

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



REPORTS
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

2010-I



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

WOLF LEGAL PUBLISHERS

**Reports of Judgments and Decisions/Recueil des arrêts et décisions
Volume 2010-I**

Published by/Publié par

Wolf Legal Publishers (WLP)
P.O. Box 313
5061 KA Oisterwijk
The Netherlands/Pays-Bas
info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.com/RJD

Printed on demand by CPI Wöhrmann Print Service (Zutphen, the Netherlands)
on FSC paper (www.fsc.org)
Imprimé sur demande par CPI Wöhrmann Print Service (Zutphen, Pays-Bas)
sur papier FSC (www.fsc.org)

ISBN: 978-94-6240-114-3

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013

The *Reports of Judgments and Decisions* is an official publication of the European Court of Human Rights containing a selection of key judgments and decisions of the Court with summaries prepared by the Registry. For the years 2007 and onwards the selection has been made by the Bureau¹ of the Court following a proposal by the Jurisconsult².

With the exception of decisions by single judges, all the Court's judgments and decisions, including those not published in this series, can be consulted online in the HUDOC database at <http://hudoc.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 (for the years 1999 to 2007 inclusive) 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, "(friendly settlement)" for a judgment concerning a friendly settlement. If the judgment or decision has been given by the Grand Chamber of the Court, "[GC]" is added after the name of the case or after the case description that appears in brackets.

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 striking the case out delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (striking out), no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

Campbell v. Ireland (friendly settlement), no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II

For further information on the Court's mode of citation, which is regularly updated, please see the "Note on citation" published on the Court's website (www.echr.coe.int).

1. The Bureau is composed of the President and Vice-Presidents of the Court and of the Section Presidents.

2. The Jurisconsult is responsible for case-law monitoring and plays a key role in preventing case-law conflicts.

Le *Recueil des arrêts et décisions* est la collection officielle de la Cour européenne des droits de l'homme renfermant une sélection des arrêts et décisions les plus importants ainsi que des sommaires rédigés par le greffe. Depuis 2007, la sélection est faite par le Bureau¹ à la suite de la proposition du jurisconsulte².

À l'exception des décisions prises par les juges uniques, tous les arrêts et décisions de la Cour, y compris ceux et celles non publiés dans la présente série, peuvent être consultés dans la base de données HUDOC (<http://hudoc.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 (pour les années 1999 à 2007 incluse) 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. Si l'arrêt ou la décision ont été rendus par la Grande Chambre de la Cour, « [GC] » est ajouté après le nom de l'affaire ou après la description de l'affaire qui apparaît entre parenthèses.

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 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

Pour plus d'information sur le mode de citation des arrêts et décisions, lequel est régulièrement mis à jour, veuillez consulter la « Note concernant la citation des arrêts et décisions » sur le site Internet de la Cour (www.echr.coe.int).

1. Le bureau est composé du président et des vice-présidents de la Cour et des présidents de section.

2. Le jurisconsulte est chargé d'une veille jurisprudentielle et joue un rôle-clé pour la prévention des conflits de jurisprudence.

Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
Subject matter/Objet des affaires	VII
<i>Frasik v. Poland</i> , no. 22933/02, judgment of 5 January 2010 (extracts)	1
<i>Frasik c. Pologne</i> , n° 22933/02, arrêt du 5 janvier 2010 (extraits)	33
<i>Rantsev v. Cyprus and Russia</i> , no. 25965/04, judgment of 7 January 2010 (extracts)	65
<i>Rantsev c. Chypre et Russie</i> , n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010 (extraits)	143
<i>Gillan and Quinton v. the United Kingdom</i> , no. 4158/05, judgment of 12 January 2010 (extracts)	223
<i>Gillan et Quinton c. Royaume-Uni</i> , n° 4158/05, arrêt du 12 janvier 2010 (extraits)	269
<i>Sinan Işık c. Turquie</i> , n° 21924/05, arrêt du 2 février 2010	317
<i>Sinan Işık v. Turkey</i> , no. 21924/05, judgment of 2 February 2010	341
<i>Demopoulos and Others v. Turkey</i> [GC], nos. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 and 21819/04, decision of 1 March 2010	365
<i>Demopoulos et autres c. Turquie</i> [GC], n ^{os} 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 et 21819/04, décision du 1 ^{er} mars 2010	419

Subject matter/Objet des affaires

Article 1

Extent of competence in cases involving international trafficking in human beings

Rantsev v. Cyprus and Russia, p. 65

Etendue de la compétence de la Cour dans les affaires concernant la traite internationale d'êtres humains

Rantsev c. Chypre et Russie, p. 143

Article 2

Obligation to take operational measures to protect life

Rantsev v. Cyprus and Russia, p. 65

Obligation de prendre des mesures concrètes pour protéger la vie

Rantsev c. Chypre et Russie, p. 143

Article 4

Trafficking in human beings

Rantsev v. Cyprus and Russia, p. 65

Traite des êtres humains

Rantsev c. Chypre et Russie, p. 143

Article 5

Detention of alien beyond period required to check her papers and subsequent consignment to custody of private individual

Rantsev v. Cyprus and Russia, p. 65

Détention d'une étrangère plus longtemps que nécessaire aux fins de la vérification de ses papiers et remise subséquente de l'intéressée à la garde d'un particulier

Rantsev c. Chypre et Russie, p. 143

Article 8

Power to stop and search individuals without reasonable suspicion of wrongdoing

Gillan and Quinton v. the United Kingdom, p. 223

Pouvoir d'interpellation et de fouille sans avoir à justifier de raisons plausibles de soupçonner l'existence d'un méfait

Gillan et Quinton c. Royaume-Uni, p. 269

Article 9

Indication of religion on identity cards

Sinan Işık v. Turkey, p. 317

Mention de la religion sur les cartes d'identité

Sinan Işık c. Turquie, p. 341

Article 12

Refusal to allow remand prisoner to marry prospective prosecution witness

Frasik v. Poland, p. 1

Refus d'autoriser un accusé en détention provisoire à épouser un témoin à charge

Frasik c. Pologne, p. 33

Article 35 § 1

Claims to Immovable Property Commission in respect of loss of property in northern Cyprus

Demopoulos and Others v. Turkey (dec.) [GC], p. 365

Réclamations devant la Commission des biens immobiliers relativement à la perte de biens situés à Chypre-Nord

Demopoulos et autres c. Turquie (déc.) [GC], p. 419

FRASIK v. POLAND
(*Application no. 22933/02*)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 5 JANUARY 2010¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Refusal to allow remand prisoner to marry prospective prosecution witness****Article 12**

Right to marry – Refusal to allow remand prisoner to marry prospective prosecution witness – Detention not legal obstacle to marriage – Absence of security risk or necessity to prevent crime and disorder – Privilege against incrimination of spouse – Absence of legal basis for ban on prisoner’s right to marry during trial – No justification under Article 12 for delaying marriage of persons fulfilling statutory requirements – Arbitrariness – Proportionality

*

* *

In September 2000 the applicant was detained following a complaint by a woman who alleged that he had raped and beaten her. They had been in a relationship that had lasted some four years but had terminated several months previously. From December 2000 onwards they made several unsuccessful requests to the prosecutor for the applicant to be released under police supervision as they had become reconciled and wanted to marry. At the opening of the trial the victim requested the court to absolve her from testifying against the applicant. In 2001 the trial court refused the applicant’s request to be allowed to marry in prison as it wished to prevent the victim from exercising her marital right not to testify against him. The judge also considered that the remand centre was not an appropriate place for holding a marriage ceremony and that the sincerity of the couple’s intentions was open to doubt given that they had not “officialised their life” before. The applicant was subsequently sentenced to a term in prison for rape and threatening the victim. His conviction was upheld on appeal and by the Supreme Court. The latter held, *inter alia*, that the refusal to let the applicant marry in prison clearly violated Article 12 of the Convention.

Held

Article 12: The Court saw no reason for the trial court to have questioned whether the quality of the parties’ relationship was of such a nature as to justify their decision to get married or whether the chosen time and venue were suitable. The choice of a partner and the decision to marry, at liberty and in detention alike, was a strictly private and personal matter. Under Article 12 the authorities’ role was to

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

ensure that the right to marry was exercised in accordance with the national laws (which had themselves to be compatible with the Convention) but they were not allowed to interfere with a detainee's decision to establish a marital relationship with a person of his or her choice. What needed to be solved was not the question of whether or not it was reasonable for a detainee to marry in prison but the practical aspects. Apart from this, the authorities could not restrict the right to marry, unless there were important considerations such as prison security or the prevention of crime and disorder. In the present case, it was the trial court's conviction that the marriage would adversely affect the process of taking evidence against the applicant which had justified the imposition of a ban on his right to marry during the trial. The ban, however, had no legal basis since under Polish law the fact that one of the future spouses was an accused in criminal proceedings and the other a victim was not a legal or factual impediment to contracting a marriage. If the applicant had not been held in detention, there would have been no means of preventing him from marrying in the registry office at any time during the trial. Nor would the genuineness of his feelings have been debated by the registry authorities before the solemnisation of the relationship. In consequence, the Court could not but fully endorse the Supreme Court's assessment that the interference with the applicant's right to marry had been disproportionate and arbitrary. The Court did not accept the Government's argument that the applicant had retained the possibility of marrying the victim in the future and that this could alleviate the consequences of the ban. A delay imposed before entering into a marriage in respect of persons of full age and otherwise fulfilling the conditions for marriage under the national law could not be considered justified under Article 12. Polish law left to the relevant authorities' complete discretion when deciding a detainee's request for leave to marry. No specific provision of the national law dealt with marriage in detention but, in the Court's view, Article 12 did not require the State to introduce separate laws or specific rules on the marriage of prisoners as detention was not a legal obstacle to marriage. Nor was there any difference in legal status in respect of the eligibility of persons at liberty and persons detained to marry. In the applicant's case, the Convention breach had been caused not by the absence of detailed rules on marriage in detention, but by the lack of restraint displayed by the national judge in exercising her discretion and by her failure to strike a fair balance between the various public and individual interests at stake in a manner compatible with the Convention. Even if the trial court had acted as it had in order to ensure the orderly conduct of the trial – which was the legitimate interest – it had lost sight of the need to weigh in the balance respect for the applicant's fundamental Convention right. As a result, the measure applied had impaired the very essence of the applicant's right to marry.

Conclusion: violation (unanimously).

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

Case-law cited by the Court

Hamer v. the United Kingdom, no. 7114/75, Commission's report of 13 December 1979, Decisions and Reports 24

F. v. Switzerland, 18 December 1987, Series A no. 128

Draper v. the United Kingdom, no. 8186/78, Commission's report of 10 July 1980, Decisions and Reports 24

Sanders v. France, no. 31401/96, Commission decision of 16 October 1996, Decisions and Reports 87-B

Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI

B. and L. v. the United Kingdom, no. 36536/02, 13 September 2005

Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX

R. and F. v. the United Kingdom (dec.), no. 35748/05, 28 November 2006

Dickson v. the United Kingdom [GC], no. 44362/04, ECHR 2007-V

In the case of Frasik v. Poland,

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

Nicolas Bratza, *President*,

Lech Garlicki,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *judges*,

and Fatoş Aracı, *Deputy Section Registrar*,

Having deliberated in private on 1 December 2009,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 22933/02) against the Republic of Poland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Polish national, Mr Rafał Frasik (“the applicant”), on 10 September 2001.

2. The applicant was represented by Mr Z. Cichoń, a lawyer practising in Cracow. The Polish Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr J. Wołaszewicz, of the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged, in particular, a breach of Article 12 of the Convention on account of the court’s refusal to grant him leave to marry in prison and a breach of Article 13 in that he had had no domestic remedy to challenge that refusal. He also complained that one of his appeals against a decision extending his pre-trial detention was not examined “speedily”, as required by Article 5 § 4.

4. On 23 January 2007 the Chamber to which the case had been allocated decided to give notice of the application to the Government. It also decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility.

5. Having consulted the parties, the President of the Chamber decided that in the interests of the proper administration of justice, the proceedings in the present case should be conducted simultaneously with those in *Jaremowicz v. Poland* (application no. 24023/03) (Rule 42 § 2 of the Rules of Court).

6. The applicant and the Government each filed observations (Rule 59 § 1). The Chamber having decided, after consulting the parties, that no hearing on the merits was required (Rule 59 § 3 *in fine*), the parties replied in writing to each other's observations. In addition, third-party comments were received from the Helsinki Foundation for Human Rights, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 44 § 2). The parties have not replied to those comments (Rule 44 § 5).

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant was born in 1975 and lives in Cracow.

A. Criminal proceedings against the applicant and his detention on remand

1. The investigation

8. On 5 September 2000 the applicant was arrested by the police on suspicion of having committed rape and uttered threats against a certain I.K. On 7 September 2000 he was brought before the Śródmieście (Cracow) District Court (*Sąd Rejonowy*) and, upon the application of the Śródmieście (Cracow) district prosecutor (*Prokurator Rejonowy*), was detained on remand for three months starting from the date of his arrest, that is, until 5 December 2000.

9. The court held that the evidence against the applicant, in particular his partial confession, justified a reasonable suspicion that he had committed the offences with which he had been charged. It also considered that there was a considerable risk that the applicant, if released, would obstruct the proceedings against him or induce witnesses to give false testimony. Moreover, one of the offences in question (rape) carried a maximum sentence of ten years' imprisonment, which made it likely that a severe penalty would be imposed on him. In sum, in the court's opinion, keeping the applicant in custody was necessary to secure the proper conduct of the proceedings.

Earlier, the applicant and I.K. had been in a relationship that had lasted some four years, but they had terminated it several months before the above events.

10. As regards the circumstances surrounding I.K.'s decision to ask the prosecution to institute criminal proceedings against the applicant,

the Government submitted that, when testifying during the initial stage of the proceedings, she had stated that she had been afraid to terminate their relationship because she had been threatened by the applicant, and that on several occasions he had beaten her. On 21 December 2000, when the district prosecutor again heard evidence from her, she confirmed her decision.

11. In the meantime, on 27 November 2000 the Śródmieście District Court had extended the applicant's detention until 5 January 2001, holding that the grounds stated in the initial decision remained valid. It added that his detention was necessary to secure the process of obtaining evidence from experts in sexology, forensic psychiatry and psychology.

12. The applicant appealed on 1 December 2000. He contested the factual basis for the rape charge, arguing that it was doubtful whether his acts could be qualified as rape, in particular as they had been directed against his cohabitant, I.K., whom he had beaten during intercourse because she had told him that she had had a relationship with another man. He had already confessed to battery. Moreover, since in his view it was the victim's evidence, not his, that was the most relevant for the outcome of the proceedings, there was no risk of his exerting pressure on her. He also relied on Article 5 § 3 of the Convention, maintaining that, in these particular circumstances, his detention amounted to serving a prison sentence.

13. The appeal was examined and rejected by the Cracow Regional Court (*Sąd Okręgowy*) on 16 January 2001. The court held that the charges against the applicant were supported by the existing evidence and that keeping him in detention was justified by a serious risk of collusion and of his interfering with the collection of evidence. These conclusions were based on the fact that the applicant had threatened the victim and used physical violence against her, and that one of the offences carried a severe penalty.

14. Meanwhile, on 3 January 2001 the Śródmieście District Court had prolonged the applicant's pre-trial detention until 5 February 2001, relying on the grounds given in the previous decisions. The applicant appealed on 15 January 2001, again contesting the basis for the rape charge and submitting that there were serious doubts as to whether he had committed the offence since I.K. wished to marry him.

15. Earlier, on 11 December 2000 the applicant had asked the Cracow-Śródmieście district prosecutor to release him under police supervision, stating that on 30 November 2000 he had received a visit from I.K. He had apologised to her and she had forgiven him for everything he had done. They wanted to get married and live a normal family life together. In consequence, she wished to withdraw all her accusations. As Christmas was approaching, he wanted to spend it with I.K. and her daughter to

strengthen their relationship and make amends for all the harm he had done to her. He feared that his continued detention would be detrimental to their relationship and to I.K.'s young daughter, who treated him as her father and whom he treated as his own daughter.

The district prosecutor rejected the application on 15 December 2000.

16. On 2 January 2001 I.K. asked the district prosecutor to release the applicant, unconditionally or under police supervision. She said that he had apologised and she had forgiven him. She thought he should be released because the time he had already spent in detention had changed him for the better and made him realise that what he had done was wrong. She believed that he would mend his ways as he was aware that if he did not he would be severely punished. She admitted that she had made her accusations against the applicant under the influence of the anger and pain he had caused her, adding that, for those reasons, she would like to be absolved from testifying against him.

17. On 3 January 2001 the applicant asked the district prosecutor to release him under police supervision. He stated that he loved I.K. and had apologised to her and been forgiven. What had happened would never happen again. They wanted to get married and live together. They could move into a flat that he had meanwhile inherited from his grandfather. I.K. needed his financial support and help taking care of her daughter, whom he used to fetch from school regularly. He added that, having been in detention since 5 September 2000, he had understood that what he had done had been wrong. He knew that he would never do it again. He wanted very much to be with I.K. and make amends to her for what he had done.

The application was rejected on 8 January 2001.

18. On 15 January 2001 the applicant also filed a complaint that his appeal of 1 December 2000 had been examined as late as 16 January 2001, that is to say six weeks later. This was incompatible with Article 5 § 4 of the Convention, which required the court to examine the lawfulness of his detention "speedily".

2. The trial

19. On 24 January 2001 the applicant was indicted before the Śródmieście District Court on charges of rape and uttering threats.

20. On 7 February 2001 the Cracow Regional Court heard the applicant's appeal of 15 January 2001 against the decision extending his detention until 5 February 2001. It dismissed the appeal, finding that the decision had been fully justified by the need to secure the proper conduct of the proceedings. In particular, the court stressed the risk of the applicant's exerting pressure on I.K., especially in view of the fact that she had stated

during the investigation that even when in detention he had sent her a letter hinting that after his release he might seek revenge on her. Moreover, the offence of rape carried a maximum sentence of ten years which, together with the serious circumstances of the incident as related by I.K., gave sufficient grounds to believe that the applicant, given the severity of the penalty, might be prompted to bring pressure to bear on her to refuse to testify or change her testimony.

21. The trial started on 1 March 2001. I.K. stated before the court that she “was a family with the applicant” and wished to exercise her right not to testify.

22. On 26 March 2001 the District Court ordered that the applicant be held in detention pending trial until 5 June 2001. In particular, it relied on the risk of his bringing pressure to bear on I.K. It further reiterated all the previous grounds for his continued detention.

23. The applicant appealed and again contested the factual basis for the rape charge and stressed that his detention had exceeded a “reasonable time” within the meaning of Article 5 § 3 of the Convention.

24. In the meantime, presumably on 2 April 2001, I.K. had made a written declaration to the court, submitting that she wished to exercise her right not to testify because she was, as defined in Article 185 of the Code of Criminal Procedure (*Kodeks postępowania karnego*), “in a particularly close personal relationship” (*w szczególnie bliskim stosunku osobistym*) with the applicant. She also asked the court to release the applicant and stated that she wished to marry him.

25. On 23 April 2001 I.K. repeated that statement at a hearing and asked the court to absolve her from her duty to testify. However, the court rejected her request. It held, firstly, that her refusal was dictated by her fear of the applicant rather than by her affection for him and, secondly, that their relationship – both past and present – lacked the necessary psychological, physical and financial bonds to be regarded as a *de facto* marriage and, consequently, a “particularly close personal relationship” within the meaning of the Code of Criminal Procedure that would override her duty to testify against the applicant at the trial. Since I.K. persisted in refusing to testify, the presiding judge imposed a fine on her for obstructing the trial.

On 30 April 2001 I.K. unsuccessfully appealed against the court’s decision to fine her for refusing to testify. She again stated that she did not want to testify against the applicant.

26. On 24 April 2001 the Regional Court dismissed the applicant’s appeal against the decision of 26 March 2001, holding that the District Court had correctly assessed the evidence before it and had rightly concluded that it fully indicated the probability that the applicant had committed the

offences with which he had been charged. It also analysed the circumstances surrounding I.K.'s refusal to testify, explaining that, even though she had again informed the trial court that she would like to exercise her right not to testify because she regarded herself as a "person in a particularly close relationship" with the applicant, that question had to be decided finally by the trial court. In the Regional Court's opinion, regardless of how the trial court eventually qualified their relationship, there was still the risk that the applicant would attempt to influence the witness, especially in view of his previous aggressive behaviour towards her. Lastly, referring to the complaint of a breach of Article 5 § 3 of the Convention, the court rejected the applicant's arguments as to the allegedly excessive length of his detention. It observed that the District Court had proceeded swiftly with the trial. Since 24 January 2001, the date on which the bill of indictment had been lodged, it had already held two hearings and, as it had heard most of the evidence, the first-instance proceedings were soon to be concluded.

27. During the proceedings the applicant sent numerous letters to I.K. In May 2001 the number of letters reached one hundred and forty.

28. Subsequently, the District Court gave two further decisions prolonging the applicant's detention. On 21 June 2001 it extended his detention until 5 October 2001 and on 3 October 2001 until 5 December 2001. The court relied on the grounds given in the previous decisions, attaching special importance to the risk of the applicant's tampering with the witness I.K. At that time, the witness still maintained her decision to marry the applicant and her refusal to testify.

29. The applicant unsuccessfully appealed against those decisions, submitting that the trial court, by holding him in custody, repeatedly imposing fines on I.K. and refusing to grant them leave to marry in prison, had not only penalised him without him having been convicted but also showed no respect for their private life. In his view, this amounted to a "misunderstanding" and unjustified interference with their right to private life. He also relied on the fact that I.K. had stated before the court that she "no longer felt that she had been raped", maintaining that the change of both parties' attitude to each other and to the applicant's deed was an important circumstance militating in favour of his release. In his appeals, he invoked Article 5 § 3 and Article 12 of the Convention.

30. Before the end of the trial, I.K. eventually testified, stating, among other things, that she no longer considered that the applicant had raped her and that she had forgiven him.

31. On 19 November 2001 the Śródmieście District Court convicted the applicant as charged and sentenced him to five years' imprisonment. It

ordered that the applicant be held in custody pending the outcome of his appeal.

32. On 7 May 2002 the Cracow Regional Court heard the applicant's appeal. It upheld the conviction but reduced the sentence to three years' imprisonment, finding that the complete change of the victim's attitude to the applicant over the course of the proceedings fully justified the reduction. It also observed that that change could not have been dictated simply by her fear of the applicant because, had it been so, she would have preferred to have him locked up for the longest period possible.

33. The applicant lodged a cassation appeal (*kasacja*) with the Supreme Court (*Sąd Najwyższy*). The Supreme Court heard and dismissed the appeal on 27 May 2003.

B. The applicant's requests for leave to marry in prison

34. On 24 April 2001 the applicant asked the trial court to grant him leave to marry I.K. in the Cracow Remand Centre. He maintained, among other things, that they both wished to solemnise their relationship and that they had already planned to get married before his trial. In April 1999 their plans were delayed because I.K., who had been pregnant with their child, had had a miscarriage. They decided to postpone the wedding to December 2000 but that fell through because he was arrested and detained on remand in September 2000.

35. On 15 May 2001 I.K. requested the Śródmieście District Court to grant them leave to marry in prison. She stated that they had been together for four years and remained in a close relationship for three years. She also referred to their past decisions to get married – which had not been realised because of her miscarriage in 1999 and, as regards the plans to fix a marriage date in December 2000, because the applicant had been arrested. Furthermore, she submitted that their marriage would also be important for her daughter, who had developed a close emotional bond with the applicant, treated him as her father and missed him badly. Finally, she said that she loved the applicant very much and asked for her request to be granted.

36. At the hearing held on 21 May 2001 the applicant again asked the court to grant him leave to marry I.K. in prison. He said that he loved her very much and would like to marry her as soon as possible.

I.K., summoned by the presiding judge to the hearing room, confirmed that she had already applied to the court for leave to marry the applicant in the Cracow Remand Centre. She asked the court to enable her to contact him in order to discuss arrangements for the marriage. She continued to refuse to testify against him, saying that she loved him very much and

deeply regretted what she had said at the police interview. She asked the court to regard her as his common-law wife.

37. On 2 July 2001 the applicant again asked the District Court for leave to marry in the Cracow Remand Centre, maintaining that the judge had informed him at the hearing of 21 May 2001 that leave had been granted and that he would receive it in writing. He further asked the court to grant him permission to have photographs taken of the ceremony and to serve light refreshments, such permission being required by the governor of the Cracow Remand Centre in order to organise the event.

