requérant conteste l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas applicable à la présente affaire. Il affirme que les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales doivent être considérés comme des « corps législatifs » au sens de cette disposition dès lors qu'il s'agit d'organes de l'Etat auxquels on a conféré des pouvoirs normatifs au niveau local. Les textes de portée locale ont force obligatoire sur le territoire d'une commune, d'un district ou d'une région donnés. De plus, les membres de ces organes sont élus de la même manière que les autorités centrales.

Le requérant ajoute que dans sa cause l'Etat n'a pas garanti les conditions nécessaires à « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». A cet égard, il invoque la décision du 12 mars 1999, dans laquelle le tribunal régional de Nowy Sącz a considéré qu'une personne handicapée se devait de veiller à assurer elle-même les conditions qui lui permettent de jouir de ses droits.

3. *Appréciation de la Cour*

La Cour rappelle tout d'abord que les mots « corps législatif » figurant à l'article 3 du Protocole n° 1 ne s'entendent pas nécessairement du parlement national; il échet de les interpréter en fonction de la

structure constitutionnelle de l'Etat en cause. Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, la réforme constitutionnelle belge de 1980 avait conféré au Conseil flamand suffisamment de compétences et de pouvoirs pour que l'on pût considérer que, comme d'ailleurs le Conseil de la Communauté française et le Conseil régional wallon, il faisait partie du « corps législatif » belge, au même titre que la Chambre des représentants et le Sénat (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 53, série A n° 113, et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 40, CEDH 1999-I).

En revanche, les organes de la Convention ont jugé que les organes des autorités locales, tels les conseils municipaux en Belgique, les conseils de comtés métropolitains au Royaume-Uni et les conseils régionaux en France, ne faisaient pas partie du « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 (*Clerfayt, Legros et autres c. Belgique*, n° 10650/83, décision de la Commission du 17 mai 1985, DR 42, p. 212; *Booth-Clibborn et autres*, décision précitée, p. 236, et *Malarde c. France* (déc.), n° 46813/99, 5 septembre 2000).

Par ailleurs, le pouvoir d'édicter des règlements et des actes administratifs qui est reconnu aux autorités locales dans beaucoup de pays se distingue du pouvoir législatif visé à l'article 3 du Protocole n° 1, même si le pouvoir législatif ne doit pas nécessairement être compris comme visant uniquement les parlements nationaux (*Cherepkov*, décision précitée).

La Cour observe que la Pologne est un Etat unitaire et que le pouvoir législatif y est exercé par la Diète et le Sénat (voir les articles 3, 10 § 2 et 95 § 1 de la Constitution). Par ailleurs, les collectivités territoriales ne disposent dans ce pays que des pouvoirs qui ne sont pas réservés par la Constitution ou les lois à d'autres organes publics (voir l'article 163 de la Constitution).

Les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales sont les dépositaires de pouvoirs d'ordre administratif ayant trait à l'organisation et à l'offre de services locaux. Ces pouvoirs sont conférés par une loi ou par une législation déléguée qui définit leur champ d'application de façon étroite et restrictive. Il s'ensuit que les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales n'exercent pas un pouvoir législatif au sens de la Constitution de la République de Pologne.

En outre, la Cour note qu'à différents niveaux la légalité des actes de la collectivité territoriale est soumise au contrôle du président du Conseil des ministres et des préfets, ces derniers représentant l'Etat dans chacune des seize régions. En dernier ressort, en cas de violation flagrante de la Constitution ou d'une loi, la Diète peut, à la demande du président du Conseil des ministres, dissoudre un conseil municipal, un conseil de district ou une assemblée régionale.

La Cour conclut que les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales ne possèdent par essence aucun pouvoir normatif primaire et ne font pas partie du corps législatif de la République de Pologne. En conséquence, l'article 3 du Protocole n° 1 n'est pas applicable aux élections concernant ces organes.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

C. Article 8 de la Convention

Concernant l'allégation du requérant selon laquelle il a été privé de son droit de voter en raison de son handicap, la Cour soulève de sa propre initiative une question sous l'angle de l'article 8 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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

1. Observations des parties

Le Gouvernement estime qu'en l'espèce aucune question ne se pose sous l'angle de l'article 8 de la Convention, dès lors que les faits de la cause ne relèvent pas du champ d'application de cette disposition. Il considère par ailleurs que la participation à un scrutin concernant des collectivités territoriales ne fait pas partie intégrante de la vie privée du requérant.

Quant au requérant, il soutient qu'il y a eu atteinte à son droit au respect de sa vie privée.

2. Appréciation de la Cour

La première question qui se pose est de savoir si les faits de la cause, en particulier le défaut d'accès adéquat au bureau de vote, pour le requérant, lors d'un scrutin local, relève de la notion de « respect » de la « vie privée » énoncée à l'article 8 de la Convention.

En l'espèce, le grief tiré de l'article 8 est lié en substance non pas à l'action mais à l'inaction de l'Etat. La Cour rappelle que si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences

arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'Etat de s'abstenir de pareilles ingérences: à cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un «respect» effectif de la vie privée ou familiale (voir, entre autres, *X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, § 23, série A n° 91, et *Botta c. Italie*, 24 février 1998, § 33, *Recueil* 1998-I).

La frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat au titre de cette disposition ne se prête toutefois pas à une définition précise; les principes applicables sont néanmoins comparables. 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; de même, dans les deux hypothèses, l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation (voir, parmi d'autres, *Von Hannover c. Allemagne*, n° 59320/00, § 57, CEDH 2004-VI, et *Draon c. France* [GC], n° 1513/03, § 105, 6 octobre 2005). En outre, même pour les obligations positives résultant du paragraphe 1, «les objectifs énumérés au paragraphe 2 (...) peuvent jouer un certain rôle» dans «la recherche» de l'«équilibre» voulu (*Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, 21 février 1990, § 41, série A n° 172).

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'observer, la «vie privée» est une notion large, qui ne se prête pas à une définition exhaustive. Elle inclut l'intégrité physique et psychologique d'une personne (*X et Y c. Pays-Bas*, précité, § 22). Elle englobe quelquefois des aspects de l'identité physique et sociale d'un individu (*Mikulić c. Croatie*, n° 53176/99, § 53, CEDH 2002-I). L'article 8 protège également le droit au développement personnel ainsi que le droit pour tout individu de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur. Il peut s'étendre à des activités professionnelles ou commerciales. Il existe donc une zone d'interaction entre l'individu et autrui qui, même dans un contexte public, peut relever de la «vie privée» (voir, entre autres, *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, § 57, CEDH 2003-I). De même, la Cour a considéré que la notion d'autonomie personnelle reflétait un principe important qui sous-tend l'interprétation des garanties de l'article 8 (*Pretty c. Royaume-Uni*, n° 2346/02, § 61, CEDH 2002-III).

La Cour signale que dans un certain nombre d'affaires elle a estimé que l'article 8 entrerait en ligne de compte s'agissant de griefs relatifs au financement public destiné à favoriser la mobilité et la qualité de vie de requérants handicapés (*Marzari c. Italie* (déc.), n° 36448/97, 4 mai 1999; *Maggiolini c. Italie* (déc.), n° 35800/97, 13 janvier 2000; *Sentges c. Pays-Bas* (déc.), n° 27677/02, 8 juillet 2003, et *Pentiacova et autres c. Moldova* (déc.), n° 14462/03, CEDH 2005-I). Plus généralement, la Cour observe que la jouissance effective, par les personnes handicapées, de nombreux droits garantis par la Convention peut exiger l'adoption de différentes mesures positives par les autorités compétentes de l'Etat. A cet égard, elle renvoie à divers textes adoptés par le Conseil de l'Europe, qui soulignent

l'importance de la pleine participation des personnes handicapées à la société, en particulier à la vie politique et publique (voir, ci-dessus, «Le droit interne et international pertinent»).

De plus, la Cour relève que la présente affaire porte sur l'implication du requérant dans la vie de sa communauté locale et sur l'exercice de ses devoirs civiques. On peut donc affirmer que la situation en l'espèce a trait à la possibilité pour l'intéressé de développer des relations sociales avec d'autres membres de sa communauté et le monde extérieur, et qu'elle se rapporte à son propre développement personnel.

Par ailleurs, la Cour estime que l'on ne saurait exclure que le manquement des autorités à rendre le bureau de vote accessible au requérant, qui souhaite mener une vie active, a pu faire naître en lui des sentiments d'humiliation et de détresse susceptibles d'influer sur son autonomie personnelle, et donc sur la qualité de sa vie privée. La Cour souligne à cet égard que la dignité et la liberté de l'homme sont l'essence même de la Convention (*Pretty*, précité, § 65).

La Cour rappelle que dans deux affaires précédentes concernant des griefs soulevés par des personnes handicapées elle a jugé que l'article 8 de la Convention n'était pas applicable aux situations dans lesquelles elle n'apercevait aucun lien direct et immédiat entre, d'une part, les mesures demandées par un requérant et, d'autre part, la vie privée de celui-ci (*Botta*, précité, § 34, et *Zehnalová et Zehnal c. République tchèque* (déc.), n° 38621/97, CEDH 2002-V). La première de ces affaires portait sur le droit du requérant, personne handicapée, d'accéder pendant ses vacances à une plage privée située loin de sa demeure habituelle; la Cour a jugé qu'un tel droit concernait des relations interpersonnelles d'un contenu si ample et indéterminé qu'aucun lien direct entre les mesures que devait prendre l'Etat et la vie privée de l'intéressé n'était envisageable. La seconde affaire portait sur le grief suivant lequel de nombreux bâtiments publics, dans la ville où étaient domiciliés les requérants, n'étaient pas équipés des dispositifs nécessaires pour permettre aux personnes à mobilité réduite d'y accéder; la Cour a conclu, à la majorité de ses membres, que les requérants n'avaient pas démontré l'existence d'un lien spécial entre l'inaccessibilité des établissements en question et les besoins particuliers relevant de la vie privée de la première requérante.