38. By a letter of 11 July 2001, the presiding judge informed the applicant, his lawyer and I.K. that their requests for leave to marry in the Cracow Remand Centre had been refused. The letter read, in so far as relevant, as follows:

“The Second Criminal Division of the Śródmieście District Court hereby informs you that the application for leave to contract a marriage in prison made by the accused Rafał Frasik and the injured party [*pokrzywdzona*] [I.K.] has not been granted in view of the interests of the proceedings.

A prison or remand centre is no place to hold ... ceremonies so important in a person's life as a wedding.

In this court's opinion no circumstances justify contracting a marriage in the remand centre. If indeed – which in the court's view is doubtful – the accused and the injured party are sure of their decision that is so important for them and for their families and want to hold a ceremony, they may plan it for another time and in another place than a remand centre.

It should be noted that marriage is always connected with a ceremony and the participation of other persons whose presence is obligatory; certainly, the conditions in a remand centre or prison are not suitable for it.

If the accused and the injured party have known each other for four years and they have not yet managed to officialise their life, in the circumstances of the present case their sudden decision to enter into a marital union sheds doubt on their intentions, to say the least.

The accused and [I.K.]'s decision to marry has emerged at a particular moment in the course of the proceedings, namely when the court refused to consider [I.K.] as a 'close person' [*osoba najbliższa*] – [a status] which would have given her the right to refuse to testify – and when it imposed a fine on her for unjustified refusal to testify.

Thus, the court cannot but find that a request for leave to contract a marriage [made] at this particular time is a further attempt to persuade the court that the relations between the accused and the injured party are of a close nature – which, in reality, in the court's opinion, is not the case and was invented only for the sake of the proceedings.”

39. The applicant's lawyer replied to the letter on 6 August 2001. He stated that the court's arguments could not erase the applicant's and I.K.'s

right to marry guaranteed by Article 12 of the Convention. He added that the mere fact that he was in detention did not deprive him of that right.

40. It appears that later the applicant and I.K. made further requests for leave to contract their marriage in the remand centre, but to no avail.

C. The Supreme Court's findings in respect of Article 12

41. In his cassation appeal against the Regional Court's judgment of 7 May 2002 the applicant invoked Article 12 of the Convention as one of the legal grounds for the appeal. The Supreme Court, in its above-mentioned judgment of 27 May 2003 (see paragraph 33 above), held that the refusal to grant the applicant leave to contract a marriage in prison constituted a violation of Article 12 of the Convention. Nevertheless, in the Supreme Court's view, this kind of – admittedly serious – breach of the law on the part of the trial court did not have any real bearing on the applicant's conviction and could not result in it being quashed.

42. The relevant parts of the reasoning of the Supreme Court's judgment read as follows:

“However, one must agree with the appellant that there has been a violation of Article 12 of [the Convention] in the present case. This provision concerns the right to marry and in this context the European Court of Human Right's case-law states that a detainee cannot be prohibited from marrying, except in order to prevent fictitious unions ... However, in the court's decision refusing the request made by the injured party and the accused for leave to marry, it was observed that if they had known each other for four years and had not managed to officialise their life ‘their sudden decision to enter into a marital union shed doubt on their intentions’, especially as the request ‘emerged at a particular moment ... when the court refused to consider [I.K.] as a “close person”’; this, in the [court's] view, was accordingly merely ‘a further attempt to persuade the court that the relations between the accused and the injured party [were] of a close nature, which, in reality ... [was] not the case’.

These arguments are not convincing. It is in a way natural that the request for leave to contract a marriage emerged after the court's refusal to recognise the injured party's status at the trial because the injured party and the accused had previously regarded themselves as close persons. It is also evident that if the accused had not been kept in detention but had been released, there would have been no obstacles to his contracting a marriage. Only his incarceration made it impossible for him and the injured party to decide autonomously to get married. A prospective nuptial couple [*nupturienci*] do not have to prove and demonstrate to the relevant authority the depth of their feelings justifying their marriage. The court's decision, especially in view of the reasons given for it, was consequently wrong and amounted to a flagrant breach [of the law] since it infringed the standards laid down in the European Convention on Human Rights, which is binding on Poland.”

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Criminal law

1. *Detention on remand*

...

44. As regards the general situation of a detainee, during criminal proceedings against him he is considered to be “at the disposal” (*w dyspozycji*) of the authority – be it a prosecutor or a court – currently dealing with the case. One of the consequences of this is that a detainee wishing to have visits from relatives in prison, or a visit from any third person or, as in the present case, to contract a marriage during his detention, must first obtain leave from the relevant authority. While the number and nature of visits in prison are regulated by the provisions of the Code of Execution of Criminal Sentences (*Kodeks karny wykonawczy*) and the Rules for Execution of Detention on Remand (*Regulamin wykonywania tymczasowego aresztowania*), such matters as leave to contract a marriage in prison are entirely at the competent authority’s discretion.

2. *Testimonial privilege*

45. The Code of Criminal Procedure grants an unqualified right not to testify only to the accused’s closest relatives and an accomplice witness who has been charged with the same offence in another case (Article 182). Except for national security, in all other situations, even such as client-lawyer privilege, doctor-patient privilege and journalist privilege, the prosecutor or the court can either absolve witnesses from their duty not to disclose confidential information or order them to testify (Article 180).

46. According to Article 185, a similar rule applies to persons who are in a “particularly close personal relationship” with the accused. This provision reads as follows:

“A person who remains in a particularly close personal relationship with the accused may, if he or she has so requested, be absolved from testifying or from replying to a question.”

47. In the light of the Supreme Court’s case-law and legal writing, a “particularly close personal relationship” is generally defined as a strong and long-lasting emotional bond between the accused and the witness, resulting, for instance, from friendship, collegueship, engagement, cohabitation or tutorship such that the act of testifying causes the witness internal conflict.

B. The Family and Custody Code

48. Under the provisions of the Family and Custody Code (*Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy*) the registrar of the relevant registry office (*Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego*) may refuse to solemnise a marriage only if there exists a statutory obstacle rendering the marriage null and void, such as age, legal incapacity, mental disorder, bigamy, close affinity of the parties or adoptive relationship (Articles 5, 10, 11, 12, 13, 14 and 15). In case of doubt, the registrar must ask the competent court to rule on whether the marriage can be contracted (Article 5).

Pursuant to Article 4, a marriage before the registrar may not be concluded until one month after the persons concerned have made a written declaration that they have no knowledge of any statutory obstacle to the solemnisation of their marriage. At their request and for important reasons, the registrar may solemnise the marriage before the expiry of that term.

49. Article 6 of the Family and Custody Code lays down the rules for a proxy marriage. Contracting a marriage through a representative is subject to leave that can be granted by a family court in a non-contentious procedure. It depends on two principal conditions. Firstly, the court must be satisfied that there exist “important reasons” justifying the departure from the normal procedure. Secondly, the applicant’s signature on a proxy must, on pain of being null and void, be made in the presence of a notary, who confirms its authenticity by a special declaration.

The Supreme Court’s case-law and the practice of the domestic courts in respect of proxy marriage is very scant. A few existing rulings of the Supreme Court relate to applications by foreigners for leave to contract proxy marriages with Polish women and date back to the 1970s.

III. EUROPEAN PRISON RULES

50. The Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules (Rec(2006)2), adopted on 11 January 2006, sets out the following standards in respect of the enforcement of custodial sentences and detention on remand that may be relevant to the present case.

Rule 3 reads:

“Restrictions placed on persons deprived of their liberty shall be the minimum necessary and proportionate to the legitimate objective for which they are imposed.”

Rule 70 reads, in so far as relevant:

“1. Prisoners, individually or as a group, shall have ample opportunity to make requests or complaints to the director of the prison or any other competent authority.

...

3. If the request is denied or a complaint rejected, reasons shall be provided to the prisoner and the prisoner shall have the right to appeal to an independent authority.”

THE LAW

...

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 12 OF THE CONVENTION

67. The applicant further complained that the Śródmieście District Court’s refusal to grant him leave to marry in prison was arbitrary and unjustified. He alleged a breach of Article 12 of the Convention, which reads:

“Men and women of marriageable age have the right to marry and to found a family, according to the national laws governing the exercise of this right.”

A. Admissibility

68. The Government raised two preliminary objections. They maintained that this part of the application was incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention or, in any event, that it should be rejected for non-exhaustion of domestic remedies.

1. The Government’s objection on compatibility ratione personae

(a) The Government

69. The Government submitted that the applicant had lost his victim status for the purposes of Article 34 of the Convention since the Supreme Court, when dealing with his cassation appeal, had acknowledged that there had been a violation of his right to marry within the meaning of Article 12. In its judgment of 27 May 2003, the Supreme Court had expressly stated that the Śródmieście District Court’s refusal to grant the applicant leave to marry in the remand centre had amounted to a flagrant breach of the Convention. In the Government’s view, such an assessment made by the highest domestic judicial authority should be considered an acknowledgement of the Convention violation and a form of moral redress for the applicant.

(b) The applicant

70. The applicant disagreed. The above-mentioned ruling of the Supreme Court had not changed his situation or eliminated the prejudice suffered. It had not repealed the District Court’s refusal or constituted leave to marry in

prison. Nor had the court awarded him any just satisfaction for the breach of the Convention. He asked the Court to reject the Government's objection.

(c) **The Court's assessment**

71. It is the settled case-law of the Court that the word "victim" in the context of Article 34 of the Convention denotes the person directly affected by the act or omission in issue, the existence of a violation of the Convention being conceivable even in the absence of prejudice; prejudice is relevant only in the context of Article 41. Consequently, a decision or measure favourable to an applicant is not in principle sufficient to deprive him of his status as a "victim" unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention (see, among many other authorities, *Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, § 50, ECHR 1999-VII).

72. In the present case, it is evident that the Supreme Court's finding of a breach of the applicant's right to marry had no further legal or other consequences for his exercise of this right. This was not even a "decision favourable to [the] applicant" but merely a belated post-factum declaration, made more than two years after the applicant's repeated but futile attempts to obtain leave to marry. It did not, and could not, constitute any form of redress for the alleged violation of Article 12 required by the Convention.

It follows that the Government's objection *ratione personae* must be rejected.

2. *The Government's objection on non-exhaustion of domestic remedies*

(a) **The Government**

73. The Government further argued that the applicant had not exhausted domestic remedies, as required by Article 35 § 1 of the Convention. In their opinion, the applicant could have contracted his marriage outside the remand centre – without leaving it. In particular, he could have asked a civil court to grant him leave to contract a proxy marriage with I.K., relying on Article 6 of the Family and Custody Code, which gave such a possibility to a party who, for important reasons, could not be personally present at the registry office.

(b) **The applicant**

74. The applicant replied that, in the circumstances of his case, this was not a remedy that could be considered adequate and effective for the purposes of Article 35 § 1.

(c) **The Court's assessment**

75. The rule of exhaustion of domestic remedies contained in Article 35 § 1 of the Convention requires that normal recourse should be had by an applicant to remedies which are available and sufficient to afford redress in respect of the breaches alleged. The existence of the remedies in question must be sufficiently certain not only in theory but in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness (see, among other authorities, *Akdivar and Others v. Turkey*, 16 September 1996, § 65, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV).

The aim of the rule is to afford Contracting States an opportunity to put matters right through their own legal system before having to answer before an international body for their acts. However, although Article 35 § 1 requires that the complaints intended to be brought subsequently before the Court should have been made to the appropriate domestic body, it does not require that recourse should be had to remedies that are inadequate or ineffective (see *Egmez v. Cyprus* no. 30873/96, §§ 65 et seq., ECHR 2000-XII). Nor can it be said that in cases where the national law provides for several parallel remedies in the spheres of civil, criminal or even administrative law, the person concerned, after a sustained but eventually unsuccessful attempt to obtain redress through one such remedy, must necessarily try all other means (see *H.D. v. Poland* (dec.), no. 33310/96, 7 June 2001).

76. The Government relied on a remedy which, under Polish family law, is designed to address exceptional circumstances, such as important obstacles to appearing in person before the authorities in order to contract a marriage. According to Article 6 of the Family and Custody Code, the person concerned may obtain leave to contract a proxy marriage if the court is satisfied that there are important reasons for the departure from the ordinary procedure and subject to the condition that he or she supplies a proxy signed in the presence of a notary, with the authenticity of the signature being officially confirmed (see paragraph 49 above).

77. The Court is not persuaded that this procedure, although available to the applicant in theory, would have given him reasonable prospects of success in practice.

In order to initiate the proceedings before the family court, the applicant would have had to obtain prior leave from the Śródmieście District Court to receive a visit from a notary in the remand centre (see paragraph 44 above), so as to draw up a duly signed proxy before him. The applicant already repeatedly applied to that court for leave to marry, but in vain (see paragraphs 34-37 above). Having regard to the presiding judge's

unambiguously outright refusal to grant him such leave and the reasons given for this decision – most notably, her personal conviction that the applicant’s marriage to I.K. would serve solely to allow the latter to take advantage of the corresponding testimonial privilege (see paragraphs 25 and 38 above) – there is little likelihood that he would have succeeded in getting approval for completing formalities enabling him to contract a proxy marriage during the trial. In any event, the Government have not supplied any example from domestic practice demonstrating that the proxy-marriage procedure can effectively be used by persons in detention.

Accordingly, the Government’s objection on non-exhaustion of domestic remedies must be rejected.

B. Merits

1. The parties’ submissions

(a) The applicant

78. The applicant maintained that the refusal to grant him leave to marry I.K. in detention was clearly in breach of Article 12 of the Convention. The circumstances of the case did not justify such a serious interference with his and I.K.’s decision to solemnise their relationship. In contrast to what the Government stated, the nature of the offence with which he had been charged – rape – obliged the District Court to give serious consideration to the victim’s change of attitude towards him and to respect her decision to marry him regardless of past events and the fact that he had been placed in detention.

(b) The Government

79. The Government stated that they preferred to refrain from expressing their opinion on the alleged violation of Article 12. Nevertheless, they wished to draw the Court’s attention to certain circumstances of the case.

They stressed at the outset that there was no established case-law of the Court concerning the exercise of the right to marry by a person in detention. In *Hamer v. the United Kingdom* (no. 7114/75, Commission decision of 13 October 1977, Decisions and Reports (DR) 10, p. 174) the former European Commission of Human Rights found admissible a complaint under Article 12 about a refusal to grant leave to marry to a prisoner sentenced to a specific term of imprisonment, who could not marry his partner until he had been released from prison. In the present case, the

circumstances were different. The applicant was refused such leave while being held in pre-trial detention. Detention on remand, by its very nature, is not a measure imposed for a specific period but it can be lifted at any time. Thus, the applicant could have married I.K. once he had been released.

80. Article 12, they added, did not guarantee an unlimited right to marry since this right was regulated by “the national laws” governing its exercise. Consequently, as the Court had held in the case of *B. and L. v. the United Kingdom* (no. 36536/02, 13 September 2005), this right was subject to limitations, although they could not restrict or reduce the right to such an extent that its very essence was impaired.

81. The Government agreed that the reasons for the refusal given by the presiding judge had not been appropriate. However, this decision should be seen in the light of all the circumstances of the case. It could not be contested that the applicant had raped I.K. – he had been convicted of and sentenced for that offence. It was obvious that he had previously threatened the victim, as confirmed by her at the initial stage of the investigation. Apparently, I.K. had changed her attitude towards the applicant after one visit to the remand centre in October 2000. Yet it emerged from the materials contained in the case-file that the applicant’s request for leave to marry her had been connected with the prospect that she would take advantage of testimonial privilege, relying on their marital relationship. Witnesses had confirmed during the trial that the applicant had uttered threats against I.K., so the District Court had had good reason to question his stated intentions when he asked it for leave to marry her.

82. The applicant could have married I.K. after his release but he had not done so. The District Court had refused him leave on 11 July 2001. After serving part of his sentence, he had been released on probation on 2 December 2002. Accordingly, one year and five months after the refusal he could have married I.K. What is more, the Government argued, after his conviction had been upheld on appeal by the Cracow Regional Court on 7 May 2002, the applicant had not made any further request for leave to marry in prison.

2. *The third party’s comments*

83. The Helsinki Foundation for Human Rights stressed the importance of the fundamental human right to marry, which had been acknowledged by the Court on many occasions, one example being the case of *Christine Goodwin v. the United Kingdom* ([GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI).

It drew the Court’s attention to the fact that the case-law of the Convention institutions relating to prisoners’ right to marry had gradually developed from non-recognition to explicit protection.

In *X. v. the Federal Republic of Germany* (no. 892/60, Commission decision of 13 April 1961, Yearbook 4, p. 240, at p. 256), the Commission, relying on the domestic court's finding that it had been expected that the applicant would be detained for a long time and he would not therefore be able to cohabit with his prospective wife for a long time to come, and that marriages of prisoners inevitably tended to affect the maintenance of order in prison, had rejected the complaint under Article 12 as manifestly ill-founded. However, subsequently, in *Hamer v. the United Kingdom* (no. 7114/75, Commission's report of 13 December 1979, DR 24, p. 5), where the Article 12 complaint was based on similar facts, the Commission had altered its previous position and expressed the opinion that there had been a breach of this provision, holding that "[t]he essence of the right to marry ... is the formation of a legally binding association between a man and a woman. It is for them to decide whether or not they wish to enter such an association in circumstances where they cannot cohabit".

84. It was natural that, as the Court had held in many cases concerning the rights of prisoners, any measure depriving a person of liberty inevitably entailed limitations on the exercise of Convention rights, including a measure of control on prisoners' contacts with the outside world. In the context of the right to marry this might mean that the authorities, in exercising their power in this area, could monitor the marriage ceremony and limit, for instance, the number of participants. However, they should maintain a fair balance between the demands of security in prison and the prisoner's right to marry. Their discretion should be limited to, and their decisions based on, concrete facts, not on prejudice. A refusal should be restricted to situations where the marriage ceremony would jeopardise prison security – and not just be difficult to organise. Moreover, rules regulating the authorities' discretion should be laid down in the national law. In particular, the law ought to list specific circumstances in which the authorities should not give leave to marry – for example, if it would affect the process of rehabilitation. In this context, it must be stressed that the issues involved were of a sensitive nature; thus, unjustified refusal of leave to marry could be regarded as additional or disciplinary punishment.

85. According to the third-party intervener, the authorities often based their refusals on the argument that there was a risk that the detained applicant intended to contract a fictitious marriage in order to achieve some other purpose or advantage. Polish law did not require the registry authorities to check, prior to its solemnisation, whether an intended marriage was fictitious or "genuine". Since there was no difference in legal status between unmarried persons who were free and those in prison, imposing such a requirement on prisoners was tantamount to discrimination.

86. It was difficult to gauge the scale of the problem in Poland since the authorities did not conduct any statistical surveys regarding the number of marriages in prison. Furthermore, Polish legislation gave the authorities unlimited discretion to decide whether to grant prisoners leave to marry. In this context, the third-party intervener referred to the related case of *Jaremowicz v. Poland* (no. 24023/03, 5 January 2010; see also paragraph 5 above) and the refusal to grant that applicant leave to marry in prison justified by the fact, *inter alia*, that “[n]o provision oblige[d] a governor of a penitentiary establishment to grant a detained person leave to contract a marriage in the establishment run by him” (*ibid.*, § 17).

It was true that Polish law did not lay down any procedure for contracting marriage in prison. Marriages of persons at liberty could not be forbidden if the requisite conditions, such as for example, marriageable age, were met. In contrast, a request for the solemnisation of a marriage in prison could, as shown by the facts of the present case, be rejected for reasons that were not listed in the legal provisions governing marriage.

87. The Helsinki Foundation for Human Rights concluded that the effective protection of the right to marry in prison required additional procedural guarantees, such as the possibility of challenging the prison authority’s decision before a court, the stipulation of a time-limit for handling a leave request, to ensure that the procedure was terminated within a reasonably short time, and the publication of a list of grounds for possible refusal, which should be limited to genuine, neutral and legitimate interests.

3. *The Court’s assessment*

(a) **Principles deriving from the Court’s case-law**

88. Article 12 secures the fundamental right of a man and a woman to marry and to found a family. The exercise of this right gives rise to personal, social and legal consequences. As to both procedure and substance it is subject to the national laws of the Contracting States, but the limitations thereby introduced must not restrict or reduce the right in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired (see *F. v. Switzerland*, 18 December 1987, § 32, Series A no. 128, and *Christine Goodwin*, cited above, § 99).

In consequence, the matter of conditions for marriage in the national laws is not left entirely to Contracting States as being within their margin of appreciation. This would be tantamount to finding that the range of options open to a Contracting State included an effective bar on any exercise of the right to marry. The margin of appreciation cannot extend so far (see *R. and F. v. the United Kingdom* (dec.), no. 35748/05, 28 November 2006).

89. The Convention institutions have accepted that limitations on the right to marry laid down in the national laws may comprise formal rules concerning such matters as publicity and the solemnisation of marriage. They may also include substantive provisions based on generally recognised considerations of public interest, in particular concerning capacity, consent, prohibited degrees of affinity or the prevention of bigamy. In the context of immigration laws and for justified reasons, the States may be entitled to prevent marriages of convenience, entered solely for the purpose of securing an immigration advantage. However, the relevant laws – which must also meet the standards of accessibility and clarity required by the Convention – may not otherwise deprive a person or a category of persons of full legal capacity of the right to marry with the partners of their choice (see *Hamer*, cited above, Commission’s report, p. 12, §§ 55 et seq.; *Draper v. the United Kingdom*, no. 8186/78, Commission’s report of 10 July 1980, DR 24, p. 72, § 49; *Sanders v. France*, no. 31401/96, Commission decision of 16 October 1996, DR 87-B, p. 160, at p. 163; *F. v. Switzerland*, cited above; and *B. and L. v. the United Kingdom*, cited above, §§ 36 et seq.).

90. This conclusion is reinforced by the wording of Article 12. In contrast to Article 8 of the Convention, which sets forth the right to respect for private and family life, and with which the right “to marry and to found a family” has a close affinity, Article 12 does not include any permissible grounds for an interference by the State that can be imposed under paragraph 2 of Article 8 “in accordance with the law” and as being “necessary in a democratic society”, for such purposes as, for instance, “the protection of health or morals” or “the protection of the rights and freedoms of others”. Accordingly, in examining a case under Article 12 the Court would not apply the tests of “necessity” or “pressing social need” which are used in the context of Article 8 but would have to determine whether, regard being had to the State’s margin of appreciation, the impugned interference was arbitrary or disproportionate (see paragraph 88 above, with references to the Court’s case-law).

91. Personal liberty is not a necessary precondition for the exercise of the right to marry.

Imprisonment deprives a person of his liberty and also – unavoidably or by implication – of some civil rights and privileges. This does not, however, mean that persons in detention cannot, or can only very exceptionally, exercise their right to marry. As the Court has repeatedly held, a prisoner continues to enjoy fundamental human rights and freedoms that are not contrary to the sense of deprivation of liberty, and every additional limitation should be justified by the authorities (see *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no 74025/01, § 69, ECHR 2005-IX, with further references).

92. In the above-mentioned case of *Hirst (no. 2)*, the Grand Chamber of the Court referred to a non-exhaustive list of rights that a detained person may exercise. For example, prisoners may not be ill-treated, or subjected to inhuman or degrading punishment or conditions contrary to Article 3 of the Convention. They continue to enjoy the right to respect for private and family life, the right to freedom of expression, the right to practice their religion, the right of effective access to a lawyer or to a court for the purposes of Article 6 and the right to respect for their correspondence (*ibid.*). In the same way, as emphasised by the European Commission of Human Rights in *Hamer* (cited above, Commission's report), they enjoy the right to marry.

The principle that any restrictions on those other rights must be justified in each individual case is also explicitly stated in the European Prison Rules which, in Rule 3, stipulate that "[r]estrictions placed on persons deprived of their liberty shall be the minimum necessary and proportionate to the legitimate objective for which they are imposed" (see paragraph 50 above).

93. While such justification may well be found in the considerations of security, in particular the prevention of crime and disorder, which inevitably flow from the circumstances of imprisonment, there is no question that detained persons forfeit their right guaranteed by Article 12 merely because of their status. Nor is there any place under the Convention system, where tolerance and broadmindedness are the acknowledged hallmarks of a democratic society, for any automatic interference with prisoners' rights, including their right to establish a marital relationship with the person of their choice, based purely on such arguments as what – in the authorities' view – might be acceptable to or what might offend public opinion (see, *mutatis mutandis*, *Hirst (no. 2)*, cited above, § 70; *Dickson v. the United Kingdom*, [GC], no. 44362/04, §§ 67-68, ECHR 2007-V; *Hamer*, cited above, Commission's report, § 67; *Draper*, cited above, § 54; and *F. v. Switzerland*, cited above, §§ 43 et seq.).

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

94. The Court observes at the outset that the applicant's complaint is not directed against the laws governing marriage in Poland, their quality or their application in his particular case. The object of the applicant's grievance is the Śródmieście District Court's refusal to grant him leave to marry in the Cracow Remand Centre, which, in his submission, constituted an arbitrary and unjustified interference with his right to marry guaranteed by Article 12 (see paragraphs 67 and 78 above). The Government agreed that the grounds relied on by the court had not been appropriate but refrained from taking a position on the merits of the complaint (see paragraphs 79 and 81 above).

One of the presiding judge's principal reasons for the refusal was to prevent I.K. – the victim – from marrying the applicant so that she could exercise her right not to testify against him. The judge also considered that the remand centre was not an appropriate place for holding a marriage ceremony and that the sincerity of the couple's intentions was open to doubt given that they had not "officialised their life" previously (see paragraph 38 above).

Indeed, already at the opening of the trial I.K. relied on testimonial privilege, arguing that she was in a "particularly close relationship" with the applicant and requesting the court to absolve her from testifying against him (see paragraphs 21, 24, 45 and 46 above).

95. It is beyond question that it was for the trial court, in the exercise of its independent judicial decision-making power, to determine whether, for the purposes of Article 185 of the Code of the Criminal Procedure, I.K. satisfied the requirements entitling her to testimonial privilege, and to draw such consequences as it saw fit from her change of attitude towards the applicant when assessing evidence before it or deciding on his continued detention. However, the Court sees no reason why the trial court should have assessed – as it did – whether the quality of the parties' relationship was of such a nature as to justify their decision to get married, or to analyse and decide which time and venue were or were not suitable for their marriage ceremony (see paragraph 38 above).

The choice of a partner and the decision to marry him or her, whether at liberty or in detention, is a strictly private and personal matter and there is no universal or commonly accepted pattern for such a choice or decision. Under Article 12 the authorities' role is to ensure that the right to marry is exercised "in accordance with the national laws", which must themselves be compatible with the Convention, as stated above; but they are not allowed to interfere with a detainee's decision to establish a marital relationship with a person of his choice, especially on the grounds that the relationship is not acceptable to them or may offend public opinion (see paragraphs 88, 89 and 93 above).

It goes without saying that detention facilities are neither designed, nor freely and normally chosen for that purpose. What needs to be solved in a situation where a detained person wishes to get married is not whether or not it is reasonable for him to marry in prison but the practical aspects of timing and making the necessary arrangements, which – as the third party rightly pointed out (see paragraph 84 above) – might, and usually will, be subject to certain conditions set by the authorities. Otherwise, they may not restrict the right to marry unless there are important considerations flowing

from such circumstances as danger to prison security or prevention of crime and disorder (see paragraph 93 above).

96. In the present case, there is no indication that such circumstances existed. Nor was the parties' eligibility or compliance with the conditions for marriage laid down in Polish law called into question at any stage in the proceedings. The main reason why the applicant was denied leave to marry in prison was the trial court's conviction that the marriage would have adverse consequences for the taking of evidence against him. This, the court considered, was an obstacle justifying the imposition of a ban on his right to marry during the trial, a ban which in reality had no legal basis since under Polish law the "accused-victim" relation in criminal proceedings is not a legal or factual impediment to contracting a marriage (see paragraph 48 above).

If the applicant had not been in detention, there would have been no means to prevent him and I.K. from marrying in the registry office at any chosen time during the trial. Nor would the genuineness of his feelings – which, in order to justify his requests, he was compelled to express and show before the court – have been debated by the registry authorities before the solemnisation of the relationship. As pointed out by the Supreme Court, only the fact that the applicant was in detention made it impossible for him and I.K. to decide autonomously to get married, and, had he been a free man, he would not have had to prove and demonstrate before any authorities the depth and quality of his feelings (see paragraph 42 above). In consequence, the Court cannot but fully endorse the Supreme Court's assessment that the interference with the applicant's right to marry was disproportionate and arbitrary.

97. The Government did not contest the Supreme Court's conclusion in respect of a breach of Article 12 (see paragraphs 69 and 81 above). They nevertheless argued that the applicant could have married I.K. after his release, that is to say some seventeen months after he was denied leave to marry in the remand centre. They also referred to the fact that he had apparently not made any attempts to obtain such leave after his conviction became final, about one year after the refusal. They maintained that these considerations should be taken into account in the assessment of the breach of Article 12 alleged by the applicant (see paragraph 82 above).

The Court does not accept this argument. The Government seem to be suggesting that the fact that the applicant had the possibility of marrying I.K. in the future, which in his case meant a period of more than one year, could alleviate the consequences of the District Court's refusal. However, a

delay imposed, before getting married, on persons of full age and otherwise fulfilling the conditions for marriage under national law, be it as a civil sanction or the practical consequence of such a refusal as in the instant case, cannot be considered justified under Article 12 of the Convention (see *F. v. Switzerland*, cited above, §§ 33-37).

98. The third party drew the Court's attention to another, general aspect of the case, namely the lack of any procedure for contracting marriage in prison under Polish law. It submitted that, as shown by the facts supplied by the applicant, the authorities' discretion in granting or refusing a detained person the right to marry is unlimited. There are no rules stating in which circumstances a request for leave to marry in a detention facility can be refused and no time-limits are set for handling such requests (see paragraphs 86 and 87 above).

99. It is true that Polish law leaves the relevant authorities complete discretion in deciding on a detainee's request for leave to marry in prison (see paragraph 44 above). It is also true that no specific provision of national law deals with marriage in detention. In the Court's view, however, Article 12 does not require the State to introduce separate laws or specific rules on marriage for prisoners; thus, as stated above, detention is not a legal obstacle to marriage (see paragraphs 91-93 above). Nor can it be said that there is any difference in legal status, as regards the right to marry, between unmarried persons who are in detention and those who are not.

100. What lies at the heart of the violation of Article 12 of the Convention alleged in the present case is not the scope of discretion afforded to the Polish authorities but the arbitrary fashion in which the Śródmieście District Court used its decision-making power. The discretion available in theory may be very wide, but the decisive element is how it is applied by the authorities in practice. In the applicant's case, the Convention breach was caused by the lack of restraint displayed by the national judge in exercising her discretion and by her failure to strike a fair balance of proportionality between the various public and individual interests at stake in a manner compatible with the Convention, rather than by the absence of detailed rules on marriage in detention. Even if the trial court acted with a view to ensuring the orderly conduct of the trial – which was the legitimate interest – it lost sight of the need to weigh in the balance respect for the applicant's fundamental Convention right. As a result, the measure applied impaired the very essence of the applicant's right to marry.

Accordingly, the Court concludes that there has been a violation of Article 12 of the Convention.

...

V. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

105. 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

106. The applicant claimed non-pecuniary damage of 20,000 euros (EUR) in respect of distress, anxiety and grief caused by the fact that on account of the court’s arbitrary refusal to grant him leave to marry, he had irrevocably lost the possibility of marrying a beloved person.

107. The Government considered that the sum was exorbitant. If the Court were to find a violation of any of the Convention provisions invoked by the applicant, that finding would provide sufficient and just satisfaction. Alternatively, they asked to Court to assess the applicant’s claim on the basis of its case-law in similar cases and in the light of the particular circumstances of this case.

108. The Court considers that the applicant certainly suffered non-pecuniary damage – such as feelings of frustration and not inconsiderable distress – which is not sufficiently compensated by the finding of a violation of the Convention. Making its assessment on an equitable basis, the Court awards the applicant EUR 5,000 under this head.

...

C. Default interest

112. The Court considers it appropriate that the default interest rate 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

...

3. *Holds* that there has been a violation of Article 12 of the Convention;

...

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, the following amounts, to be converted

into Polish zlotys at the rate applicable at the date of settlement:

(i) EUR 5,000 (five thousand euros), plus any tax that may be chargeable, in respect of non-pecuniary damage;

...

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

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

Done in English, and notified in writing on 5 January 2010, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Fatoş Aracı
Deputy Registrar

Nicolas Bratza
President

FRASIK c. POLOGNE
(Requête n° 22933/02)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 5 JANVIER 2010¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Refus d'autoriser un accusé en détention provisoire à épouser un témoin à charge****Article 12**

Droit au mariage – Refus d'autoriser un accusé en détention provisoire à épouser un témoin à charge – Détention non considérée comme un obstacle au mariage – Absence de risque pour la sécurité et de nécessité liée à la prévention des infractions pénales ou à la défense de l'ordre – Droit de ne pas témoigner contre son conjoint – Absence de base légale à l'interdiction faite à un détenu d'exercer son droit au mariage pendant son procès – Absence de justification au regard de l'article 12 à l'imposition d'un délai avant le mariage à des personnes remplissant les conditions légales pour se marier – Arbitraire – Proportionnalité

*

* *

En septembre 2000, le requérant fut arrêté et placé en détention provisoire à la suite d'une plainte pour viol et violences déposée par une femme avec laquelle il avait eu une liaison pendant environ quatre ans. A partir de décembre 2000, le requérant et l'auteur de la plainte, qui s'étaient réconciliés et souhaitaient se marier, demandèrent à plusieurs reprises au procureur la mise en liberté surveillée du requérant, sans succès. A l'ouverture du procès, la victime pria le tribunal de la dispenser de témoigner contre le requérant. En 2001, celui-ci sollicita auprès du tribunal l'autorisation de se marier en prison. Le tribunal rejeta sa demande afin d'empêcher la victime d'exercer par la suite son droit de ne pas témoigner contre son époux. La juge ajouta que la maison d'arrêt n'était pas un lieu approprié pour organiser une cérémonie de mariage et que la sincérité du couple suscitait un doute étant donné que les parties n'avaient pas « officialisé leur union » auparavant. Par la suite, le requérant fut condamné à une peine de prison pour viol et menaces. Le verdict fut confirmé en appel et en cassation. La Cour suprême estima toutefois que le refus de laisser le requérant se marier en prison était constitutif d'une violation flagrante de l'article 12 de la Convention.

Article 12: la Cour ne voit pas de raison qui justifierait le fait que le tribunal ait mis en doute la qualité de la relation des parties, tenté de déterminer si elle était de nature à justifier leur décision de se marier, et dit quels seraient les moments et les lieux les

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

plus ou les moins adaptés à la célébration de leur mariage. Le choix d'un partenaire et la décision de l'épouser, que ce soit en liberté ou en détention, est une question d'ordre strictement privé et personnel. En vertu de l'article 12, le rôle des autorités est de veiller à ce que le droit au mariage soit exercé «selon les lois nationales» – lesquelles doivent elles-mêmes être compatibles avec la Convention – mais elles ne peuvent faire obstacle à la décision d'un détenu d'établir une relation conjugale avec la personne de son choix. Ce qui doit être résolu lorsqu'un détenu souhaite se marier n'est pas la question de savoir s'il est raisonnable pour lui de le faire en prison mais les aspects pratiques de la chose. A part cela, les autorités ne peuvent pas restreindre le droit au mariage en l'absence d'importantes considérations telles qu'une menace pour la sécurité dans la prison ou la prévention des infractions pénales et de la défense de l'ordre. En l'espèce, la raison pour laquelle le requérant s'est vu interdire d'exercer son droit au mariage pendant le procès a été la conviction du tribunal que cela nuirait à la collecte de témoignages contre lui. Or cette interdiction n'avait pas de base légale, étant donné qu'en droit polonais, une situation où l'un des futurs époux est l'accusé et l'autre la victime dans une procédure pénale n'est, ni en droit ni en fait, un obstacle au mariage. Si le requérant n'avait pas été détenu, il n'aurait pas été possible de l'empêcher de se marier au moment de son choix pendant le procès. Les autorités d'état civil n'auraient pas non plus discuté l'authenticité de ses sentiments avant d'accepter de célébrer le mariage. En conséquence, la Cour ne peut que souscrire pleinement à l'appréciation de la Cour suprême selon laquelle l'atteinte portée au droit au mariage du requérant était disproportionnée et arbitraire. Elle n'admet pas l'argument du Gouvernement consistant à dire que le requérant avait toujours la possibilité d'épouser la victime ultérieurement et que cela pourrait atténuer les conséquences de l'interdiction. L'imposition d'un délai avant le mariage à des personnes majeures et remplissant les conditions requises pour se marier en vertu des lois nationales ne peut être considéré comme justifié au regard de l'article 12 de la Convention. Le droit polonais laisse aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire absolu pour statuer sur les demandes d'autorisation de se marier en prison. Aucune disposition spécifique du droit national ne concerne le mariage en détention mais, de l'avis de la Cour, l'article 12 n'impose pas à l'Etat de mettre en place des lois distinctes ou des règles spécifiques sur le mariage des détenus car la détention n'est pas un obstacle juridique au mariage. Il n'existe pas non plus de différence de statut juridique quant à la capacité de se marier entre les personnes en liberté et les personnes détenues. Dans le cas du requérant, la violation de la Convention a été causée non pas par l'absence de règles détaillées sur le mariage en détention mais par le manque de retenue dont a fait preuve la juge du fond lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire et par son manquement à ménager un juste équilibre entre les différents intérêts publics et privés en jeu de manière compatible avec la Convention. Même si le tribunal a agi en vue d'assurer le bon déroulement du procès – cet objectif correspondant à l'intérêt légitime recherché – il a perdu de vue la nécessité de mettre cet intérêt en balance avec

le respect des droits fondamentaux du requérant garantis par la Convention. En conséquence, la mesure appliquée a porté atteinte à la substance même du droit au mariage de l'intéressé.

Conclusion: violation (unanimité).

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

Jurisprudence citée par la Cour

Hamer c. Royaume-Uni, n° 7114/75, rapport de la Commission du 13 décembre 1979, Décisions et rapports 31

Draper c. Royaume-Uni, n° 8186/78, rapport de la Commission du 10 juillet 1980, Décisions et rapports 24

F. c. Suisse, 18 décembre 1987, série A n° 128

Sanders c. France, n° 31401/96, décision de la Commission du 16 octobre 1996, D.R. n° 160

Christine Goodwin c. Royaume-Uni [GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI

B. et L. c. Royaume-Uni, n° 36536/02, 13 septembre 2005

Hirst c. Royaume-Uni (n° 2) [GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX

R. et F. c. Royaume-Uni (déc.), n° 35748/05, 28 novembre 2006

Dickson c. Royaume-Uni [GC], n° 44362/04, CEDH 2007-V

En l'affaire Frasik c. Pologne,

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

Nicolas Bratza, *président*,
Lech Garlicki,
Giovanni Bonello,
Ljiljana Mijović,
Päivi Hirvelä,
Ledi Bianku,
Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Fatoş Aracı, greffière *adjoind*e de section,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} décembre 2009,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 22933/02) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Rafał Frasik («le requérant»), a saisi la Cour le 10 septembre 2001 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 Z. Cichoń, avocat à Cracovie. Le gouvernement polonais («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. J. Wołosiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Invoquant en particulier les articles 12 et 13 de la Convention, le requérant se plaint de ne pas avoir été autorisé à se marier en prison et de ne pas avoir pu contester ce refus. Sur le terrain de l'article 5 § 4, il se plaint par ailleurs que l'un des recours qu'il avait formés contre la décision de prolonger sa détention provisoire n'ait pas été examiné à bref délai.

4. Le 23 janvier 2007, la chambre à laquelle l'affaire avait été attribuée a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Elle a décidé également de se prononcer en même temps sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire.

5. Après avoir consulté les parties, le président de la chambre, appliquant l'article 42 § 2 du règlement, a décidé que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la procédure de la présente affaire devrait être menée parallèlement à celle de l'affaire *Jaremowicz c. Pologne* (requête n° 24023/03).

6. Le requérant et le Gouvernement ont chacun communiqué des observations écrites (article 59 § 1 du règlement). La chambre ayant décidé,

après consultation des parties, qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience sur le fond (article 59 § 3 *in fine* du règlement), les parties ont chacune répondu par écrit aux observations de l'autre. Par ailleurs, des observations ont été reçues de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, que le président avait autorisée à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement). Les parties n'y ont pas répondu (article 44 § 5 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant est né en 1975 et réside à Cracovie.

A. La procédure pénale dirigée contre le requérant et son placement en détention provisoire

1. L'enquête

8. Le 5 septembre 2000, le requérant fut arrêté pour viol et menaces sur la personne d'une jeune femme, I.K. Le 7 septembre 2000, il fut traduit devant le tribunal de district (*Sąd Rejonowy*) de Śródmieście (Cracovie) et, sur demande du procureur du district (*Prokurator Rejonowy*), il fut placé en détention provisoire pour une durée de trois mois à compter de la date de son arrestation, soit jusqu'au 5 décembre 2000.

9. Le tribunal jugea en effet que les éléments à charge contre le requérant, notamment ses aveux partiels, permettaient de soupçonner raisonnablement qu'il avait commis les infractions dont il était accusé. Il considéra également qu'il y avait un risque considérable que l'intéressé, s'il était remis en liberté, entrave la procédure dirigée contre lui ou incite les témoins à faire de fausses déclarations. Il observa en outre que l'une des infractions en cause (le viol) était passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de dix ans, et qu'il était donc vraisemblable qu'une peine sévère soit infligée en cas de verdict de culpabilité. En bref, il estima que la détention du requérant était nécessaire aux fins de la bonne conduite de la procédure.

Précédemment, le requérant et I.K. avaient eu une liaison qui avait duré environ quatre ans, mais qui avait pris fin quelques mois avant les faits reprochés à l'intéressé.

10. Quant aux circonstances ayant entouré la décision d'I.K. de demander l'ouverture d'une procédure pénale contre le requérant, le Gouvernement indique que, lorsqu'elle avait déposé au début de la procédure, elle avait

déclaré craindre de mettre fin à sa relation avec son compagnon car celui-ci l'avait menacée et l'avait battue à plusieurs reprises. Le 21 décembre 2000, entendue à nouveau par le procureur de district, elle confirma qu'elle souhaitait que des poursuites pénales soient engagées.

11. Le 27 novembre 2000, le tribunal de district de Śródmieście prononça le maintien en détention du requérant jusqu'au 5 janvier 2001, jugeant que les motifs énoncés dans la décision de placement en détention étaient toujours valables et que, en outre, cette mesure était nécessaire pour permettre aux enquêteurs de recueillir des éléments auprès d'experts en sexologie, en psychiatrie légale et en psychologie légale.

12. Le 1^{er} décembre 2000, le requérant recourut contre cette décision. Il contesta la base factuelle de l'accusation de viol, estimant qu'il n'était pas certain que ses actes relèvent de cette qualification, compte tenu notamment du fait qu'ils avaient été dirigés contre sa concubine, I.K., qu'il aurait brutalisée pendant un rapport sexuel parce qu'elle lui avait dit avoir une liaison avec un autre homme. Il souligna avoir déjà reconnu les violences et argua que le témoignage le plus pertinent pour l'issue de la procédure était celui de la victime et non le sien, ce qui selon lui excluait tout risque de pressions de sa part sur l'intéressée. Invoquant l'article 5 § 3 de la Convention, il soutint également que, dans les circonstances de l'espèce, son maintien en détention s'analysait en une peine de prison.

13. Ce recours fut examiné le 16 janvier 2001 par le tribunal régional (*Sąd Okręgowy*) de Cracovie, qui le rejeta, estimant que les accusations pesant sur le requérant étaient étayées par des éléments concrets et que son maintien en détention se justifiait par un risque sérieux de collusion et d'entrave à l'obtention de preuves. Ce tribunal observa à cet égard que le requérant avait menacé la victime et avait été violent envers elle, et que l'une des infractions dont il devait répondre était passible d'une lourde peine.

14. Entre-temps, le 3 janvier 2001, le tribunal de district de Śródmieście avait prolongé la détention provisoire du requérant jusqu'au 5 février 2001, invoquant les mêmes motifs que dans ses précédentes décisions. Le requérant avait recouru contre cette décision le 15 janvier 2001, contestant à nouveau la base factuelle de l'accusation de viol et exprimant les mêmes doutes quant à la qualification des faits, compte tenu de ce qu'I.K. souhaitait, selon lui, l'épouser.

15. Avant cela, le 11 décembre 2000, le requérant avait formé auprès du procureur de district une demande de mise en liberté surveillée, alléguant que, le 30 novembre 2000, il avait reçu une visite d'I.K. et s'était excusé auprès d'elle, qu'elle lui avait pardonné tout ce qu'il avait fait et qu'ils souhaitaient se marier et vivre ensemble en famille, normalement. En conséquence, I.K. aurait souhaité retirer toutes ses accusations passées. Dans

sa demande, le requérant avait déclaré que, Noël approchant, il souhaitait passer les fêtes avec I.K. et sa fille pour renforcer leurs liens et réparer le mal qu'il avait fait, et qu'il craignait que son maintien en détention nuise à leur relation et soit préjudiciable à la fille d'I.K., qui le considérait comme son père et qu'il considérait comme sa fille.

Le procureur de district avait rejeté cette demande le 15 décembre 2000.

16. Le 2 janvier 2001, I.K. avait demandé au procureur de district de remettre le requérant en liberté, éventuellement sous contrôle judiciaire. Elle avait déclaré qu'il lui avait présenté des excuses pour ce qu'il lui avait fait et qu'elle l'avait pardonné, qu'elle souhaitait qu'il soit remis en liberté car elle considérait que le temps qu'il avait déjà passé en détention l'avait changé en mieux et lui avait permis de comprendre qu'il avait mal agi, et qu'elle était persuadée qu'il ne la maltraiterait plus car il avait compris qu'il risquerait alors d'être sévèrement puni. Elle avait ajouté qu'elle avait porté ses accusations contre lui sous l'effet de la colère et de la souffrance et que, pour cette raison, elle souhaitait être dispensée de témoigner contre lui.

17. Le 3 janvier 2001, le requérant avait renouvelé sa demande au procureur de district de le faire bénéficier d'une liberté surveillée. Il avait dit aimer I.K., s'être excusé auprès d'elle et avoir été pardonné. Il avait affirmé que les faits faisant l'objet de la procédure ne se reproduiraient pas et il avait déclaré qu'I.K. et lui souhaitaient se marier et vivre ensemble, qu'ils pouvaient emménager dans un appartement qu'il avait entre-temps hérité de son grand-père, et qu'I.K. avait besoin de son appui financier et de son aide pour prendre soin de sa fille, qu'auparavant il allait chercher à l'école régulièrement. Enfin, il avait soutenu que, étant détenu depuis le 5 septembre 2000, il avait compris la gravité de ses actes et savait qu'il ne se conduirait plus jamais de la sorte: il souhaitait plus que tout retrouver I.K. et se racheter auprès d'elle.

Cette demande avait été rejetée le 8 janvier 2001.

18. Le 15 janvier 2001, le requérant avait également introduit une réclamation dans laquelle il se plaignait que l'examen de son recours du 1^{er} décembre 2000 ne soit prévu que pour le 16 janvier 2001, soit après un délai de six semaines. Il voyait là une violation de l'article 5 § 4 de la Convention, en vertu duquel le juge doit examiner la régularité de la détention à bref délai.

2. Le procès

19. Le 24 janvier 2001, le requérant fut déféré devant le tribunal de district de Śródmieście pour faits de viol et de menaces.

20. Le 7 février 2001, le tribunal régional de Cracovie examina le recours formé par le requérant le 15 janvier 2001 contre la décision de prolongation

de sa détention jusqu'au 5 février 2001. Il rejeta ce recours, estimant que la décision avait été dûment justifiée par la nécessité de garantir la bonne conduite de la procédure. Il souligna notamment le risque que le requérant fasse pression sur I.K., compte tenu en particulier du fait qu'elle avait déclaré au cours de l'enquête qu'alors même qu'il était en détention, il lui avait envoyé une lettre laissant entendre que lorsqu'il sortirait, il se vengerait sur elle. Il observa également que le viol était passible d'une peine de prison d'une durée maximale de dix ans, ce qui, eu égard à la gravité des faits dénoncés par I.K., constituait un motif suffisant de penser que, compte tenu de la lourdeur de la peine qu'il encourait, le requérant pouvait être tenté d'exercer des pressions sur sa compagne pour qu'elle refuse de témoigner ou modifie sa déposition.