A la lumière des considérations qui précèdent, la Cour n'exclut pas que, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, il puisse exister un lien suffisant pour justifier la protection de l'article 8. Cependant, elle ne juge pas nécessaire, en fin de compte, de statuer sur l'applicabilité de cette disposition à la présente affaire, dès lors que de toute façon la requête est irrecevable à d'autres égards, pour les raisons exposées ci-après.

La Cour rappelle que, dans des affaires qui comme celle-ci portent sur la question des obligations positives de l'Etat inhérentes au «respect»

effectif de la vie privée, il y a lieu de tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la communauté dans son ensemble, ainsi que de la marge d'appréciation dont jouit l'Etat dans ce domaine.

La Cour remarque qu'en l'espèce cette marge d'appréciation est d'autant plus ample que l'enjeu concerne le fait d'offrir aux personnes handicapées un accès adéquat aux bureaux de vote, question qui doit nécessairement être appréciée dans le contexte de l'affectation de fonds publics limités (*O'Reilly et autres c. Irlande* (déc.), n° 54725/00, 28 février 2002; *Sentges*, décision précitée; *Pentiacova et autres*, décision précitée). Dès lors qu'elles savent quels sont les crédits disponibles pour ménager pareil accès, les autorités nationales sont mieux placées qu'un tribunal international pour procéder à cette appréciation.

En outre, la Cour note que, comme les juridictions nationales l'ont souligné, le requérant n'a pas démontré qu'il ne pouvait se faire aider par des tiers pour entrer dans le bureau de vote. Elle ajoute que l'article 46 de la loi sur les élections locales indique expressément qu'un électeur handicapé peut pour voter se faire assister par un tiers, à l'exclusion d'un membre de la commission électorale ou d'un observateur.

S'agissant de déterminer si l'Etat défendeur a en l'espèce rempli ses obligations positives découlant de l'article 8 de la Convention, il est également pertinent de relever que la situation litigieuse portait sur un incident isolé, et non sur une série d'obstacles – architecturaux ou autres – empêchant les personnes atteintes d'un handicap physique de développer leurs relations avec d'autres personnes et avec le monde extérieur.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime que l'on ne saurait affirmer que l'Etat défendeur, dans les circonstances de l'espèce, a manqué à veiller au respect de la vie privée du requérant.

De surcroît, elle note que, en vertu de la loi sur la construction, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, les bâtiments publics et les immeubles construits après cette date doivent être pourvus des installations nécessaires pour pouvoir être utilisés par les personnes handicapées, en particulier celles qui se déplacent en fauteuil roulant. Depuis le 31 mai 2001, date de l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 2001 sur les élections à la Diète et au Sénat de la République de Pologne, le droit interne oblige également les autorités compétentes à offrir aux personnes handicapées un accès adéquat aux bureaux de vote lors des élections législatives. Ces dispositions légales tendent à montrer que l'Etat défendeur n'a pas oublié les difficultés des électeurs handicapés. Enfin, on peut juger pertinents les progrès que représente la loi du 12 avril 2001, dans la mesure où ce sont généralement les mêmes bureaux de vote qui sont utilisés pour les scrutins nationaux et les scrutins locaux.

Il s'ensuit que le grief tiré de l'article 8 de la Convention est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

D. Article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1

Le requérant allègue la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1. L'article 14 dispose :

«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.»

1. Observations des parties

Le Gouvernement considère que l'article 14 n'est pas applicable à l'espèce. Il renvoie à ses observations ci-dessus, dans lesquelles il juge que les organes des collectivités locales ne sauraient passer pour des «corps législatifs» au sens de l'article 3 du Protocole n° 1, et qu'en conséquence l'article 14 ne peut être invoqué dans la présente affaire.

Sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, le requérant soutient qu'il a été privé de son droit de vote du fait de son handicap. Il souligne que la seule raison pour laquelle il s'est trouvé dans l'incapacité de voter tient à l'absence de structures adéquates qui lui auraient permis d'accéder au bureau de vote. Il estime en outre que, dans ces circonstances, l'Etat ne poursuivait aucun but légitime en privant les personnes handicapées du droit de voter, et que la marge d'appréciation accordée à l'Etat a été outrepassée.

2. Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que l'article 14 complète les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la «jouissance des droits et libertés» qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 71, série A n° 94, et *Inze c. Autriche*, 28 octobre 1987, § 36, série A n° 126).

La Cour ayant conclu à l'inapplicabilité de l'article 3 du Protocole n° 1, l'article 14 de la Convention ne peut entrer en ligne de compte en l'espèce.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est également incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci, et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

E. Articles 13 et 17 de la Convention

Dans ses observations du 26 juillet 2004, le requérant a allégué, pour la première fois, la violation des articles 13 et 17 de la Convention. Or la Cour note que la décision finale concernant la cause de l'intéressé a été rendue par la cour d'appel de Cracovie le 29 avril 1999. Dès lors, les griefs tirés des articles 13 et 17 ont été soulevés tardivement et doivent être rejetés en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.