21. Le procès commença le 1^{er} mars 2001. I.K. déclara que le requérant et elle « formaient une famille » et qu'elle souhaitait exercer son droit de ne pas témoigner.

22. Le 26 mars 2001, le tribunal de district ordonna le maintien du requérant en détention provisoire jusqu'au 5 juin 2001, soulignant en particulier le risque qu'il fasse pression sur I.K. Il s'appuya également sur les mêmes motifs que ceux qu'ils avaient invoqués précédemment pour prolonger la détention.

23. Le requérant recourut contre cette décision. Il contesta à nouveau la base factuelle de l'accusation de viol et argua que sa détention avait dépassé le « délai raisonnable » visé à l'article 5 § 3 de la Convention.

24. Entre-temps, probablement le 2 avril 2001, I.K. avait fait une déposition écrite dans laquelle elle avait déclaré au tribunal qu'elle souhaitait exercer son droit de ne pas témoigner au motif qu'elle avait avec le requérant « des liens particulièrement étroits » (*w szczególnie bliskim stosunku osobistym*) au sens de l'article 185 du code de procédure pénale (*Kodeks postępowania karnego*). Dans cette déposition, elle avait également demandé au tribunal de remettre le requérant en liberté et déclaré qu'elle souhaitait épouser ce dernier.

25. Le 23 avril 2001, I.K. répéta ces déclarations à l'audience et demanda au tribunal de la dispenser de témoigner. Ce tribunal rejeta sa demande. Il estima, premièrement, que son refus était dicté par sa peur du requérant plutôt que par ses sentiments pour lui et, deuxièmement, que leur relation – passée et présente – ne présentait pas les liens psychologiques, matériels et financiers nécessaires pour pouvoir être considérée comme un mariage *de facto* et, dès lors, constituer « des liens particulièrement étroits » au sens du code de procédure pénale, qui l'auraient emporté sur son obligation de témoigner contre le requérant au procès. I.K. persistant dans son refus de témoigner, la présidente lui infligea une amende pour entrave au procès.

Le 30 avril 2001, I.K. contesta sans succès la décision du tribunal de lui infliger une amende pour son refus de témoigner. Elle répéta qu'elle ne voulait pas témoigner contre le requérant.

26. Le 24 avril 2001, le tribunal régional rejeta le recours formé par le requérant contre la décision du 26 mars 2001, estimant que le tribunal de district avait correctement apprécié les éléments dont il avait été saisi et qu'il avait conclu à juste titre que ces éléments appuyaient pleinement la thèse que le requérant ait commis les infractions dont il était accusé. Quant aux circonstances entourant le refus d'I.K. de témoigner, le tribunal considéra que, même si la jeune femme avait répété qu'elle souhaitait exercer son droit de ne pas témoigner au motif qu'elle estimait avoir « des liens particulièrement étroits » avec le requérant, la question devait être tranchée en dernier recours par les juges du fond. De l'avis du tribunal régional, quelle que soit la qualification que ceux-ci retiendraient finalement pour la relation entre I.K. et le requérant, il y aurait toujours un risque que l'intéressé tente d'influencer le témoin, compte tenu notamment du comportement agressif dont il avait déjà fait preuve à son égard. Enfin, sur la violation alléguée de l'article 5 § 3 de la Convention, le tribunal rejeta les arguments avancés par le requérant quant à la durée selon lui excessive de sa détention, estimant que le tribunal de district avait tenu le procès à bref délai puisque depuis le 24 janvier 2001, date de l'acte d'accusation, il avait déjà tenu deux audiences et entendu la plupart des témoins, de sorte que la procédure de première instance était sur le point de s'achever.

27. Au cours de la procédure, le requérant adressa à I.K. de nombreuses lettres. En mai 2001, leur nombre s'élevait à cent quarante.

28. Par la suite, le tribunal de district prolongea à deux reprises la détention du requérant : jusqu'au 5 octobre 2001 le 21 juin 2001 et jusqu'au 5 décembre 2001 le 3 octobre 2001. Il invoqua les mêmes motifs que ceux qu'il avait avancés dans ses précédentes décisions, en insistant particulièrement sur le risque que le requérant perturbe le témoin I.K., laquelle persistait dans sa décision de l'épouser et dans son refus de témoigner.

29. Le requérant contesta sans succès ces décisions. Il soutint qu'en le maintenant en détention, en infligeant de manière répétée des amendes à I.K. et en refusant d'autoriser le couple à se marier en prison, le tribunal ne le pénalisait pas seulement lui, qui, soulignait-il, n'avait pas été condamné, il bafouait aussi la vie privée du couple. Selon lui, il y avait là une « incompréhension » du droit à la vie privée et une atteinte injustifiée à ce droit. Il faisait valoir qu'I.K. avait déclaré devant le tribunal qu'elle « n'[avait] plus le sentiment d'avoir été violée », et il estimait que le changement d'attitude des deux parties l'une envers l'autre et à l'égard de

ses actes était un élément important qui militait en faveur de sa remise en liberté. Il invoquait les articles 5 § 3 et 12 de la Convention.

30. Avant la fin du procès, I.K. témoigna et déclara notamment avoir pardonné le requérant et ne plus considérer qu'il l'avait violée.

31. Le 19 novembre 2001, le tribunal de district de Śródmieście jugea le requérant coupable des faits qui lui étaient reprochés et le condamna à cinq ans de prison. Il ordonna également son maintien en détention dans l'attente de l'issue de son appel.

32. Le 7 mai 2002, le tribunal régional de Cracovie examina l'appel du requérant. Il confirma le verdict de culpabilité mais réduisit la peine à trois ans de prison, estimant que le changement total d'attitude de la victime envers le requérant pendant la procédure justifiait pleinement cette réduction. Il observa également que ce changement d'attitude ne pouvait pas être dicté simplement par la peur du requérant car, si tel avait été le cas, I.K. aurait préféré le savoir sous les verrous le plus longtemps possible.

33. Le requérant forma un pourvoi en cassation (*kasacja*) auprès de la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*). Celle-ci examina le pourvoi et le rejeta le 27 mai 2003.

B. Les demandes formées par le requérant aux fins d'être autorisé à se marier en prison

34. Le 24 avril 2001, le requérant sollicita auprès du tribunal de district de Śródmieście l'autorisation d'épouser I.K. à la maison d'arrêt de Cracovie, soutenant notamment que le couple souhaitait officialiser sa relation et prévoyait déjà de se marier avant l'affaire. En avril 1999, I.K., enceinte de leur enfant, ayant fait une fausse couche, ce projet aurait été reporté à décembre 2000, mais là encore, le sort en aurait décidé autrement puisque le requérant fut arrêté et placé en détention provisoire en septembre 2000.

35. Le 15 mai 2001, I.K. pria le tribunal de district de Śródmieście d'autoriser le mariage en prison. Elle déclara que sa relation avec le requérant durait depuis quatre ans et était stable depuis trois ans. Elle confirma qu'ils avaient projeté de se marier mais qu'en raison de sa fausse couche en 1999 ce projet avait été reporté à décembre 2000, date à laquelle ils n'avaient pas pu le concrétiser, le requérant ayant été arrêté. I.K. ajouta que le mariage serait important aussi pour sa fille, celle-ci ayant noué des liens étroits avec le requérant, qu'elle considérait comme son père et qui lui manquait énormément. Enfin, elle déclara être très amoureuse du requérant et insista pour qu'il soit fait droit à sa demande.

36. A l'audience du 21 mai 2001, le requérant sollicita à nouveau l'autorisation d'épouser I.K. en prison. Il déclara l'aimer énormément et vouloir l'épouser le plus tôt possible.

Convoquée par la présidente dans la salle d'audience, I.K. confirma qu'elle avait déjà demandé au tribunal l'autorisation d'épouser le requérant à la maison d'arrêt de Cracovie. Elle pria le tribunal de l'autoriser à avoir des contacts avec le requérant afin d'organiser le mariage. Elle persista à refuser de témoigner contre lui, disant qu'elle l'aimait énormément et qu'elle regrettait profondément les déclarations qu'elle avait faites lorsqu'elle avait été entendue par la police. Elle demanda au tribunal de la considérer comme la concubine du requérant.

37. Le 2 juillet 2001, le requérant demanda à nouveau au tribunal de district l'autorisation de se marier à la maison d'arrêt de Cracovie, soutenant que le juge l'avait informé à l'audience du 21 mai 2001 que l'autorisation lui était accordée et qu'il en recevrait une copie écrite. Il sollicita en outre la permission de prendre des photos de la cérémonie et de servir un buffet léger, cette permission étant requise par le directeur de la maison d'arrêt pour l'organisation du mariage.

38. Par une lettre du 11 juillet 2001, la présidente informa le requérant, son avocat et I.K. que leurs demandes d'autorisation de mariage à la maison d'arrêt avaient été refusées. En ses parties pertinentes, la lettre se lisait ainsi :

« La deuxième section pénale du tribunal de district de Śródmieście vous informe par la présente que, dans l'intérêt d'un bon déroulement de la procédure, l'autorisation de contracter un mariage en prison sollicitée par l'accusé Rafał Frasik et la victime [pokrzywdzona] [I.K.] n'a pas été accordée.

Une prison ou une maison d'arrêt ne sont pas des lieux appropriés pour organiser (...) des cérémonies aussi importantes dans une vie que celle du mariage.

De l'avis du tribunal, rien ne justifie la célébration du mariage à la maison d'arrêt. Si véritablement – ce dont le tribunal doute – l'accusé et la victime sont sûrs de leur décision et estiment important pour eux et pour leur famille de se marier, ils peuvent organiser la cérémonie en un autre lieu et en un autre temps qu'à la maison d'arrêt pendant la détention de l'accusé.

Il est à noter que le mariage implique une cérémonie et la participation de tiers dont la présence est obligatoire. Assurément, une maison d'arrêt ou une prison ne se prêtent pas à cela.

Si l'accusé et la victime se connaissent depuis quatre ans et n'ont toujours pas officialisé leur union, leur décision soudaine de convoler dans les circonstances de l'espèce suscite, pour le moins, un doute quant à leurs intentions.

La décision de l'accusé et d'[I.K.] de se marier est apparue à un moment particulier de la procédure, celui où le tribunal a estimé qu'[I.K.] n'était pas une personne proche [osoba najbliższa] de l'accusé – [qualité] qui lui aurait donné le droit de refuser de témoigner – et lui a infligé une amende pour son refus injustifié de déposer.

Partant, le tribunal ne peut faire autrement que de conclure qu'une demande de mariage [faite] à ce moment précis n'est autre qu'une tentative supplémentaire de le persuader que l'accusé et la victime ont des liens étroits – ce qui en réalité, à son avis, n'est pas le cas, et n'est qu'une invention aux fins de la procédure.»

39. L'avocat du requérant répondit à cette lettre le 6 août 2001. Il argua que les considérations exprimées par le tribunal ne pouvaient anéantir le droit au mariage du requérant et d'I.K. garanti par l'article 12 de la Convention. Il ajouta que le simple fait que son client soit en détention ne lui ôtait pas ce droit.

40. Il semble qu'ultérieurement, le requérant et I.K. aient à nouveau demandé l'autorisation de se marier à la maison d'arrêt, sans résultat.

C. Les conclusions de la Cour suprême quant à l'article 12 de la Convention

41. Le requérant fonda notamment sur l'article 12 de la Convention le pourvoi qu'il forma contre l'arrêt rendu par le tribunal régional de Cracovie le 7 mai 2002. La Cour suprême, dans son arrêt susmentionné du 27 mai 2003 (paragraphe 33 ci-dessus), conclut que le refus de laisser le requérant se marier en prison constituait une violation de l'article 12 de la Convention. Elle estima néanmoins que ce type de violation du droit, certes grave, de la part du tribunal n'avait pas réellement d'incidence sur la condamnation du requérant et ne pouvait donc pas fonder une annulation du verdict.

42. Elle tint à cet égard le raisonnement suivant :

«Cependant, il faut admettre que, comme le soutient l'appelant, il y a eu en l'espèce violation de l'article 12 de [la Convention]. Cette disposition concerne le droit au mariage et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme énonce à ce sujet qu'un détenu ne peut être empêché de se marier à moins que le but ne soit d'empêcher une union fictive (...) Cela étant, dans sa décision de refus rendue à l'égard de la demande présentée par la victime et l'accusé, le tribunal a observé que si les intéressés se connaissaient depuis quatre ans et n'avaient toujours pas officialisé leur union, «leur décision soudaine de convoler dans les circonstances de l'espèce suscit[ait], pour le moins, un doute quant à leurs intentions», compte tenu en particulier du fait que leur demande était «apparue à un moment particulier de la procédure», celui où le tribunal avait estimé «qu'[I.K.] n'était pas une personne proche de l'accusé», élément qui, à son avis, devait faire conclure qu'il ne s'agissait que d'«une tentative supplémentaire de le persuader que l'accusé et la victime [avaient] des liens étroits – ce qui en réalité (...) n'[était] pas le cas».

Ces arguments ne sont pas convaincants. Il est d'une certaine façon naturel que la demande d'autorisation de contracter un mariage soit apparue après le refus des tribunaux de reconnaître la qualité de la victime au procès, celle-ci et l'accusé se considérant comme proches. Il est évident aussi que si l'accusé ne s'était pas trouvé en détention mais avait été libre, il n'y aurait pas eu d'obstacle à ce qu'il se marie. Seule son incarcération a rendu impossible l'exercice par lui et par la victime du libre choix de se

marier. Les futurs époux [*nupturienti*] n'ont pas à prouver et à démontrer la profondeur de leurs sentiments devant les autorités statuant sur la demande d'autorisation pour justifier leur union. Ainsi, la décision du tribunal était, en particulier au vu des motifs avancés par lui, erronée et constitutive d'une violation flagrante [du droit] puisqu'elle ne respectait pas les normes établies par la Convention européenne des droits de l'homme, qui sont contraignantes pour la Pologne.»

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le droit pénal

1. *La détention provisoire*

(...)

44. En ce qui concerne la situation générale du détenu, il faut savoir que celui-ci est considéré pendant la procédure pénale comme « à la disposition » (*w dyspozycji*) de l'autorité – que ce soit le procureur ou le tribunal – qui traite l'affaire. L'une des conséquences de cela est qu'un détenu souhaitant recevoir en prison des visites de ses proches ou d'un tiers, ou, comme en l'espèce, s'y marier, doit d'abord obtenir l'autorisation de l'autorité compétente. Le nombre et la nature des visites en prison sont régis par les dispositions du code d'exécution des condamnations pénales (*Kodeks karny wykonawczy*) et par les règles d'exécution de la détention provisoire (*Regulamin wykonywania tymczasowego aresztowania*), tandis que les questions telles que l'autorisation de se marier en prison sont laissées entièrement à la discrétion de l'autorité compétente.

2. *Le droit de ne pas témoigner*

45. Le code de procédure pénale accorde le droit absolu de ne pas témoigner exclusivement aux plus proches parents de l'accusé et au complice accusé de la même infraction dans une autre affaire (article 182). En dehors des cas de sécurité nationale, dans toutes les situations, même celles où sont en jeu le secret professionnel de l'avocat, du médecin ou encore du journaliste, le procureur ou le tribunal peuvent lever l'obligation des témoins de ne pas divulguer des informations confidentielles voire même les obliger à témoigner (article 180).

46. En vertu de l'article 185, une règle analogue s'applique aux personnes qui entretiennent avec l'accusé une « relation personnelle particulièrement étroite ». Cette disposition énonce ceci :

« Une personne qui entretient une relation personnelle particulièrement étroite avec l'accusé peut, si elle en fait la demande, être dispensée de témoigner ou de répondre à une question. »

47. A la lumière tant de la jurisprudence de la Cour suprême que de la doctrine, une «relation personnelle particulièrement étroite» est généralement définie comme un lien émotionnel fort et de longue durée entre l'accusé et le témoin – tel que ceux qui peuvent unir des amis, des collègues, des fiancés, des cohabitants ou un tuteur et son pupille – en raison duquel l'acte de témoigner placerait le témoin dans une situation de conflit interne.

B. Le code de la famille et de la tutelle

48. En vertu des dispositions du code de la famille et de la tutelle (*Kodeks Rodzinny i Opiekunicy*), l'officier d'état civil (*Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego*) compétent ne peut refuser d'enregistrer un mariage que s'il existe un obstacle légal le rendant nul et de non effet, tel que l'âge, l'incapacité juridique, les troubles mentaux, la bigamie, un lien étroit de parenté entre les parties ou l'adoption (articles 5, 10, 11, 12, 13, 14 et 15). En cas de doute, l'officier doit demander au tribunal compétent de se prononcer sur le point de savoir si le mariage peut ou non être prononcé (article 5).

En vertu de l'article 4, le mariage devant l'officier d'état civil ne peut être conclu moins d'un mois après que les intéressés ont fait une déclaration écrite selon laquelle il n'existe à leur connaissance aucun obstacle légal à la célébration de leur mariage. A leur demande et pour des raisons importantes, l'officier d'état civil peut enregistrer le mariage avant l'expiration de ce délai.

49. L'article 6 du code de la famille et de la tutelle énonce les règles relatives au mariage par procuration. Pour contracter un mariage par l'intermédiaire d'un représentant, il faut obtenir l'autorisation du tribunal de la famille, dans le cadre d'une procédure non contentieuse. Cette autorisation dépend principalement de deux conditions. Premièrement, le tribunal doit estimer établi qu'il existe d'«importantes raisons» justifiant que l'on ne suive pas la procédure normale. Deuxièmement, la signature du futur époux absent doit, sous peine de nullité, être recueillie par un notaire, qui en confirme l'authenticité par une déclaration spéciale.

La jurisprudence de la Cour suprême et la pratique des juridictions internes en matière de mariage par procuration sont très rares. Il existe quelques arrêts de la Cour suprême relatifs à des demandes d'autorisation de contracter un mariage par procuration avec des femmes polonaises faites par des étrangers. Ces arrêts datent des années 1970.

III. LES RÈGLES PÉNITENTIAIRES EUROPÉENNES

50. La Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes (Rec(2006)2), adoptée le 11 janvier

2006, énonce en matière d'exécution des peines privatives de liberté et de détention provisoire les règles ci-après, qui peuvent être pertinentes en l'espèce.

La règle 3 est ainsi libellée :

« Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées. »

En ses parties pertinentes, la règle 70 se lit comme suit :

« 1. Les détenus doivent avoir l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes individuelles ou collectives au directeur de la prison ou à toute autre autorité compétente.

(...)

3. En cas de rejet de sa requête ou de sa plainte, les motifs de ce rejet doivent être communiqués au détenu concerné et ce dernier doit pouvoir introduire un recours devant une autorité indépendante. »

EN DROIT

(...)

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 12 DE LA CONVENTION

67. Le requérant dénonce en outre le refus du tribunal de district de Śródmieście de lui accorder l'autorisation de se marier en prison, refus qu'il estime arbitraire et injustifié. Il se plaint d'une violation de l'article 12 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit. »

A. Sur la recevabilité

68. Le Gouvernement a soulevé deux exceptions préliminaires : il soutient que cette partie de la requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention ou, en tout état de cause, qu'elle doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes.

1. *L'exception soulevée par le Gouvernement pour incompatibilité ratione personae*

a) Le Gouvernement

69. Le Gouvernement soutient que le requérant a perdu la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention puisque, lorsqu'elle a

examiné son pourvoi, la Cour suprême a reconnu qu'il y avait eu violation de son droit au mariage au sens de l'article 12: dans son arrêt du 27 mai 2003, elle a expressément déclaré que le refus du tribunal de district de Śródmieście d'accorder au requérant l'autorisation de se marier à la maison d'arrêt avait constitué une violation flagrante de la Convention. De l'avis du Gouvernement, pareille affirmation faite par la plus haute autorité judiciaire du pays doit être considérée comme une reconnaissance de la violation de la Convention et comme une forme de réparation morale pour le requérant.

b) Le requérant

70. Le requérant récuse cette analyse. Il arguë que l'arrêt susmentionné de la Cour suprême n'a pas changé sa situation ni réparé son préjudice, étant donné qu'il n'a ni annulé le refus du tribunal de district ni constitué une autorisation de se marier en prison et que les juges ne lui ont octroyé aucune satisfaction équitable en réparation de la violation de la Convention qu'ils ont constatée. Il prie la Cour de rejeter l'exception du Gouvernement.

c) L'appréciation de la Cour

71. Selon la jurisprudence constante de la Cour, par «victime» l'article 34 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se concevant même en l'absence de préjudice; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'article 41. Partant, une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de «victime» que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, parmi bien d'autres, *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 50, CEDH 1999-VII).

72. En l'espèce, il est évident que la conclusion de la Cour suprême selon laquelle il y a eu violation du droit au mariage du requérant n'a pas eu de conséquences juridiques ou autres sur l'exercice par l'intéressé de ce droit. Il ne s'agit même pas d'une «décision favorable au requérant», il n'y a là qu'une déclaration *post factum* et tardive faite plus de deux ans après les tentatives répétées mais vaines de l'intéressé d'obtenir l'autorisation de se marier. Cette déclaration ne constitue ni ne peut constituer une quelconque forme de réparation de la violation alléguée de l'article 12 aux fins de la Convention.

Il s'ensuit que l'exception *ratione personae* soulevée par le Gouvernement doit être rejetée.

2. L'exception soulevée par le Gouvernement pour non-épuisement des voies de recours internes

a) Le Gouvernement

73. Le Gouvernement arguë également que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes comme le veut l'article 35 § 1 de la Convention. Selon lui, l'intéressé aurait pu aussi se marier hors de la maison d'arrêt – sans la quitter. En particulier, il aurait pu demander à un tribunal civil de lui accorder l'autorisation de contracter un mariage par procuration avec I.K., en s'appuyant sur l'article 6 du code de la famille et de la tutelle, qui laisse cette possibilité aux individus qui, pour d'importantes raisons, ne peuvent se présenter en personne devant les autorités de l'état civil.

b) Le requérant

74. Le requérant répond à cela que, dans les circonstances de son affaire, il ne s'agissait pas là d'un recours qui pût être considéré comme adéquat et effectif au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

c) L'appréciation de la Cour

75. La règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 impose aux requérants de se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour leur permettre d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir, parmi d'autres, *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 65, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV).

La règle de l'épuisement des voies de recours internes vise à offrir aux États contractants l'occasion de redresser la situation dans leur ordre juridique interne avant d'avoir à en répondre devant un organe international. Toutefois, si l'article 35 § 1 exige que les griefs devant être portés ultérieurement devant la Cour aient été présentés à l'organe interne approprié, il n'impose pas d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs (*Egmez c. Chypre*, n° 30873/96, §§ 65 et suiv., CEDH 2000-XII). On ne saurait dire non plus que dans les affaires où le droit national prévoit plusieurs recours parallèles dans les branches civile, pénale ou même administrative du droit, l'intéressé, après avoir exercé en vain l'un de ces recours, doit nécessairement tenter d'obtenir gain de cause par tous les autres (*H.D. c. Pologne* (déc.), n° 33310/96, 7 juin 2001).

76. Le Gouvernement invoque un recours qui, en droit de la famille polonais, vise à répondre à des circonstances exceptionnelles, telles que les

obstacles importants pouvant empêcher les futurs époux de se présenter devant les autorités pour contracter le mariage. En vertu de l'article 6 du code de la famille et de la tutelle, la personne concernée peut obtenir l'autorisation de se marier par procuration si le tribunal estime établi qu'il existe des raisons importantes de s'écarter de la procédure ordinaire, et sous réserve que l'intéressé fournisse une procuration signée devant un notaire, l'authenticité de la signature étant confirmée officiellement (paragraphe 49 ci-dessus).

77. Même si cette procédure est en théorie ouverte au requérant, la Cour n'est pas persuadée qu'elle aurait présenté en pratique des chances raisonnables de succès.

Avant d'engager une procédure devant le tribunal de la famille, le requérant aurait dû obtenir du tribunal de district de Śródmieście l'autorisation de recevoir la visite d'un notaire à la maison d'arrêt (paragraphe 43 ci-dessus), de manière à établir devant lui une procuration dûment signée. Or il avait déjà à plusieurs reprises demandé en vain à ce tribunal l'autorisation de se marier (paragraphe 34-37 ci-dessus). Etant donné le refus sans équivoque de la présidente de lui accorder cette autorisation et les motifs avancés par elle à l'appui de cette décision – en particulier sa conviction personnelle que le mariage du requérant et d'I.K. aurait eu pour seul but de permettre à celle-ci de se prévaloir du droit de ne pas témoigner (paragraphe 25 et 38 ci-dessus) – le requérant avait peu de chances d'obtenir l'autorisation d'accomplir les formalités qui lui auraient permis de se marier par procuration pendant le procès. En toute hypothèse, le Gouvernement n'a communiqué aucun exemple de cas issu de la pratique interne démontrant que la procédure de mariage par procuration peut effectivement être utilisée par les personnes détenues.

Partant, l'exception soulevée par le Gouvernement pour non-épuisement des voies de recours internes doit être rejetée.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le requérant

78. Le requérant soutient que le refus de lui accorder l'autorisation d'épouser I.K. en détention constitue une violation manifeste de l'article 12 de la Convention. Les circonstances de l'espèce ne justifieraient pas une ingérence aussi grave dans la décision prise par le couple d'officialiser leur relation. Contrairement à la thèse du Gouvernement, la nature de l'infraction

dont il était accusé – un viol – aurait obligé le tribunal de district à tenir dûment compte du changement d'attitude de la victime à son égard et à respecter la décision de celle-ci de l'épouser malgré les événements passés et le fait qu'il se trouvait en détention.

b) Le Gouvernement

79. Le Gouvernement indique qu'il préfère ne pas exprimer son opinion quant à la violation alléguée de l'article 12. Néanmoins, il souhaite appeler l'attention de la Cour sur certaines circonstances de l'affaire.

Il souligne d'emblée qu'il n'existe pas de jurisprudence établie de la Cour en matière de droit au mariage des personnes détenues. Il cite l'affaire *Hamer c. Royaume-Uni* (n° 7114/75, décision de la Commission du 13 octobre 1977, Décisions et rapports (DR) 10, p. 189), dans laquelle l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a jugé recevable un grief tiré de l'article 12 relatif au refus d'autoriser à se marier un détenu condamné à une peine de prison d'une durée déterminée, l'intéressé n'ayant pu épouser sa partenaire qu'après avoir été remis en liberté. En l'espèce, les circonstances seraient différentes, cette autorisation ayant été refusée à l'intéressé pendant sa détention provisoire. De par sa nature même, ce type de détention ne serait pas une mesure imposée pour une période déterminée, elle pourrait être levée à tout moment. Ainsi en l'espèce, le requérant aurait pu épouser I.K. à l'issue de sa détention provisoire.

80. Le Gouvernement ajoute que le droit au mariage garanti par l'article 12 n'est pas illimité mais soumis aux « lois nationales » en régissant l'exercice. En conséquence, comme la Cour l'aurait dit dans l'arrêt *B. et L. c. Royaume-Uni* (n° 36536/02, 13 septembre 2005), il ferait l'objet de certaines limites, même si celles-ci ne pourraient pas le restreindre ou le réduire au point de porter atteinte à sa substance même.

81. Le Gouvernement admet que les motifs du refus avancés par la présidente du tribunal n'étaient pas appropriés. Il souligne toutefois que cette décision doit être comprise à la lumière de toutes les circonstances de l'affaire. Il serait incontestable que le requérant avait violé I.K. – il aurait été reconnu coupable de cette infraction et condamné en conséquence. Il serait évident qu'il l'avait précédemment menacée, ce que la jeune femme aurait confirmé au début de l'enquête. Apparemment, I.K. aurait changé d'attitude à l'égard du requérant après lui avoir rendu visite à la maison d'arrêt en octobre 2000. Cependant, il ressortirait du dossier que la demande formulée par celui-ci aux fins d'obtenir l'autorisation de l'épouser était liée à la perspective qu'elle se prévaudrait du droit de ne pas témoigner contre son époux. Les témoins ayant confirmé au cours du procès que le requérant avait proféré des menaces contre I.K., le tribunal de district aurait eu de bonnes

raisons de mettre en doute les intentions qu'il exprimait lorsqu'il demanda l'autorisation de l'épouser.

82. Le Gouvernement ajoute que le requérant aurait pu épouser I.K. après avoir été remis en liberté mais ne l'a pas fait. Il indique que le tribunal de district a refusé à l'intéressé l'autorisation de se marier le 11 juillet 2001, qu'après avoir purgé une partie de sa peine, celui-ci a été placé en liberté conditionnelle le 2 décembre 2002, et qu'ainsi, un an et cinq mois après ce refus, il aurait pu épouser I.K. Le Gouvernement souligne de surcroît qu'après que sa condamnation eut été confirmée en appel par le tribunal régional de Cracovie le 7 mai 2002, le requérant n'a pas renouvelé sa demande d'autorisation de se marier en prison.

2. *Observations du tiers intervenant*

83. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme souligne l'importance du droit fondamental de se marier, droit qui, ajoute-t-elle, a été reconnu par la Cour en maintes occasions, notamment, pour ne citer que celui-ci, dans l'arrêt *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* ([GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI).

La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme appelle l'attention de la Cour sur le fait que la jurisprudence des institutions de la Convention en matière de droit au mariage des détenus a progressivement évolué de la non-reconnaissance à la protection explicite.

A cet égard, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme cite l'affaire *X. c. République fédérale d'Allemagne* (n° 892/60, décision de la Commission du 13 avril 1961, Annuaire 4, pp. 240, 256), dans laquelle la Commission, s'appuyant sur la conclusion de la juridiction interne selon laquelle, d'une part, il était prévu que le requérant soit détenu pendant longtemps et ne soit donc pas capable pendant une longue période de cohabiter avec la femme qu'il voulait épouser et, d'autre part, les mariages de détenus étaient inévitablement de nature à porter atteinte au maintien de l'ordre dans les prisons, rejeta le grief tiré de l'article 12 pour défaut manifeste de fondement. Elle observe que par la suite, cependant, dans l'affaire *Hamer c. Royaume-Uni*, (n° 7114/75, rapport de la Commission du 13 décembre 1979, DR 24, p. 5), où le grief tiré de l'article 12 avait pour origine des faits analogues, la Commission revint sur sa position antérieure et exprima l'opinion qu'il y avait eu violation de cette disposition. La Commission dit alors ceci: «[L]'essence du droit de se marier consiste (...) à former une association juridiquement solidaire entre un homme et une femme. C'est à eux deux qu'il appartient de décider s'ils désirent ou non constituer cette association alors même qu'ils ne pourront pas vivre ensemble».

84. De l'avis de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, il est naturel, comme la Cour l'a dit dans bon nombre d'affaires concernant les droits des détenus, que toute mesure privant une personne de sa liberté entraîne inévitablement des limitations à l'exercice des droits garantis par la Convention, dont un certain contrôle des contacts des détenus avec le monde extérieur. Dans le contexte du droit au mariage, cela pourrait signifier que les autorités, exerçant leur pouvoir dans ce domaine, puissent contrôler la cérémonie du mariage et en limiter, par exemple, le nombre de participants. Cependant, elles devraient ménager un juste équilibre entre les exigences de la sécurité en prison et le droit au mariage des détenus. En la matière, seuls les faits concrets, et non les préjugés, devraient délimiter leurs pouvoirs et fonder leurs décisions. Les refus ne devraient s'appliquer qu'aux cas où la cérémonie du mariage mettrait en danger la sécurité de la prison – et non à ceux où elle serait simplement difficile à organiser. De plus, des règles régissant le pouvoir des autorités devraient être établies dans le droit national. En particulier, la loi devrait préciser les circonstances dans lesquelles les autorités ne devraient pas accorder l'autorisation de se marier – par exemple, si le mariage portait atteinte au processus de réadaptation. Dans ce contexte, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme souligne la nature sensible des questions en cause: ainsi, un refus injustifié d'accorder l'autorisation de se marier pourrait être considéré comme une peine supplémentaire ou une sanction disciplinaire.

85. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme ajoute que les autorités fondent souvent leur refus sur l'argument qu'il y a un risque que le détenu ait l'intention de contracter un mariage fictif pour parvenir à un but ou obtenir un avantage annexes. Le droit polonais n'imposerait pas aux autorités d'état civil de vérifier si un futur mariage est fictif ou «authentique» avant de le célébrer. Or, étant donné qu'il n'y a pas de différence de statut juridique entre les personnes célibataires en liberté et les personnes célibataires détenues, imposer une telle exigence seulement pour les détenus reviendrait à leur faire subir une discrimination.

86. Il serait difficile d'évaluer l'ampleur du problème en Pologne, les autorités ne procédant à aucune étude statistique sur le nombre de mariages célébrés en prison. De plus, la législation polonaise laisserait aux autorités responsables de statuer sur les demandes de mariage des détenus un pouvoir discrétionnaire illimité. Dans ce contexte, la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme renvoie à l'affaire *Jaremowicz c. Pologne* (n° 24023/03, 5 janvier 2010, voir aussi le paragraphe 5 ci-dessus), où l'on avait refusé au requérant l'autorisation de se marier en prison au motif notamment qu'«[a]ucune disposition n'oblige[ait] un directeur d'établissement pénitentiaire

à accorder à un détenu l'autorisation de contracter un mariage dans l'établissement qu'il dirige[ait]» (*ibidem*, § 17).

La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme reconnaît que le droit polonais ne prévoit pas de procédure pour se marier en prison. Elle souligne que le mariage d'une personne en liberté ne peut être interdit que si les conditions requises, par exemple en matière d'âge, ne sont pas réunies, et observe qu'en revanche, une demande de célébration de mariage en prison peut, comme le démontreraient les faits de la présente espèce, être rejetée pour des raisons ne figurant pas dans les dispositions légales régissant le mariage.

87. La Fondation Helsinki pour les droits de l'homme conclut que la protection effective du droit au mariage en prison requiert des garanties procédurales supplémentaires, telles que la possibilité de contester la décision de l'autorité pénitentiaire devant un tribunal, la prévision d'un délai de traitement de la demande d'autorisation – ce qui permettrait de limiter à une durée raisonnablement courte le déroulement de la procédure correspondante – et la publication d'une liste de motifs de refus, qui devraient être limités à des intérêts réels, neutres et légitimes.

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes découlant de la jurisprudence de la Cour**

88. Par l'article 12 se trouve garanti le droit fondamental, pour un homme et une femme, de se marier et de fonder une famille. L'exercice de ce droit emporte des conséquences sociales, personnelles et juridiques. Il obéit tant pour la procédure que pour le fond aux lois nationales des Etats contractants, mais les limitations en résultant ne doivent pas le restreindre ou le réduire d'une manière ou à un degré qui l'atteindraient dans sa substance même (*F. c. Suisse*, 18 décembre 1987, § 32, série A n° 128, et *Christine Goodwin*, précité, § 99).

En conséquence, la question des conditions requises pour se marier dans les différentes législations nationales ne relève pas entièrement de la marge d'appréciation des Etats contractants. Si tel était le cas, ceux-ci pourraient s'ils le désiraient interdire complètement en pratique l'exercice du droit au mariage. La marge d'appréciation ne peut être aussi étendue (*R. et F. c. Royaume-Uni* (déc.), n° 35748/05, 28 novembre 2006).

89. Les organes de la Convention ont admis que les limitations du droit au mariage posées dans les législations nationales pouvaient comprendre des règles de forme concernant des questions telles que la publicité et la célébration du mariage. Elles peuvent aussi comprendre des dispositions de fond reposant sur des considérations généralement reconnues d'intérêt

public, en particulier en matière de capacité, de consentement, de degrés de parenté ou de prévention de la bigamie. Dans le cadre de la législation sur l'immigration et pour des raisons justifiées, les Etats peuvent être fondés à empêcher les mariages de complaisance, contractés dans le seul but d'obtenir un avantage au regard des lois sur l'immigration. Cependant, les lois pertinentes – qui doivent aussi répondre aux normes d'accessibilité et de clarté requises par la Convention – ne peuvent autrement priver une personne ou une catégorie de personnes jouissant de la capacité juridique d'exercer leur droit au mariage avec le ou la partenaire de leur choix (*Hamer*, précité, rapport de la Commission, p. 12, §§ 55 et suiv., *Draper c. Royaume-Uni*, n° 8186/78, rapport de la Commission du 10 juillet 1980, DR 24, § 49, *Sanders c. France*, n° 31401/96, décision de la Commission du 16 octobre 1996, DR 87-A, p 160-163, *F. c. Suisse*, précité, et *B. et L. c. Royaume-Uni*, précité, §§ 36 et suiv.).

90. Cette conclusion se trouve renforcée par le libellé de l'article 12 de la Convention. Contrairement à l'article 8, qui énonce le droit au respect de la vie privée et familiale, et avec lequel le droit « de se marier et de fonder une famille » a des liens étroits, l'article 12 ne prévoit aucun motif admissible d'ingérence par l'Etat comme ceux qui peuvent être invoqués sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 8 pour autant que l'ingérence soit « prévue par la loi » et qu'elle soit « nécessaire dans une société démocratique » pour parvenir au but légitime recherché, tel que par exemple « la protection de la santé ou de la morale » ou « la protection des droits et libertés d'autrui ». Partant, lorsqu'elle examine une affaire sous l'angle de l'article 12, la Cour n'applique pas les critères de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » utilisés dans le cadre de l'article 8, mais elle doit déterminer si, compte tenu de la marge d'appréciation de l'Etat, l'ingérence litigieuse était arbitraire ou disproportionnée (paragraphe 88 ci-dessus, avec les références citées).

91. La liberté personnelle n'est pas nécessairement un prérequis pour l'exercice du droit au mariage.

La détention prive l'individu de sa liberté et – de manière inévitable ou en conséquence – de certains de ses droits et privilèges civils. Cela ne signifie pas cependant que les détenus ne puissent pas exercer leur droit au mariage ou qu'ils ne puissent le faire que de manière très exceptionnelle. Comme la Cour l'a dit à maintes reprises, les détenus continuent de jouir de tous les droits et libertés fondamentaux qui ne sont pas contraires au sens de la privation de liberté, et toute restriction supplémentaire doit être justifiée par les autorités (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*, [GC], n° 74025/01, § 69, CEDH 2005-IX, avec d'autres références).

92. Dans l'affaire *Hirst (n° 2)*, précitée, la Grande Chambre de la Cour a cité de manière non exhaustive plusieurs droits que les détenus peuvent

exercer. Par exemple, ils ne peuvent pas être maltraités ou soumis à des peines ou conditions inhumaines ou dégradantes, interdites par l'article 3 de la Convention. Ils continuent de jouir du droit au respect de la vie familiale, du droit à la liberté d'expression, du droit de pratiquer leur religion, du droit d'avoir un accès effectif à un avocat ou à un tribunal aux fins de l'article 6 et du droit au respect de leur correspondance (*ibidem*). De la même manière, comme l'a souligné la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hamer* (précitée, rapport de la Commission), ils jouissent du droit de se marier.

Le principe selon lequel toute restriction à ces autres droits doit être justifiée dans chaque cas est aussi énoncé expressément dans les Règles pénitentiaires européennes, dont la règle 3 prévoit que « [l]es restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées » (paragraphe 50 ci-dessus).

93. Si une telle justification peut parfaitement exister pour des considérations de sécurité, en particulier pour ce qui est de la prévention des infractions pénales et de la défense de l'ordre, qui découlent inévitablement des circonstances de la détention, il n'est pas question qu'un détenu soit déchu de son droit garanti par l'article 12 du simple fait qu'il se trouve incarcéré. Il n'y a pas non plus place dans le système de la Convention, qui reconnaît la tolérance et l'ouverture d'esprit comme les caractéristiques d'une société démocratique, pour une privation automatique de certains droits chez les détenus, notamment de leur droit à établir une relation conjugale avec la personne de leur choix, se fondant uniquement sur ce qui – de l'avis des autorités – pourrait être acceptable pour l'opinion publique ou la heurter (voir, *mutatis mutandis*, *Hirst* (n° 2) précité, § 70, *Dickson c. Royaume-Uni* [GC], n° 44362/04, §§ 67-68, CEDH 2007-V, *Hamer*, précité, rapport de la Commission, § 67, *Draper*, précité, § 54, et *F. c. Suisse*, précité, §§ 43 et suiv.).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

94. La Cour observe d'emblée que le grief du requérant ne porte pas sur les lois régissant le mariage en Pologne, leur qualité ou leur application à son propre cas. L'objet de sa requête est le refus du tribunal de district de Śródmieście de l'autoriser à se marier à la maison d'arrêt, ce qui constitue selon lui une ingérence arbitraire et injustifiée dans son droit au mariage garanti par l'article 12 (paragraphe 67 et 78 ci-dessus). Le Gouvernement admet que les motifs invoqués par le tribunal n'étaient pas appropriés mais ne prend pas position sur le bien-fondé du grief (paragraphe 79 et 81 ci-dessus).

L'une des principales raisons du refus de la présidente du tribunal a été qu'elle s'efforçait d'empêcher I.K. – la victime – d'épouser le requérant pour pouvoir ensuite exercer son droit de ne pas témoigner contre lui. Elle considérait également que la maison d'arrêt n'était pas un endroit approprié pour célébrer un mariage et que les intentions du couple étaient douteuses étant donné qu'ils n'avaient pas « officialisé leur union » auparavant (paragraphe 38 ci-dessus).

De fait, dès l'ouverture du procès, I.K. a tenté d'invoquer le droit de ne pas témoigner, arguant qu'elle avait avec le requérant « des liens particulièrement étroits » et priant le tribunal de la dispenser de témoigner contre lui (paragraphe 21, 24, 45 et 46 ci-dessus).

95. Il n'est pas mis en doute qu'il appartenait au tribunal, dans l'exercice de son pouvoir indépendant de décision judiciaire, de déterminer si, aux fins de l'article 185 du code de procédure pénale, I.K. satisfaisait aux exigences requises pour bénéficier du droit de ne pas témoigner, et de tirer de son changement d'attitude envers le requérant les conséquences qui lui semblait appropriées au moment d'apprécier les preuves qui lui étaient soumises ou de statuer sur l'éventuel maintien en détention de l'intéressé. Cependant, la Cour ne voit pas de raisons qui justifierait que, comme il l'a fait, il évalue la qualité de la relation des parties pour tenter de déterminer si elle était de nature à justifier leur décision de se marier ou dise quels seraient les moments et les lieux adaptés ou non à la célébration de leur mariage (paragraphe 38 ci-dessus).

Le choix d'un partenaire et la décision de l'épouser, que ce soit en liberté ou en détention, est une question d'ordre strictement privé et personnel, et il n'existe aucun schéma universel ou communément accepté dans ce domaine. En vertu de l'article 12 de la Convention, le rôle des autorités est de veiller à ce que le droit au mariage soit exercé « selon les lois nationales » – lesquelles, comme cela a déjà été dit ci-dessus, doivent elles-mêmes être compatibles avec la Convention – mais elles ne peuvent faire obstacle à la décision d'un détenu d'établir une relation conjugale avec la personne de son choix, en particulier au motif que la relation en question ne leur paraît pas acceptable ou serait susceptible de heurter l'opinion publique (paragraphe 88, 89 et 93 ci-dessus).

Il va sans dire que les établissements de détention ne sont ni conçus ni librement et normalement choisis pour la célébration de mariages. Ce qui doit être résolu lorsqu'un détenu souhaite se marier n'est pas la question de savoir s'il est raisonnable pour lui de le faire en prison mais les

aspects pratiques que sont le moment où il sera possible de le faire et les dispositions à prendre à cette fin, ce qui – comme le tiers intervenant l’a souligné à juste titre (paragraphe 84 ci-dessus) – peut être soumis, et l’est généralement, à certaines conditions prévues par les autorités. Autrement, celles-ci ne peuvent pas restreindre le droit au mariage à moins qu’il n’existe d’importantes considérations découlant de circonstances telles qu’une menace pour la sécurité de la prison ou de la prévention des infractions pénales et de la défense de l’ordre (paragraphe 93 ci-dessus).

96. En l’espèce, rien n’indique que de telles circonstances aient existé. La qualité des parties pour se marier et le respect des conditions établies en la matière en droit polonais n’ont pas non plus été mis en cause à quelque moment que ce soit de la procédure. La principale raison pour laquelle le requérant s’est vu refuser l’autorisation de se marier en prison a été la conviction du tribunal que cela nuirait à la collecte de témoignages contre lui. De l’avis de la Cour, il s’agit là d’un obstacle invoqué pour justifier l’imposition d’une restriction au droit au mariage de l’intéressé pendant son procès, interdiction qui n’avait en réalité pas de base légale, étant donné qu’en droit polonais, la relation « accusé-victime » dans une procédure pénale n’est, ni en droit ni en fait, un obstacle au mariage (paragraphe 48 ci-dessus).

Si le requérant n’avait pas été détenu, il n’aurait pas été possible de l’empêcher de se marier avec I.K. au moment de son choix pendant le procès. Les autorités d’état civil n’auraient pas non plus discuté l’authenticité de ses sentiments – que, pour justifier ses demandes, il a été forcé d’exprimer et de démontrer devant le tribunal – avant d’accepter de célébrer le mariage. Comme l’a souligné la Cour suprême, seul le fait que le requérant se trouvait en détention a placé l’intéressé et I.K. dans l’impossibilité de décider de manière autonome de se marier et, s’il s’était trouvé en liberté, il n’aurait pas eu à prouver et à démontrer devant les autorités la profondeur et la qualité de ses sentiments (paragraphe 42 ci-dessus). En conséquence, la Cour ne peut que souscrire pleinement à l’appréciation de la Cour suprême selon laquelle l’atteinte portée au droit au mariage du requérant était disproportionnée et arbitraire.

97. Le Gouvernement ne conteste pas la conclusion de la Cour suprême relative à la violation de l’article 12 (paragraphes 69 et 81 ci-dessus). Il arguait cependant que le requérant aurait pu épouser I.K. après avoir été remis en liberté, soit environ un an et cinq mois après s’être vu refuser l’autorisation de le faire à la maison d’arrêt. Il souligne aussi qu’il n’a apparemment pas tenté d’obtenir d’autorisation à cette fin après que sa condamnation fut devenue définitive, un an et cinq mois après le refus. Il soutient que ces

circonstances devraient jouer un rôle dans l'appréciation de l'allégation du requérant selon laquelle il y aurait eu violation de l'article 12 (paragraphe 82 ci-dessus).

La Cour n'admet pas cet argument. Le Gouvernement semble suggérer que le fait que le requérant ait conservé la possibilité d'épouser I.K. ultérieurement, soit dans son cas plus d'un an plus tard, pourrait atténuer les conséquences de l'interdiction imposée par le tribunal de district. Or l'imposition d'un délai avant le mariage à des personnes majeures et remplissant les conditions requises pour se marier en vertu des lois nationales, que ce soit à titre de sanction civile ou en conséquence pratique d'un refus tel que celui du cas d'espèce, ne peut être considérée comme justifiée au regard de l'article 12 de la Convention (*F. c. Suisse*, précité, §§ 33-37).

98. Le tiers intervenant appelle l'attention de la Cour sur un autre aspect de l'affaire, d'ordre général, à savoir l'absence en droit polonais de procédure permettant de se marier en prison. Il estime que le pouvoir discrétionnaire des autorités d'accorder ou de refuser à un détenu le droit de se marier est illimité, comme le montreraient les faits relatés par le requérant. Il souligne à cet égard qu'il n'y a pas de règles indiquant dans quelles circonstances une demande d'autorisation de se marier en prison peut être rejetée et qu'aucun délai n'est prévu pour le traitement de ces demandes (paragraphe 86 et 87 ci-dessus).

99. Il est vrai que le droit polonais laisse aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire absolu pour statuer sur les demandes d'autorisation de se marier en prison (paragraphe 44 ci-dessus). Il est vrai également qu'aucune disposition spécifique du droit national ne concerne le mariage en détention. Cependant, de l'avis de la Cour, l'article 12 n'impose pas à l'Etat de mettre en place des lois distinctes ou des règles spécifiques sur le mariage des détenus; ainsi, comme expliqué ci-dessus, la détention n'est pas un obstacle juridique au mariage (paragraphe 91-93 ci-dessus). On ne peut pas dire non plus qu'il existe une différence de statut juridique quant au droit de se marier entre les personnes célibataires en liberté et les personnes célibataires détenues.

100. Ce qui se trouve au cœur de la violation de l'article 12 de la Convention alléguée en l'espèce n'est pas la portée du pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les autorités polonaises mais la manière arbitraire dont le tribunal de district de Cracovie en a fait usage. Le pouvoir décisionnaire peut être très étendu en théorie, mais l'élément décisif est la manière dont il est appliqué par les autorités en pratique. Dans le cas du requérant, la violation de la Convention a été causée par le manque de retenue dont a fait preuve la juge du fond lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire et

par son manquement à ménager un juste rapport de proportionnalité entre les différents intérêts publics et privés en jeu de manière compatible avec la Convention, plus que par l'absence de règles détaillées sur le mariage en détention. Même si le tribunal a agi en vue d'assurer le bon déroulement du procès – cet objectif correspondant à l'intérêt légitime recherché – il a perdu de vue la nécessité de mettre cet intérêt en balance avec le respect des droits fondamentaux du requérant garantis par la Convention. En conséquence, la mesure appliquée a porté atteinte à la substance même du droit au mariage de l'intéressé.

Partant, la Cour conclut à la violation de l'article 12 de la Convention.
(...)

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

105. 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

106. Le requérant réclame 20 000 euros (EUR) au titre du dommage moral pour la détresse, l'anxiété et la peine que lui aurait causées le fait que, en raison du refus arbitraire du tribunal de lui accorder l'autorisation de se marier, il aurait irrévocablement perdu la possibilité d'épouser la femme qu'il aimait.

107. Le Gouvernement estime ce montant exorbitant. Il considère que, si la Cour venait à conclure à la violation de l'une quelconque des dispositions de la Convention invoquées par le requérant, ce constat constituerait à lui seul une satisfaction équitable suffisante. A titre subsidiaire, il prie la Cour d'apprécier la demande du requérant conformément à sa jurisprudence dans des affaires analogues et à la lumière des circonstances particulières de l'espèce.

108. La Cour estime que le requérant a certainement subi un dommage moral – constitué par des sentiments de frustration et une détresse non négligeable – qui n'est pas suffisamment compensé par le constat d'une violation de la Convention. Statuant en équité, elle lui octroie 5 000 EUR à ce titre.

(...)

C. Intérêts moratoires

112. 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,

(...)

3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 12 de la Convention ;

(...)

5. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes, à convertir en zlotys polonais au taux applicable à la date du règlement :

i. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral,

(...)

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 5 janvier 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş Aracı
Greffière adjointe

Nicolas Bratza
Président

RANTSEV v. CYPRUS AND RUSSIA
(Application no. 25965/04)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 7 JANUARY 2010¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Trafficking in human beings****Article 1**

Territorial jurisdiction – Extent of competence in cases involving international trafficking in human beings – Competence in respect of State where trafficking commenced

Article 2

Positive obligations – Obligation to take operational measures to protect life – Absence of foreseeable real and immediate risk to life – Effective investigation – Deficiencies in investigation – Failure to secure relevant evidence abroad under international convention on mutual assistance – No duty to provide for universal jurisdiction in respect of death of nationals overseas – No duty to secure evidence in absence of request from State where death occurred

Article 4

Applicability – Trafficking in human beings – Nature of trafficking – Incompatibility of trafficking with Convention values – Positive obligations to prevent trafficking, protect victims and prosecute traffickers – Obligation to cooperate with other investigating States – Failure to establish suitable framework to combat trafficking in human beings or to take operational measures to protect victims – “Cabaret-artiste” visa regime – Indicators of real and immediate risk of trafficking or exploitation

Article 5

Deprivation of liberty – Lawfulness of detention – Detention of alien beyond period required to check her papers and subsequent consignment to custody of private individual – Arbitrariness

*

* *

The applicant’s daughter, Ms Rantseva, was a Russian national. In March 2001 she travelled to Cyprus on a “cabaret-artiste” visa, but abandoned her work and

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

lodging shortly after starting, saying she wanted to return to Russia. A few days later the manager of the cabaret where she had worked found her in a discotheque and took her to the central police station, where he asked for her to be detained as an illegal immigrant. The police contacted the immigration authorities, who gave instructions that she was not to be detained but was to be picked up by her employer and brought by him to the immigration office at 7 a.m. The cabaret manager collected Ms Rantseva from the police station at around 5.20 a.m. and took her to a private apartment, where he remained with her. Ms Rantseva's body was found in the street below at about 6.30 a.m. A bedspread was found looped through the balcony railing. An inquest in Cyprus concluded that Ms Rantseva had died in circumstances resembling an accident while attempting to escape from an apartment in which she was a guest, but that there was no evidence of foul play. Although the Russian authorities considered, in the light of a further autopsy that was carried out following the repatriation of the body to Russia, that that verdict was unsatisfactory, the Cypriot authorities stated that it was final and refused to carry out any additional investigations unless the Russian authorities had evidence of criminal activity. No steps were taken by either the Russian or Cypriot authorities to interview two young women living in Russia whom the applicant said had worked with his daughter at the cabaret and could testify to sexual exploitation there.

Held

(1) Article 37 § 1: The Court refused a request by the Cypriot Government for the application to be struck out. It found that, despite the Cypriot Government's unilateral declaration acknowledging violations of the Convention, respect for human rights in general required it to continue its examination of the case in view of the serious nature of the allegations, the acute nature of the problem of trafficking and sexual exploitation in Cyprus and the paucity of case-law on the question of the interpretation and application of Article 4 of the Convention to trafficking in human beings.

Conclusion: case not struck out (unanimously).

(2) Article 1: *Jurisdiction* *ratione loci* – The Court did not accept the Russian Government's submission that they had no jurisdiction over, and hence no responsibility for, the events to which the application pertained. Since the alleged trafficking had commenced in Russia, the Court was competent to examine the extent to which Russia could have taken steps within the limits of its own territorial sovereignty to protect the applicant's daughter from trafficking and to investigate both the allegations of trafficking and the circumstances that had led to her death, in particular, by interviewing witnesses resident in Russia.

Conclusion: preliminary objection dismissed (unanimously).

(3) Article 2: (a) *Alleged failure to protect against a risk to life (Cyprus)* – Although it was undisputed that victims of trafficking and exploitation were often forced to live and work in cruel conditions and may suffer violence and ill-treatment at the

hands of their employers, a general risk of ill-treatment and violence could not constitute a real and immediate risk to life. In the instant case, even if the police ought to have been aware that Ms Rantseva might have been a victim of trafficking, there had been no indications while she was at the police station that her life was at real and immediate risk and the particular chain of events that had led to her death could not have been foreseeable to the police when they released her into the cabaret manager's custody. Accordingly, no obligation on the Cypriot authorities to take operational measures to prevent a risk to life had arisen.

Conclusion: no violation (unanimously).

(b) *Alleged failure to carry out an effective investigation:* (i) Cyprus – The Cypriot authorities' investigation into the death had been unsatisfactory in a number of ways: inconsistencies in the evidence had been left unresolved; relevant witnesses had not been questioned; little had been done to investigate events at the police station and, in particular, possible corruption on the part of the police; the applicant had not been able to participate effectively in the proceedings; and the Cypriot authorities had refused a Russian offer of assistance that would have enabled them to obtain the testimony of two important witnesses. On this last point, the Court made it clear that member States were required to take necessary and available steps to secure relevant evidence, whether or not it was located on their territory, particularly in a case such as the instant one, in which both States were parties to a convention providing for mutual assistance in criminal matters.

Conclusion: violation (unanimously).

(ii) Russia – Article 2 did not require the criminal law of member States to provide for universal jurisdiction in cases involving the death of one of their nationals outside their territory. The Russian authorities had, therefore, not been under a free-standing obligation to investigate Ms Rantseva's death in Cyprus. As to Russia's duty as a State where evidence was located to render legal assistance to the investigating State (Cyprus), there had been no obligation on the Russian authorities to take action of their own motion to secure the evidence of the two Russian witnesses in the absence of any request from the Cypriot authorities. Lastly, as regards the applicant's complaint that the Russian authorities had failed to request the initiation of criminal proceedings, the Court observed that they had made extensive and repeated use of the opportunities presented by the relevant legal-assistance agreements to press for action by the Cypriot authorities.

Conclusion: no violation (unanimously).

(4) Article 4: (a) *Applicability* – In response to the Russian Government's submission that the complaint under Article 4 was inadmissible *ratione materiae* in the absence of any slavery, servitude or forced or compulsory labour, the Court noted that trafficking in human beings as a global phenomenon had increased significantly in recent years. The conclusion of the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children ("the Palermo Protocol") in 2000 and the Council of Europe Convention on Action

against Trafficking in Human Beings (“the Anti-Trafficking Convention”) in 2005 demonstrated the increasing recognition at international level of the prevalence of trafficking and the need for measures to combat it. It was thus appropriate to examine the extent to which trafficking itself could be considered to run counter to the spirit and purpose of Article 4. By its very nature and aim, trafficking in human beings was based on the exercise of powers attaching to the right of ownership. It treated human beings as commodities to be bought and sold and put to forced labour, often for little or no payment, usually in the sex industry but also elsewhere. It implied close surveillance of the activities of victims, whose movements were often circumscribed and involved the use of violence and threats against people who lived and worked under poor conditions. There could be no doubt that trafficking threatened the human dignity and fundamental freedoms of its victims and could not be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention. In view of its obligation to interpret the Convention in the light of present-day conditions, the Court considered it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complained constituted “slavery”, “servitude” or “forced and compulsory labour”. Instead, trafficking itself, within the meaning of Article 3 (a) of the Palermo Protocol and Article 4 (a) of the Anti-Trafficking Convention, fell within the scope of Article 4 of the European Convention.

Conclusion: preliminary objection dismissed (unanimously).

(b) *Merits* – It was clear from the provisions of the Palermo Protocol and the Anti-Trafficking Convention that the Contracting States had formed the view that only a combination of measures could be effective in the fight against trafficking. This gave rise to positive obligations to take measures to prevent trafficking, to protect victims and potential victims and to prosecute and punish those responsible for trafficking. As regards the latter point, it was a feature of trafficking that in many cases it was not confined to the domestic arena. Victims were often trafficked from one State to another. Relevant evidence and witnesses could be located in more than one State. For this reason, in addition to the obligation to conduct a domestic investigation into events occurring on their own territories, member States were also subject to a duty in cross-border trafficking cases to cooperate effectively with the other States concerned in the investigation, in order to ensure a comprehensive international approach to trafficking in the countries of origin, transit and destination.

(i) *Compliance by Cyprus* – Cyprus had failed to comply with its positive obligations under Article 4 on two counts: firstly, it had failed to put in place an appropriate legal and administrative framework to combat trafficking and, secondly, the police had failed to take suitable operational measures to protect Ms Rantseva from trafficking. As to the first point, although the domestic legislation on trafficking did not in itself appear to give rise to any concern, both the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the Cypriot Ombudsman had criticised the “cabaret-artiste” visa regime, which they considered to have been responsible for encouraging large numbers of young foreign women to come to Cyprus, where they were at risk of

trafficking. Further, while it was legitimate for immigration-control purposes to require employers to notify the authorities when an artiste left her employment, the responsibility for ensuring compliance with immigration obligations had to remain with the authorities themselves. Measures which encouraged cabaret owners and managers to track down or take personal responsibility for the conduct of artistes were unacceptable and the practice of requiring owners and managers to lodge a bank guarantee to cover potential future costs associated with artistes they had employed was particularly troubling. These factors had been at play in Ms Rantseva's case. The regime of artiste visas had thus failed to afford Ms Rantseva practical and effective protection against trafficking and exploitation.

As to the second point, Cyprus had been under a positive obligation to take measures to protect Ms Rantseva as there had been sufficient indicators available to the police to give rise to a credible suspicion that she was at real and immediate risk of trafficking or exploitation. There had been multiple failings on the part of the police, who had failed to make immediate further inquiries to establish whether she had been trafficked, had confided her into the custody of the cabaret manager instead of releasing her and had not complied with their statutory duty to protect her.

Conclusion: violations (unanimously).

(ii) Compliance by Russia – The Court found no violations of Article 4 as regards the positive obligations to put in place an appropriate legislative and administrative framework and to take protective measures. As to the need for an effective investigation in Russia, the Russian authorities had been best placed to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's recruitment, which had occurred on Russian territory. No investigation had taken place, however, a failing that was all the more serious in the light of Ms Rantseva's subsequent death and the mystery surrounding the circumstances of her departure from Russia.

Conclusion: violation (unanimously).

(5) Article 5: Ms Rantseva's detention at the police station and her subsequent confinement in the apartment had amounted to a deprivation of liberty. Although it could be inferred that she was initially detained to enable her immigration status to be checked, there had been no basis in domestic law for the police's decision, once they had established that her papers were in order, to continue to hold her or to consign her to the cabaret manager's custody. Cyprus's responsibility was also engaged for Ms Rantseva's detention in the apartment because, even though she had been held by a private individual, it was clear that this would not have been possible without the active cooperation of the police. Her detention in the apartment had been both arbitrary and unlawful.

Conclusion: violation by Cyprus (unanimously).

Article 41: The Court made awards against both respondent States in respect of non-pecuniary damage and against Cyprus in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- Golder v. the United Kingdom*, 21 February 1975, Series A no. 18
Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976, Series A no. 22
Ireland v. the United Kingdom, 18 January 1978, Series A no. 25
Artico v. Italy, 13 May 1980, Series A no. 37
Van Droogenbroeck v. Belgium, no. 7906/77, Commission's report of 9 July 1980, Series B no. 44
Guzzardi v. Italy, 6 November 1980, Series A no. 39
Van der Mussele v. Belgium, 23 November 1983, Series A no. 70
Soering v. the United Kingdom, 7 July 1989, Series A no. 161
McCann and Others v. the United Kingdom, 27 September 1995, Series A no. 324
Loizidou v. Turkey (merits), 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI
Järvinen v. Finland, no. 30408/96, Commission decision of 15 January 1998, unreported
Guerra and Others v. Italy, 19 February 1998, *Reports* 1998-I
Kaya v. Turkey, 19 February 1998, *Reports* 1998-I
L.C.B. v. the United Kingdom, 9 June 1998, *Reports* 1998-III
Güleç v. Turkey, 27 July 1998, *Reports* 1998-IV
Yaşa v. Turkey, 2 September 1998, *Reports* 1998-VI
Osman v. the United Kingdom, 28 October 1998, *Reports* 1998-VIII
Çakıcı v. Turkey [GC], no. 23657/94, ECHR 1999-IV
Selmouni v. France [GC], no. 25803/94, ECHR 1999-V
Riera Blume and Others v. Spain, no. 37680/97, ECHR 1999-VII
Seguin v. France (dec.), no. 42400/98, 7 March 2000
Mahmut Kaya v. Turkey, no. 22535/93, ECHR 2000-III
İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, ECHR 2000-VII
Hugh Jordan v. the United Kingdom, no. 24746/94, 4 May 2001
Kelly and Others v. the United Kingdom, no. 30054/96, 4 May 2001
Z and Others v. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, ECHR 2001-V
Al-Adsani v. the United Kingdom [GC], no. 35763/97, ECHR 2001-XI
Banković and Others v. Belgium and Others (dec.) [GC], no. 52207/99, ECHR 2001-XII
Calvelli and Ciglio v. Italy [GC], no. 32967/96, ECHR 2002-I
Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, no. 46477/99, ECHR 2002-II
Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC], no. 28957/95, ECHR 2002-VI
Menson v. the United Kingdom (dec.), no. 47916/99, ECHR 2003-V
Tahsin Acar v. Turkey (preliminary issue) [GC], no. 26307/95, ECHR 2003-VI
Karner v. Austria, no. 40016/98, ECHR 2003-IX
Novotka v. Slovakia (dec.), no. 47244/99, 4 November 2003
Öneriyıldız v. Turkey [GC], no. 48939/99, ECHR 2004-XII
Öcalan v. Turkey [GC], no. 46221/99, ECHR 2005-IV

- Storck v. Germany*, no. 61603/00, ECHR 2005-V
Nachova and Others v. Bulgaria [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, ECHR 2005-VII
Siliadin v. France, no. 73316/01, ECHR 2005-VII
Stec and Others v. the United Kingdom (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, ECHR 2005-X
Capital Bank AD v. Bulgaria, no. 49429/99, ECHR 2005-XII
Saadi v. the United Kingdom [GC], no. 13229/03, ECHR 2008
Demir and Baykara v. Turkey [GC], no. 34503/97, ECHR 2008
Medova v. Russia, no. 25385/04, 15 January 2009
Opuz v. Turkey, no. 33401/02, ECHR 2009
Radoszewska-Zakościelna v. Poland, no. 858/08, 20 October 2009

In the case of Rantsev v. Cyprus and Russia,

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

Christos Rozakis, *President*,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *judges*,

and Søren Nielsen, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 10 December 2009,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 25965/04) against the Republic of Cyprus and the Russian Federation lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Russian national, Mr Nikolay Mikhaylovich Rantsev (“the applicant”), on 26 May 2004.

2. The applicant, who had been granted legal aid, was represented by Ms L. Churkina, a lawyer practising in Yekaterinburg. The Cypriot Government were represented by their Agent, Mr P. Clerides, Attorney-General of the Republic of Cyprus. The Russian Government were represented by their Agent, Mr G. Matyushkin.

3. The applicant complained under Articles 2, 3, 4, 5 and 8 of the Convention about the lack of sufficient investigation into the circumstances of the death of his daughter, the lack of adequate protection of his daughter by the Cypriot police while she was still alive and the failure of the Cypriot authorities to take steps to punish those responsible for his daughter’s death and ill-treatment. He also complained under Articles 2 and 4 about the failure of the Russian authorities to investigate his daughter’s alleged trafficking and subsequent death and to take steps to protect her from the risk of trafficking. Finally, he complained under Article 6 of the Convention about the inquest proceedings and an alleged lack of access to court in Cyprus.

4. On 19 October 2007 the Cypriot and Russian Governments were requested to submit the entire investigation file together with all correspondence between the two Governments on this matter. On

17 December 2007 and 17 March 2008 respectively, the Cypriot and Russian Governments submitted a number of documents.

5. On 20 May 2008 the President of the First Section decided to accord the case priority treatment in accordance with Rule 41 of the Rules of Court.

6. On 27 June 2008 the President of the First Section decided to give notice of the application to each of the respondent Governments. It was also decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility (Article 29 § 3 of the Convention).

7. On 27 and 28 October 2008 respectively, the Cypriot and Russian Governments filed their observations on the admissibility and merits of the application. In addition, third-party comments were received from two London-based non-governmental organisations, Interights and the AIRE Centre, which had been given leave by the President to intervene in the written procedure (Article 36 § 2 of the Convention and Rule 44 § 2).

8. On 12 December 2008 the President of the First Section decided that legal aid should be granted to the applicant for his representation before the Court.

9. On 16 December 2008 the applicant filed his observations in reply together with his claims for just satisfaction.

10. The Cypriot and Russian Governments filed observations on the applicant's just satisfaction submissions.

11. By a letter of 10 April 2009, the Cypriot Government requested the Court to strike the case out of its list and enclosed the text of a unilateral declaration with a view to resolving the issues raised by the applicant. The applicant filed observations on the Cypriot Government's request on 21 May 2009.

12. The applicant requested an oral hearing but prior to adopting the present judgment the Court decided that it was not necessary to hold one.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

13. The applicant, Mr Nikolay Mikhaylovich Rantsev, is a Russian national who was born in 1938 and lives in Svetlogorsk, Russia. He is the father of Ms Oxana Rantseva, also a Russian national, born in 1980.

14. The facts of the case, as established by the parties' submissions and the material submitted by them, in particular the witness statements taken by the Cypriot police, may be summarised as follows.

A. The background facts

15. Oxana Rantseva arrived in Cyprus on 5 March 2001. On 13 February 2001, X.A., the owner of a cabaret in Limassol, had applied for an “artiste” visa and work permit for Ms Rantseva to allow her to work as an artiste in his cabaret (see paragraph 115 below). The application was accompanied by a copy of Ms Rantseva’s passport, a medical certificate, a copy of an employment contract (apparently not yet signed by Ms Rantseva) and a bond, signed by [X.A.] Agencies, in the following terms (original in English):

“KNOW ALL MEN BY THESE PRESENTS that I [X.A.] of L/SSOL Am bound to the Minister of the Interior of the Republic of Cyprus in the sum of £150 to be paid to the said Minister of the Interior or other the [*sic*] Minister of Interior for the time being or his attorney or attorneys.

Sealed with my seal.

Dated the 13th day of February 2001

WHEREAS Ms Oxana RANTSEVA of RUSSIA

Hereinafter called the immigrant, (which expression shall where the context so admits be deemed to include his heirs, executors, administrators and assigns) is entering Cyprus and I have undertaken that the immigrant shall not become in need of relief in Cyprus during a period of five years from the date hereof and I have undertaken to replay [*sic*] to the Republic of Cyprus any sum which the Republic of Cyprus may pay for the relief or support of the immigrant (the necessity for which relief and support the Minister shall be the sole judge) or for the expenses [*sic*] of repatriating the immigrant from Cyprus within a period of five years from the date hereof.

NOW THE CONDITION OF THE ABOVE WRITTEN BOND is such that if the immigrant or myself, my heirs, executors, administrators and assigns shall repay to the Republic of Cyprus on demand any sum which the Republic of Cyprus may have paid as aforesaid for the relief or Support of the immigrant or for the expenses of repatriation of the immigrant from Cyprus then the above written bond shall be void but otherwise shall remain in full force.”

16. Ms Rantseva was granted a temporary residence permit as a visitor until 9 March 2001. She stayed in an apartment with other young women working in X.A.’s cabaret. On 12 March 2001 she was granted a permit to work until 8 June 2001 as an artiste in a cabaret owned by X.A. and managed by his brother, M.A. She began work on 16 March 2001.

17. On 19 March 2001, at around 11 a.m., M.A. was informed by the other women living with Ms Rantseva that she had left the apartment and taken all her belongings with her. The women told him that she had left a note in Russian saying that she was tired and wanted to return to Russia. On the same date M.A. informed the Immigration Office in Limassol that

Ms Rantseva had abandoned her place of work and residence. According to M.A.'s subsequent witness statement, he wanted Ms Rantseva to be arrested and expelled from Cyprus so that he could bring another girl to work in the cabaret. However, Ms Rantseva's name was not entered on the list of persons wanted by the police.

B. The events of 28 March 2001

18. On 28 March 2001, at around 4 a.m., Ms Rantseva was seen in a discotheque in Limassol by another cabaret artiste. Upon being advised by the cabaret artiste that Ms Rantseva was in the discotheque, M.A. called the police and asked them to arrest her. He then went to the discotheque together with a security guard from his cabaret. An employee of the discotheque brought Ms Rantseva to him. In his subsequent witness statement, M.A. said (translation):

“When [Ms Rantseva] got into my car, she did not complain or react at all. She looked drunk and I just told her to come with me. Because she looked drunk, we did not have a conversation and she did not say a word.”

19. M.A. took Ms Rantseva to Limassol police station, where two police officers were on duty. He made a brief statement in which he set out the circumstances of Ms Rantseva's arrival in Cyprus, her employment and her subsequent disappearance from the apartment on 19 March 2001. According to the statement of the police officer in charge when they arrived, the following took place (translation):

“On 28 March 2001, slightly before 4 a.m., [M.A.] found [Ms Rantseva] in the ‘Titanic’ nightclub ... he took her and led her to the police station stating that Ms Rantseva was an illegal immigrant and that we should place her in the cells. He ([M.A.]) then left (the police station).”

20. The police officers then contacted the duty passport officer at his home and asked him to look into whether Ms Rantseva was illegal. After investigating, he advised them that her name was not in the database of wanted persons. He further advised that there was no record of M.A.'s complaint of 19 March 2001 and that, in any case, a person did not become illegal until fifteen days after a complaint was made. The passport officer contacted the person in charge of the Police Aliens and Immigration Service, who gave instructions that Ms Rantseva was not to be detained and that her employer, who was responsible for her, was to pick her up and take her to their Limassol office for further investigation at 7 a.m. that day. The police officers contacted M.A. to ask him to collect Ms Rantseva. M.A. was upset that the police would not detain her and refused to come and collect her. The police officers told him that their instructions were

that if he did not take her they were to allow her to leave. M.A. became angry and asked to speak to their superior. The police officers provided a telephone number to M.A. The officers were subsequently advised by their superior that M.A. would come and collect Ms Rantseva. Both officers, in their witness statements, said that Ms Rantseva did not appear drunk. The officer in charge said (translation):

“Ms Rantseva remained with us ... She was applying her make-up and did not look drunk ... At around 5.20 a.m. ... I was ... informed that [M.A.] had come and picked her up ...”

21. According to M.A.’s witness statement, when he collected Ms Rantseva from the police station, he also collected her passport and the other documents which he had handed to the police when they had arrived. He then took Ms Rantseva to the apartment of M.P., a male employee at his cabaret. The apartment M.P. lived in with his wife, D.P., was a split-level apartment with the entrance located on the fifth floor of a block of flats. According to M.A., they placed Ms Rantseva in a room on the second floor of the apartment. In his police statement, he said:

“She just looked drunk and did not seem to have any intention to do anything. I did not do anything to prevent her from leaving the room in [the] flat where I had taken her.”

22. M.A. said that M.P. and his wife went to sleep in their bedroom on the second floor and that he stayed in the living room of the apartment where he fell asleep. The apartment was arranged in such a way that in order to leave the apartment by the front door, it would be necessary to pass through the living room.

23. M.P. stated that he left his work at the “Zygos” cabaret in Limassol at around 3.30 a.m. and went to the “Titanic” nightclub for a drink. Upon his arrival he was informed that the girl they had been looking for, of Russian origin, was in the nightclub. Then M.A. arrived, accompanied by a security guard from the cabaret, and asked the employees of “Titanic” to bring the girl to the entrance. M.A., Ms Rantseva and the security guard then all got into M.A.’s car and left. At around 4.30 a.m. M.P. returned to his house and went to sleep. At around 6 a.m. his wife woke him up and informed him that M.A. had arrived with Ms Rantseva and that they would stay until the Immigration Office opened. He then fell asleep.

24. D.P. stated that M.A. brought Ms Rantseva to the apartment at around 5.45 a.m. She made coffee and M.A. spoke with her husband in the living room. M.A. then asked D.P. to provide Ms Rantseva with a bedroom so that she could get some rest. D.P. stated that Ms Rantseva looked drunk

and did not want to drink or eat anything. According to D.P., she and her husband went to sleep at around 6 a.m. while M.A. stayed in the living room. Having made her statement, D.P. changed her initial description of events, asserting that her husband had been asleep when M.A. arrived at their apartment with Ms Rantseva. She stated that she had been scared to admit that she had opened the door of the apartment on her own and had had coffee with M.A.

25. At around 6.30 a.m. on 28 March 2001 Ms Rantseva was found dead on the street below the apartment. Her handbag was over her shoulder. The police found a bedspread looped through the railing of the smaller balcony adjoining the room in which Ms Rantseva had been staying on the upper floor of the apartment, below which the larger balcony on the fifth floor was located.

26. M.A. claimed that he woke at 7 a.m. in order to take Ms Rantseva to the Immigration Office. He called to D.P. and M.P. and heard D.P. saying that the police were in the street in front of the apartment building. They looked in the bedroom but Ms Rantseva was not there. They looked out from the balcony and saw a body in the street. He later discovered that it was Ms Rantseva.

27. D.P. claimed that she was woken by M.A. knocking on her door to tell her that Ms Rantseva was not in her room and that they should look for her. She looked all over the apartment for her and then noticed that the balcony door in the bedroom was open. She went out onto the balcony and saw the bedspread and realised what Ms Rantseva had done. She went onto another balcony and saw a body lying on the street, covered by a white sheet and surrounded by police officers.

28. M.P. stated that he was woken up by noise at around 7 a.m. and saw his wife in a state of shock; she told him that Ms Rantseva had fallen from the balcony. He went into the living room where he saw M.A. and some police officers.

29. In his testimony of 28 March 2001, the witness G.A. stated that on 28 March 2001, at around 6.30 a.m., he was smoking on his balcony, located on the first floor of M.P. and D.P.'s building when the following took place:

“I saw something resembling a shadow fall from above and pass directly in front of me. Immediately afterwards I heard a noise as if something was breaking ... I told my wife to call the police ... I did not hear anything before the fall and I did not hear any voices immediately afterwards. The girl did not scream during the fall. She just fell as if she were unconscious ... Even if there had been a fight (in the apartment on the fifth floor) I would not have been able to hear it.”

C. The investigation and inquest in Cyprus

30. The Cypriot Government advised the Court that the original investigation file had been destroyed in the light of the internal policy to destroy files after a period of five years in cases where it was concluded that death was not attributable to a criminal act. A duplicate file, containing all the relevant documents with the exception of memo sheets, has been provided to the Court by the Government.

31. The file contains a report by the officer in charge of the investigation. The report sets out the background facts, as ascertained by forensic and crime-scene evidence, and identifies seventeen witnesses: M.A., M.P. D.P., G.A., the two police officers on duty at Limassol police station, the duty passport officer, eight police officers who attended the scene after Ms Rantseva's fall, the forensic examiner and the laboratory technician who analysed blood and urine samples.

32. The report indicates that minutes after receiving the call from G.A.'s wife, shortly after 6.30 a.m., the police arrived at the apartment building. They sealed off the scene at 6.40 a.m. and began an investigation into the cause of Ms Rantseva's fall. They took photographs of the scene, including photographs of the room in the apartment where Ms Rantseva had stayed and photographs of the balconies. The forensic examiner arrived at 9.30 a.m. and certified death. An initial forensic examination took place at the scene.

33. On the same day, the police interviewed M.A., M.P. and D.P. as well as G.A. They also interviewed the two police officers who had seen M.A. and Ms Rantseva at Limassol police station shortly before Ms Rantseva's death and the duty passport officer (relevant extracts and summaries of the statements given are included in the facts set out above at paragraphs 17-29). Of the eight police officers who attended the scene, the investigation file includes statements made by six of them, including the officer placed in charge of the investigation. There is no record of any statements being taken either from other employees of the cabaret where Ms Rantseva had worked or from the women with whom she had briefly shared an apartment.

34. When he made his witness statement on 28 March 2001, M.A. handed Ms Rantseva's passport and other documents to the police. After the conclusion and signature of his statement, he added a clarification regarding the passport, indicating that Ms Rantseva had taken her passport and documents when she left the apartment on 19 March 2001.

35. On 29 March 2001 an autopsy was carried out by the Cypriot authorities. The autopsy found a number of injuries on Ms Rantseva's body and to her internal organs. It concluded that these injuries resulted from her fall and that the fall was the cause of her death. It is not clear when

the applicant was informed of the results of the autopsy. According to the applicant, he was not provided with a copy of the autopsy report and it is unclear whether he was informed in any detail of the conclusions of the report, which were briefly summarised in the findings of the subsequent inquest.

36. On 5 August 2001 the applicant visited Limassol police station with a lawyer and spoke to the police officer who had received Ms Rantseva and M.A. on 28 March 2001. The applicant asked to attend the inquest. According to a later statement by the police officer, dated 8 July 2002, the applicant was told by the police during the visit that his lawyer would be informed of the date of the inquest hearing before the Limassol District Court.

37. On 10 October 2001 the applicant sent an application to the Limassol District Court, copied to the Procurator's General's Office of the Republic of Cyprus and the Russian consulate in the Republic of Cyprus. He referred to a request of 8 October 2001 of the Procurator's Office of the Chelyabinsk region concerning legal assistance (see paragraph 48 below) and asked to exercise his right to familiarise himself with the materials of the case before the inquest hearing, to be present at the hearing and to be notified in due time of the date of the hearing. He also advised that he wished to present additional documents to the court in due course.

38. The inquest proceedings were fixed for 30 October 2001 and, according to the police officer's statement of 8 July 2002 (see paragraph 36 above), the applicant's lawyer was promptly informed. However, neither she nor the applicant appeared before the District Court. The case was adjourned to 11 December 2001 and an order was made that the Russian embassy be notified of the new date so as to inform the applicant.

39. In a facsimile dated 20 October 2001 and sent on 31 October 2001 to the Limassol District Court, copied to the Procurator's General's Office of the Republic of Cyprus and the Russian consulate in the Republic of Cyprus, the applicant asked for information regarding the inquest date to be sent to his new place of residence.

40. On 11 December 2001 the applicant did not appear before the District Court and the inquest was adjourned until 27 December 2001.

41. On 27 December 2001 the inquest took place before the Limassol District Court in the absence of the applicant. The court's verdict of the same date stated, *inter alia* (translation):

"At around 6.30 a.m. on [28 March 2001] the deceased, in an attempt to escape from the above-mentioned apartment and in strange circumstances, jumped into the void as a result of which she was fatally injured ...

My verdict is that MS OXANA RANTSEVA died on 28 March 2001, in circumstances resembling an accident, in an attempt to escape from the apartment in which she was a guest (*εφιλοξενείτο*).

There is no evidence before me that suggests criminal liability of a third person for her death.”

D. Subsequent proceedings in Cyprus and Russia

42. Ms Rantseva’s body was transferred to Russia on 8 April 2001.

43. On 9 April 2001 the applicant requested the Chelyabinsk Regional Bureau of Medical Examinations (“the Chelyabinsk Bureau”) to perform an autopsy of the body. He further requested the Federal Security Service of the Russian Federation and the General Prosecutor’s Office to investigate Ms Rantseva’s death in Cyprus. On 10 May 2001 the Chelyabinsk Bureau issued its report on the autopsy.

44. In particular, the following was reported in the forensic diagnosis (translation provided):

“It is a trauma from falling down from a large height, the falling on a plane of various levels, politrauma of the body, open cranial trauma: multiple fragmentary comminuted fracture of the facial and brain skull, multiple breaches of the brain membrane on the side of the brain vault and the base of the skull in the front brain pit, haemorrhages under the soft brain membranes, haemorrhages into the soft tissues, multiple bruises, large bruises and wounds on the skin, expressed deformation of the head in the front-to-back direction, closed dull trauma of the thorax with injuries of the thorax organs ..., contusion of the lungs along the back surface, fracture of the spine in the thorax section with the complete breach of the marrow and its displacement along and across ...

Alcohol intoxication of a medium degree: the presence of ethyl alcohol in the blood (1.8%), and in the urine (2.5%).”

45. The report’s conclusions included the following:

“The colour and the look of bruises, breaches and wounds as well as haemorrhages with the morphological changes of the same type in the injured tissues indicates, without any doubt, that the traumas happened while she was alive, as well as the fact that they happened not very long before death, within a very short time period, one after another.

During the forensic examination of the corpse of Rantseva O.N. no injuries resulting from external violence, connected with the use of various firearms, various sharp objects and weapons, influence of physical and chemical reagents or natural factors have been established. ... During the forensic chemical examination of the blood and urine, internal organs of the corpse no narcotic, strong or toxic substances are found. Said circumstances exclude the possibility of the death of Rantseva O.N. from firearms, cold steel, physical, chemical and natural factors as well as poisoning and diseases of various organs and systems. ...

Considering the location of the injuries, their morphological peculiarities, as well as certain differences, discovered during the morphological and histological analysis and the response of the injured tissues we believe that in this particular case a trauma from falling down from the great height took place, and it was the result of the so-called staged/bi-moment fall on the planes of various levels during which the primary contact of the body with an obstacle in the final phase of the fall from the great height was by the back surface of the body with a possible sliding and secondary contact by the front surface of the body, mainly the face with the expressed deformation of the head in the front-to-back direction due to shock-compressive impact ...

During the forensic chemical examination of the corpse of Rantseva O.N. in her blood and urine we found ethyl spirits 1.8[%] and 2.5[%] correspondingly, which during her life might correspond to medium alcohol intoxication which is clinically characterised by a considerable emotional instability, breaches in mentality and orientation in space in time.”

46. On 9 August 2001 the Russian embassy in Cyprus requested from the chief of Limassol police station copies of the investigation files relating to Ms Rantseva’s death.

47. On 13 September 2001 the applicant applied to the public prosecutor of the Chelyabinsk region requesting that he apply on his behalf to the public prosecutor of Cyprus for legal assistance free of charge as well as an exemption from court expenses for additional investigation into the death of his daughter on the territory of Cyprus.

48. By a letter of 11 December 2001, the Deputy Prosecutor General of the Russian Federation advised the Minister of Justice of the Republic of Cyprus that the public prosecutor’s office of the Chelyabinsk region had conducted an examination in respect of Ms Rantseva’s death, including a forensic medical examination. He forwarded a request, dated 8 October 2001, under the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters of 1959 (“the Mutual Assistance Convention” – see paragraphs 175-78 below) and the Treaty between the USSR and the Republic of Cyprus on Legal Assistance in Civil, Family and Criminal Law Matters of 1984 (“the Legal Assistance Treaty” – see paragraphs 179-85 below [see full text of judgment for paragraphs 181-85, available in Hudoc]), for the purposes of establishing all the circumstances of Ms Rantseva’s death and bringing to justice guilty parties before the Cypriot courts. The request included the findings of the Russian authorities as to the background circumstances; it is not clear how the findings were reached and what, if any, investigation was conducted independently by the Russian authorities.

49. The findings stated, *inter alia*, as follows (translation provided):

“The police officers refused to arrest Rantseva O.N. due to her right to stay on the territory of Cyprus without the right to work for 14 days, i.e. until 2 April 2001. Then Mr [M.A.] suggested to detain Rantseva O.N. till the morning as a drunken person.

He was refused, since, following the explanations provided by the police officers Rantseva O.N. looked like a sober person, behaved decently, was calm, was laying [*sic*] make-up. M.A., together with an unestablished person, at 5.30 a.m. on 28 March 2001, took Rantseva O.N. from the regional police precinct and brought her to the apartment of [D.P.] ... where [they] organised a meal, and then, at 6.30 a.m., locked Rantseva O.N. in a room of the attic of the 7th floor of said house.”

50. The request highlighted the conclusion of the experts at the Chelyabinsk Bureau that there had been two stages in Ms Rantseva’s fall, first on her back and then on her front. The request noted that this conclusion contradicted the findings made in the Cypriot forensic examination that Ms Rantseva’s death had resulted from a fall face-down. It further noted:

“It is possible to suppose that at the moment of her falling down the victim could cry from horror. However, it contradicts the materials of the investigation, which contain the evidence of an inhabitant of the second floor of this row of loggias, saying that a silent body fell down on the asphalt ...”

51. The report concluded:

“Judging by the report of the investigator to Mr Rantsev N.M., the investigation ends with the conclusion that the death of Rantseva O.N. took place under strange and unestablished circumstances, demanding additional investigation.”

52. The prosecutor of the Chelyabinsk region therefore requested, in accordance with the Legal Assistance Treaty, that further investigation be carried out into the circumstances of Ms Rantseva’s death in order to identify the cause of death and eliminate the contradictions in the available evidence; that persons having any information concerning the circumstances of the death be identified and interviewed; that the conduct of the various parties be considered from the perspective of bringing murder and/or kidnapping and unlawful deprivation of freedom charges, and in particular that M.A. be investigated; that the applicant be informed of the materials of the investigation; that the Russian authorities be provided with a copy of the final decisions of the judicial authorities as regards Ms Rantseva’s death; and that the applicant be granted legal assistance free of charge and be exempted from paying court expenses.

53. On 27 December 2001 the Russian Federation wrote to the Cypriot Ministry of Justice requesting, on behalf of the applicant, that criminal proceedings be instituted in respect of Ms Rantseva’s death, that the applicant be joined as a victim in the proceedings and that he be granted free legal assistance.

54. On 16 April 2002 the Russian embassy in Cyprus conveyed to the Cypriot Ministry of Justice and Public Order the requests dated 11 and 27 December 2001 of the Prosecutor’s General’s Office of the Russian

Federation, made under the Legal Assistance Treaty, for legal assistance concerning Ms Rantseva's death.

55. On 25 April 2002 the Prosecutor General's Office of the Russian Federation reiterated its request for the institution of criminal proceedings in connection with Ms Rantseva's death and the applicant's request to be added as a victim to the proceedings in order to submit his further evidence, as well as his request for legal aid. It requested the Cypriot Government to provide an update and advise of any decisions that had been taken.

56. On 25 November 2002 the applicant applied to the Russian authorities to be recognised as a victim in the proceedings concerning his daughter's death and reiterated his request for legal assistance. The request was forwarded by the Prosecutor General's Office of the Russian Federation to the Cypriot Ministry of Justice.

57. By a letter of 27 December 2002, the assistant to the Prosecutor General of the Russian Federation wrote to the Cypriot Ministry of Justice referring to the detailed request made by the applicant for the initiation of criminal proceedings in connection with the death of his daughter and for legal aid in Cyprus, which had previously been forwarded to the Cypriot authorities pursuant to the Mutual Assistance Convention and the Legal Assistance Treaty. The letter noted that no information had been received and requested that a response be provided.

58. On 13 January 2003 the Russian embassy wrote to the Cypriot Ministry of Foreign Affairs requesting an expedited response to its request for legal assistance in respect of Ms Rantseva's death.

59. By letters of 17 and 31 January 2003, the Prosecutor General's Office of the Russian Federation noted that it had received no response from the Cypriot authorities in relation to its requests for legal assistance, the contents of which it repeated.

60. On 4 March 2003 the Cypriot Ministry of Justice informed the Prosecutor General of the Russian Federation that its request had been duly executed by the Cypriot police. A letter from the Chief of Police and the police report of 8 July 2002 recording the applicant's visit to Limassol police station in August 2001 were enclosed.

61. On 19 May 2003 the Russian embassy wrote to the Cypriot Ministry of Foreign Affairs requesting an expedited response to its request for legal assistance in respect of Ms Rantseva's death.

62. On 5 June 2003 the Prosecutor General's Office of the Russian Federation submitted a further request pursuant to the Legal Assistance Treaty. It requested that a further investigation be conducted into the circumstances of Ms Rantseva's death as the verdict of 27 December 2001 was unsatisfactory. In particular, it noted that despite the strange

circumstances of the incident and the acknowledgment that Ms Rantseva was trying to escape from the flat where she was held, the verdict did not make any reference to the inconsistent testimonies of the relevant witnesses or contain any detailed description of the findings of the autopsy carried out by the Cypriot authorities.

63. On 8 July 2003 the Russian embassy wrote to the Cypriot Ministry of Foreign Affairs requesting a reply to its previous requests as a matter of urgency.

64. On 4 December 2003 the Commissioner for Human Rights of the Russian Federation forwarded the applicant's complaint about the inadequate reply from the Cypriot authorities to the Cypriot Ombudsman.

65. On 17 December 2003, in reply to the Russian authorities' request (see paragraph 52 above), the Cypriot Ministry of Justice forwarded to the Prosecutor General of the Russian Federation a further report prepared by the Cypriot police and dated 17 November 2003. The report was prepared by one of the officers who had attended the scene on 28 March 2001 and provided brief responses to the questions posed by the Russian authorities. The report reiterated that witnesses had been interviewed and statements taken. It emphasised that all the evidence was taken into consideration by the inquest. It continued as follows (translation):

“At about 6.30 a.m. on 28 March 2001 the deceased went out onto the balcony of her room through the balcony door, climbed down to the balcony of the first floor of the apartment with the assistance of a bedspread which she tied to the protective railing of the balcony. She carried on her shoulder her personal bag. From that point, she clung to the aluminium protective railing of the balcony so as to climb down to the balcony of the apartment on the floor below in order to escape. Under unknown circumstances, she fell into the street, as a result of which she was fatally injured.”

66. The report observed that it was not known why Ms Rantseva left the apartment on 19 March 2001 but, on the basis of the investigation, it concluded (translation):

“... the deceased did not want to be expelled from Cyprus and because her employer was at the entrance of the flat where she was a guest, she decided to take the risk of trying to climb over the balcony, as a result of which she fell to the ground and died instantaneously.”

67. As to the criticism of the Cypriot autopsy and alleged inconsistencies in the forensic evidence between the Cypriot and Russian authorities, the report advised that these remarks had been forwarded to the Cypriot forensic examiner who had carried out the autopsy. His response was that his own conclusions were sufficient and that no supplementary information was required. Finally, the report reiterated that the inquest had concluded that there was no indication of any criminal liability for Ms Rantseva's death.

68. By a letter of 17 August 2005, the Russian Ambassador to Cyprus requested further information about a hearing concerning the case apparently scheduled for 14 October 2005 and reiterated the applicant's request for free legal assistance. The Cypriot Ministry of Justice responded by facsimile on 21 September 2005, indicating that the Limassol District Court had been unable to find any reference to a hearing in the case fixed for 14 October 2005 and requesting clarification from the Russian authorities.

69. On 28 October 2005 the applicant asked the Russian authorities to obtain testimonies from two young Russian women, now resident in Russia, who had been working with Ms Rantseva at the cabaret in Limassol and could testify about sexual exploitation taking place there. He reiterated his request on 11 November 2005. The Russian authorities replied that they could only obtain such testimonies upon receipt of a request by the Cypriot authorities.

70. By a letter of 22 December 2005, the Prosecutor General's Office of the Russian Federation wrote to the Cypriot Ministry of Justice seeking an update on the new inquest into Ms Rantseva's death and requesting information on how to appeal Cypriot court decisions. The letter indicated that, according to information available, the hearing set for 14 October 2005 had been suspended due to the absence of evidence from the Russian nationals who had worked in the cabaret with Ms Rantseva. The letter concluded with an undertaking to assist in any request for legal assistance by Cyprus aimed at the collection of further evidence.

71. In January 2006, according to the applicant, the Attorney-General of Cyprus confirmed to the applicant's lawyer that he was willing to order the reopening of the investigation upon receipt of further evidence showing any criminal activity.

72. On 26 January 2006 the Russian embassy wrote to the Cypriot Ministry of Justice requesting an update on the suspended hearing of 14 October 2005. The Ministry of Justice replied by facsimile on 30 January 2006, confirming that neither the Limassol District Court nor the Supreme Court of Cyprus had any record of such a hearing and requesting further clarification of the details of the alleged hearing.

73. On 11 April 2006 the Prosecutor General's Office of the Russian Federation wrote to the Cypriot Ministry of Justice requesting an update on the suspended hearing and reiterating its query regarding the appeals procedure in Cyprus.

74. On 14 April 2006, by letter to the Russian authorities, the Attorney-General of Cyprus advised that he saw no reason to request the Russian authorities to obtain the testimonies of the two Russian citizens identified by the applicant. According to him, if the said persons were in the Republic

of Cyprus, their testimonies could be obtained by the Cypriot police and, if they were in Russia, the Russian authorities did not need the consent of the Cypriot authorities to obtain their statements.

75. On 26 April 2006 the Cypriot Ministry of Justice replied to the Prosecutor General's Office of the Russian Federation reiterating its request for more information about the alleged suspended hearing.

76. On 17 June 2006 the Prosecutor General's Office of the Russian Federation wrote to the Attorney-General of Cyprus reminding him of the outstanding requests for renewal of investigations into Ms Rantseva's death and for information on the progress of judicial proceedings.

77. On 22 June and 15 August 2006 the applicant reiterated his request to the Russian authorities that statements be taken from the two Russian women.

78. On 17 October 2006 the Cypriot Ministry of Justice confirmed to the Prosecutor General's Office of the Russian Federation that the inquest into Ms Rantseva's death was completed on 27 December 2001 and that it found that her death was the result of an accident. The letter noted:

“No appeal was lodged against the decision because of the lack of additional evidence.”

79. On 25 and 27 October 2006 and on 3 October and 6 November 2007 the applicant reiterated his request to the Russian authorities that statements be taken from the two Russian women.

II. REPORTS ON THE SITUATION OF “ARTISTES” IN CYPRUS

A. *Ex officio* report of the Cypriot Ombudsman on the regime regarding entry and employment of alien women as artistes in entertainment places in Cyprus, 24 November 2003

80. In November 2003, the Cypriot Ombudsman published a report on “artistes” in Cyprus. In her introduction she explained the reasons for her report as follows (all quotations are from a translation of the report provided by the Cypriot Government):

“Given the circumstances under which [Oxana] Rantseva had lost her life and in the light of similar cases which have been brought into publicity regarding violence or demises of alien women who arrives [*sic*] in Cyprus to work as ‘artistes’, I have decided to undertake an *ex officio* investigation ...”

81. As to the particular facts of Ms Rantseva's case, she noted the following:

“After formal immigration procedures, she started working on 16 March 2001. Three days later she abandoned the cabaret and the place where she had been staying

for reasons which have never been clarified. The employer reported the fact to the Aliens and Immigration Department in Limassol. However, [Oxana] Rantseva's name was not inserted on the list comprising people wanted by the police, for unknown reasons, as well."

82. She further noted:

"The reason for which [Oxana] Rantseva was surrendered by the police to her employer, instead of setting her free, since there were [neither an] arrest warrant [nor an] expulsion decree against her, remained unknown."

83. The Ombudsman's report considered the history of the employment of young foreign women as cabaret artistes, noting that the word "artiste" in Cyprus has become synonymous with "prostitute". Her report explained that since the mid-1970s, thousands of young women had legally entered Cyprus to work as artistes but had in fact worked as prostitutes in one of the many cabarets in Cyprus. Since the beginning of the 1980s, efforts had been made by the authorities to introduce a stricter regime in order to guarantee effective immigration monitoring and to limit the "well-known and commonly acknowledged phenomenon of women who arrived in Cyprus to work as artistes". However, a number of the measures proposed had not been implemented due to objections from cabaret managers and artistic agents.

84. The Ombudsman's report noted that in the 1990s the prostitution market in Cyprus started to be served by women coming mainly from former States of the Soviet Union. She concluded:

"During the same period, one could observe a certain improvement regarding the implementation of those measures and the policy being adopted. However, there was no improvement regarding sexual exploitation, trafficking and mobility of women under a regime of modern slavery."

85. As regards the living and working conditions of artistes, the report stated:

"The majority of the women entering the country to work as artistes come from poor families of the post-socialist countries. Most of them are educated ... Few are the real artistes. Usually they are aware that they will be compelled to prostitute themselves. However, they do not always know about the working conditions under which they will exercise this job. There are also cases of alien women who come to Cyprus, having the impression that they will work as waitresses or dancers and that they will only have drinks with clients ('*consommation*'). They are made by force and threats to comply with the real terms of their work ...

Alien women who do not succumb to this pressure are forced by their employers to appear at the District Aliens and Immigration Branch to declare their wish to terminate their contract and to leave Cyprus on ostensible grounds ... Consequently, the employers can replace them quickly with other artistes ...

The alien artistes from the moment of their entry into the Republic of Cyprus to their departure are under constant surveillance and guard of their employers. After finishing their work, they are not allowed to go wherever they want. There are serious complaints even about cases of artistes who remain locked in their residence place. Moreover, their passports and other personal documents are retained by their employers or artistic agents. Those who refuse to obey are punished by means of violence or by being imposed fees which usually consist in deducting percentages of drinks, ‘*consommation*’ or commercial sex. Of course these amounts are included in the contracts signed by the artistes.

...

Generally, artistes stay at one or zero star hotels, flats or guesthouses situated near or above the cabarets, whose owners are the artistic agents or the cabaret owners. These places are constantly guarded. Three or four women sleep in each room. According to reports given by the police, many of these buildings are inappropriate and lack sufficient sanitation facilities.

... Finally, it is noted that at the point of their arrival in Cyprus alien artistes are charged with debts, for instance with travelling expenses, commissions deducted by the artistic agent who brought them to Cyprus or with commissions deducted by the agent who located them in their country etc. Therefore, they are obliged to work under whichever conditions to pay off at least their debts.” (*footnotes omitted*)

86. Concerning the recruitment of women in their countries of origin, the report noted:

“Locating women who come to work in Cyprus is usually undertaken by local artistic agents in cooperation with their homologues in different countries and arrangements are made between both of them. After having worked for six months maximum in Cyprus, a number of these artistes are sent to Lebanon, Syria, Greece or Germany.” (*footnotes omitted*)

87. The Ombudsman observed that the police received few complaints from trafficking victims:

“The police explain that the small number of complaints filed is due to the fear that artistes feel, since they receive threats against their lives on the part of their procurer.”

88. She further noted that protection measures for victims who had filed complaints were insufficient. Although they were permitted to work elsewhere, they were required to continue working in similar employment. They could therefore be easily located by their former employers.

89. The Ombudsman concluded:

“The phenomenon of trafficking in persons has so tremendously grown worldwide. Trafficking in persons concerns not only sexual exploitation of others but also exploitation of their employment under conditions of slavery and servitude ...

From the data of this report it is observed that over the last two decades Cyprus has not been only a destination country but a transit country where women are

systematically promoted to the prostitution market. It follows also that this is also due to a great extent to the tolerance on the part of the immigration authorities, which are fully aware of what really happens.

On the basis of the policy followed as for the issue of entry and employment permits to entertainment and show places, thousands of alien women, with no safety valve, have entered by law the country to work as artistes unlawfully. In various forms of pressure and coercion most of these women are forced by their employers to prostitution under cruel conditions, which infringe upon the fundamental human rights, such as individual freedom and human dignity.” (*footnotes omitted*)

90. Although she considered the existing legislative framework to combat trafficking and sexual exploitation satisfactory, she noted that no practical measures had been taken to implement the policies outlined, observing as follows:

“... The various departments and services dealing with this problem are often unaware of the matter and have not been properly trained or ignore those obligations enshrined in the law ...”

B. Extracts of the report of 12 February 2004 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights on his visit to Cyprus in June 2003 (CommDH(2004)2)

91. The Council of Europe Commissioner for Human Rights visited Cyprus in June 2003 and, in his subsequent report of 12 February 2004, he referred to issues in Cyprus regarding trafficking of women. The report noted, *inter alia*:

“29. It is not at all difficult to understand how Cyprus, given its remarkable economic and tourist development, has come to be a major destination for this traffic in the eastern Mediterranean region. The absence of an immigration policy and the legislative shortcomings in that respect have merely encouraged the phenomenon.”

92. As regards the legal framework in place in Cyprus (see paragraphs 127-31 below), the Commissioner observed:

“30. The authorities have responded at the normative level. The Act of 2000 (number 3(I), 2000) has established a suitable framework for suppression of trafficking in human beings and sexual exploitation of children. Under the Act, any action identifiable as trafficking in human beings in the light of the Convention for the Suppression of Trafficking in Persons and of the Exploitation and Prostitution of Others, together with other acts of a similar nature specified by law, are an offence punishable by 10 years’ imprisonment, the penalty being increased to 15 years where the victim is under 18 years of age. The offence of sexual exploitation carries a 15 year prison sentence. If committed by persons in the victim’s entourage or persons wielding authority or influence over the victim, the penalty is 20 years in prison. According to the provisions of Article 4, using children for the production and sale of pornographic material is an offence. Article 7 grants State aid, within reasonable limits, to victims

of exploitation; such aid comprises subsistence allowance, temporary accommodation, medical care and psychiatric support. Article 8 reaffirms the right to redress by stressing the power of the court to award punitive damages justified by the degree of exploitation or the degree of the accused person's constraint over the victim. A foreign worker lawfully present in Cyprus who is a victim of exploitation can approach the authorities to find other employment up until the expiry of the initial work permit (Article 9). Lastly, the Council of Ministers, under Article 10, appoints a guardian for victims with the principal duties of counselling and assisting them, examining complaints of exploitation, and having the culprits prosecuted, as well as for pinpointing any deficiency or loophole in the law and for making recommendations with a view to their removal."

93. Concerning practical measures, the Commissioner noted:

"31. At a practical level, the Government has made efforts to protect women who have laid a complaint against their employers by permitting them to remain in the country in order to substantiate the charges. In certain cases, the women have remained in Cyprus at government expense during the investigation."

94. However, he criticised the failure of the authorities to tackle the problem of the excessive number of young foreign women coming to work in Cypriot cabarets:

"32. However, apart from punitive procedures, preventive control measures could be introduced. By the authorities' own admission, the number of young women migrating to Cyprus as nightclub artistes is well out of proportion to the population of the island."

C. Extracts of the follow-up report of 26 March 2006 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights on the progress made in implementing his recommendations (CommDH(2006)12)

95. On 26 March 2006, the Council of Europe Commissioner for Human Rights published a follow-up report in which he assessed the progress of the Cypriot Government in implementing the recommendations of his previous report.

...

100. The report reached the following conclusions:

"57. Trafficking in human beings is one of the most pressing and complex human rights issues faced by Council of Europe member States, including Cyprus. There is obviously a risk that the young women who enter Cyprus on artiste visas may be victims of trafficking in human beings or later become victims of abuse or coercion. These women are officially recruited as cabaret dancers but are nevertheless often expected also to work as prostitutes. They are usually from countries with inferior income levels to those in Cyprus and may find themselves in a vulnerable position to refuse demands from their employers or clients. The system itself, whereby the establishment owner applies for the permit on behalf of the woman, often renders the

woman dependent on her employer or agent, and increases the risk of her falling into the hands of trafficking networks.

58. The Commissioner urges the Cypriot authorities to be especially vigilant about monitoring the situation and ensuring that the system of artiste visas is not used for facilitating trafficking or forced prostitution. In this context, the Commissioner recalls the exemplary reaction of the Luxembourg authorities to similar concerns expressed in his report on the country and their withdrawal of the cabaret-artiste visa regime. Changes to the current practice might, at the very least, include women having to apply for the visa themselves, and the information leaflet being given to the women, if possible, before they enter the country.

59. The Commissioner welcomes the new National Action Plan for the Combating of Human Trafficking as a first step in addressing this issue and encourages the Ministry of the Interior to ensure its full implementation. The new law on trafficking, once enacted, will also play an important role. The variety of police activities in response to this phenomenon, such as the setting up of the Office for the Prevention and Combating of Human Trafficking, should also be welcomed.

60. In order to respect the human rights of trafficked persons, the authorities need to be able to identify victims and refer them to specialised agencies which can offer shelter and protection, as well as support services. The Commissioner urges the Cypriot authorities to continue with the training of police officers in victim identification and referral, and encourages the authorities to include women police officers in this area. More effective partnerships with NGOs and other civil society actors should also be developed. The Commissioner expresses his hope that the shelter in Limassol will be put into operation as soon as possible.”

D. Extracts of the report of 12 December 2008 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights on his visit to Cyprus on 7 to 10 July 2008 (CommDH(2008)36)

101. The Commissioner of Human Rights recently published a further report following a visit to Cyprus in July 2008. The report comments on the developments in respect of issues relating to trafficking of human beings, emphasising at the outset that trafficking of women for exploitation was a major problem in many European countries, including Cyprus. The report continued as follows:

“33. Already in 2003, the Commissioner for Administration (Ombudswoman) stated that Cyprus had been associated with trafficking both as a country of destination and transit, the majority of women being blackmailed and forced to provide sexual services. In 2008, the island still is a destination country for a large number of women trafficked from the Philippines, Russia, Moldova, Hungary, Ukraine, Greece,

Vietnam, Uzbekistan and the Dominican Republic for the purpose of commercial sexual exploitation ... Women are reportedly denied part or all of their salaries, forced to surrender their passports, and pressed into providing sexual services for clients. Most of these women are unable to move freely, are forced to work far above normal working hours, and live in desperate conditions, isolated and under strict surveillance.

34. Victims of trafficking are recruited to Cyprus mainly on three-month so-called ‘artiste’ or ‘entertainment’ visas to work in the cabaret industry including nightclubs and bars or on tourist visas to work in massage parlours disguised as private apartments ... The permit is sought by the owner of the establishment, in most cases so-called ‘cabarets’, for the women in question.

35. The study conducted by the Mediterranean Institute of Gender Studies (MIGS) led to a report on trafficking in human beings published in October 2007. It shows that an estimated 2,000 foreign women enter the island every year with short term ‘artiste’ or ‘entertainment’ work permits. Over the 20-year period 1982-2002, there was a dramatic increase of 111% in the number of cabarets operating on the island ...

36. During his visit the Commissioner learned that there are now approximately 120 cabaret establishments in the Republic of Cyprus, each of them employing around 10 to 15 women ...” (*footnotes omitted*)

102. The Commissioner noted that the Government had passed comprehensive anti-trafficking legislation criminalising all forms of trafficking, prescribing up to twenty years’ imprisonment for sexual exploitation and providing for protection and support measures for victims (see paragraphs 127-31 below). He also visited the new government-run shelter in operation since November 2007 and was impressed by the facility and the commitment shown by staff. As regards allegations of corruption in the police force, the report noted as follows:

“42. The Commissioner was assured that allegations of trafficking-related corruption within the police force were isolated cases. The authorities informed the Commissioner that so far, three disciplinary cases involving human trafficking/prostitution have been investigated: one resulted in an acquittal and two are still under investigation. In addition, in 2006, a member of the police force was sentenced to 14 months’ imprisonment and was subsequently dismissed from service following trafficking related charges.”

103. The report drew the following conclusions in respect of the artiste permit regime in Cyprus:

“45. The Commissioner reiterates that trafficking in women for the purposes of sexual exploitation is a pressing and complex human rights [issue] faced by a number of Council of Europe member States, including Cyprus. A paradox certainly exists

that while the Cypriot government has made legislative efforts to fight trafficking in human beings and expressed its willingness through [its] National Action Plan 2005, it continues to issue work permits for so-called cabaret artistes and licences for the cabaret establishments. While on paper the permits are issued to those women who will engage in some type of artistic performance, the reality is that many, if not most, of these women are expected to work as prostitutes.

46. The existence of the ‘artiste’ work permit leads to a situation which makes it very difficult for law enforcement authorities to prove coercion and trafficking and effectively combat it. This type of permit could thus be perceived as contradicting the measures taken against trafficking or at least as rendering them ineffective.

47. For these reasons, the Commissioner regrets that the ‘artiste’ work permit is still in place today despite the fact that the government has previously expressed its commitment to abolish it. It seems that the special information leaflet given to women entering the country on such a permit is of little effect, even though the woman needs to have read and signed the leaflet in the presence of an official.

48. The Commissioner calls upon the Cypriot authorities to abolish the current scheme of cabaret ‘artistes’ work permits ...”

...

E. Trafficking in Persons Report, US State Department, June 2008

105. In its 2008 report on trafficking, the US State Department noted:

“Cyprus is a destination country for a large number of women trafficked from the Philippines, Russia, Moldova, Hungary, Ukraine, Greece, Vietnam, Uzbekistan, and the Dominican Republic for the purpose of commercial sexual exploitation ... Most victims of trafficking are fraudulently recruited to Cyprus on three-month ‘artiste’ work permits to work in the cabaret industry or on tourist visas to work in massage parlors disguised as private apartments.”

106. The report found that Cyprus had failed to provide evidence that it had increased its efforts to combat severe forms of trafficking in persons from the previous year.

107. The report made the following recommendations to the Cypriot Government:

“Follow through with plans to abolish, or greatly restrict use of the artiste work permit – a well-known conduit for trafficking; establish standard operating procedures to protect and assist victims in its new trafficking shelter; develop and launch a comprehensive demand reduction campaign specifically aimed at clients and the larger public to reduce widespread misconceptions about trafficking and the cabaret industry; dedicate more resources to its anti-trafficking unit; and improve the quality of trafficking prosecutions to secure convictions and appropriate punishments for traffickers.”

III. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

A. Cyprus

1. *Extracts of the Cypriot Constitution*

108. Under the Cypriot Constitution the right to life and corporal integrity is protected by Article 7.

109. Article 8 provides that no person shall be subjected to torture or to inhuman or degrading punishment or treatment.

110. Article 9 guarantees:

“Every person has the right to a decent existence and to social security. A law shall provide for the protection of the workers, assistance to the poor and for a system of social insurance.”

111. Article 10 provides, in so far as relevant:

“1. No person shall be held in slavery or servitude.

2. No person shall be required to perform forced or compulsory labour ...”

112. Article 11 § 1 provides that every person has the right to liberty and security of person. Article 11 § 2 prohibits deprivation of liberty except in cases permitted under Article 5 § 1 of the Convention and as provided by law.

2. *Applications for entrance, residence and work permits for artistes*

(a) **The procedure at the relevant time**

113. In 2000 the Civil Registry and Migration Department provided the following definition of “artiste”:

“... any alien who wishes to enter Cyprus in order to work in a cabaret, musical-dancing place or other night entertainment place and has attained the age of 18 years.”

114. Under section 20 of the Aliens and Immigration Law (Chapter 105), the Council of Ministers has jurisdiction to issue regulations concerning entry requirements for aliens, monitoring the immigration and movements of aliens, regulating warranties in respect of aliens holding permits and determining any relevant fees. Notwithstanding the existence of these powers, at the material time the entry procedures for those entering Cyprus to work as cabaret artistes were regulated by decisions or instructions of the Minister of the Interior, immigration officers and the general directors of the Ministry.

115. In line with a procedure introduced in 1987, applications for entry, temporary residence and work permits had to be submitted by the prospective

employer (the cabaret manager) and the artistic agent, accompanied by an employment contract recording the exact terms agreed between the parties and photocopies of relevant pages of the artiste's passport. Artistic agents were also required to deposit a bank guarantee in the sum of 10,000 Cypriot pounds (CYP) (approximately 17,000 euros (EUR)) to cover possible repatriation expenses. Cabaret managers were required to deposit a bank warranty in the sum of CYP 2,500 (approximately EUR 4,200) to cover a repatriation for which the manager was responsible.

116. If all the conditions were fulfilled, an entry and temporary resident permit valid for five days was granted. Upon arrival, the artiste was required to undergo various medical tests for Aids and other infectious or contagious diseases. Upon submission of satisfactory results, a temporary residence and work permit valid for three months was granted. The permit could be renewed for a further three months. The number of artistes who could be employed in a single cabaret was limited.

117. In an effort to prevent artistes from being forced to leave the cabaret with clients, artistes were required to be present on the cabaret premises between 9 p.m. and 3 a.m., even if their own performance lasted for only one hour. Absence due to illness had to be certified by a doctor's letter. Cabaret managers were required to advise the Immigration Office if an artiste failed to show up for work or otherwise breached her contract. Failure to do so would result in the artiste being expelled, with her repatriation expenses covered by the bank guarantee deposited by the cabaret manager. If an artistic agent had been convicted of offences linked to prostitution, he would not be granted entry permits for artistes.

(b) Other relevant developments

118. In 1986, following reports of prostitution of artistes, the police director proposed establishing an *ad hoc* committee responsible for assessing whether artistes seeking to enter Cyprus held the necessary qualifications for the grant of an artiste visa. However, the measure was never implemented. A committee with a more limited remit was set up but, over time, was gradually weakened.

119. Under the procedure introduced in 1987, an application for an entry permit had to be accompanied by evidence of artistic competency. However, this measure was indefinitely suspended in December 1987 on the instructions of the then general director of the Ministry of the Interior.

120. In 1990, following concerns about the fact that artistic agents also owned or managed cabarets or owned the accommodation in which their artistes resided, the Civil Registry and Immigration Department notified all artistic agents that from 30 June 1990 cabaret owners were not permitted

to work also as artistic agents. They were requested to advise the authorities which of the two professions they intended to exercise. Further, the level of the bank guarantees was increased, from CYP 10,000 to CYP 15,000 in respect of artistic agents and from CYP 2,500 to CYP 10,000 in respect of cabaret managers. However, these measures were never implemented following objections from artistic agents and cabaret managers. The only change which was made was an increase in the level of the bank guarantee by cabaret managers from CYP 2,500 to CYP 3,750 (approximately EUR 6,400).

...

4. Trafficking in human beings

127. Legislation on human trafficking was introduced in Cyprus under Law no. 3(1) of 2000 on the combating of trafficking in persons and sexual exploitation of children. Section 3(1) prohibits:

“(a) The sexual exploitation of adult persons for profit if:

- (i) it is done by the use of force, violence or threats; or
- (ii) there is fraud; or

(iii) it is done through abuse of power or other kind of pressure to such an extent so that the particular person would have no substantial and reasonable choice but to succumb to pressure or ill-treatment;

(b) The trafficking of adult persons for profit and for sexual exploitation purposes in the circumstances referred to in subsection (a) above;

(c) The sexual exploitation or the ill-treatment of minors;

(d) The trafficking of minors for the purpose of their sexual exploitation or ill-treatment.”

128. Section 6 provides that the consent of the victim is not a defence to the offence of trafficking.

129. Under section 5(1), persons found guilty of trafficking adults for the purposes of sexual exploitation may be imprisoned for up to ten years or fined CYP 10,000, or both. In the case of a child, the potential prison sentence is increased to fifteen years and the fine to CYP 15,000. Section 3(2) provides for a greater penalty in certain cases:

“For the purposes of this section, blood relationship or relationship by affinity up to the third degree with the victim and any other relation of the victim with the person, who by reason of his position exercises influence and authority over the victim and includes relations with guardian, educators, hostel administration, rehabilitation home, prisons or other similar institutions and other persons holding similar position or capacity that constitutes abuse of power or other kind of coercion:

(a) a person acting contrary to the provisions of section 1(a) and (b) commits an offence and upon conviction is liable to imprisonment for fifteen years;

(b) a person acting contrary to the provisions of section 1(c) and (d) commits an offence and upon conviction is liable to imprisonment for twenty years.”

130. Section 7 imposes a duty on the State to protect victims of trafficking by providing them with support, including accommodation, medical care and psychiatric support.

131. Under sections 10 and 11, the Council of Ministers may appoint a “guardian of victims” to advise, counsel, and guide victims of exploitation; to hear and investigate complaints of exploitation; to provide victims with treatment and safe residence; to take the necessary steps to prosecute offenders; to take measures aimed at rehabilitating, re-employing or repatriating victims; and to identify any deficiencies in the law to combat trafficking. Although a custodian was appointed, at the time of the Cypriot Ombudsman’s 2003 report (see paragraphs 80-90 above), the role remained theoretical and no programme to ensure protection of victims had been prepared.

B. Russia

1. Jurisdiction under the Russian Criminal Code

132. Articles 11 and 12 of the Criminal Code of the Russian Federation set out the territorial application of Russian criminal law. Article 11 establishes Russian jurisdiction over crimes committed in the territory of the Russian Federation. Article 12 § 3 provides for limited jurisdiction in respect of non-Russian nationals who commit crimes outside Russian territory where the crimes run counter to the interests of the Russian Federation and in cases provided for by international agreement.

...

IV. RELEVANT INTERNATIONAL TREATIES AND OTHER MATERIALS

...

2. Jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

142. In the first case to deal with the definition of enslavement as a crime against humanity for sexual exploitation, *Prosecutor v. Kunarac, Vukovic and Kovac*, 12 June 2002, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia observed:

“117. ... the traditional concept of slavery, as defined in the 1926 Slavery Convention and often referred to as ‘chattel slavery’ has evolved to encompass various contemporary forms of slavery which are also based on the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership. In the case of these various contemporary forms of slavery, the victim is not subject to the exercise of the more extreme rights of ownership associated with ‘chattel slavery’, but in all cases, as a result of the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership, there is some destruction of the juridical personality; the destruction is greater in the case of ‘chattel slavery’ but the difference is one of degree ...”

143. It concluded:

“119. ... the question whether a particular phenomenon is a form of enslavement will depend on the operation of the factors or indicia of enslavement [including] the ‘control of someone’s movement, control of physical environment, psychological control, measures taken to prevent or deter escape, force, threat of force or coercion, duration, assertion of exclusivity, subjection to cruel treatment and abuse, control of sexuality and forced labour’. Consequently, it is not possible exhaustively to enumerate all of the contemporary forms of slavery which are comprehended in the expansion of the original idea ...”

...

B. Trafficking

1. Early trafficking agreements

146. The first international instrument to address trafficking of persons, the International Agreement for the Suppression of White Slave Traffic, was adopted in 1904. It was followed in 1910 by the International Convention for the Suppression of White Slave Traffic. Subsequently, in 1921, the League of Nations adopted a Convention for the Suppression of Trafficking in Women and Children, affirmed in the later International Convention for the Suppression of Traffic in Women of Full Age of 1933. The 1949 Convention for the Suppression of Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others brought the former instruments under the auspices of the United Nations.

2. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

147. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) was adopted in 1979 by the United Nations General Assembly. Russia ratified the CEDAW on 23 January 1981 and Cyprus acceded to it on 23 July 1985.

148. Article 6 of the CEDAW provides:

“States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women.”

3. *The Palermo Protocol*

149. The United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children (“the Palermo Protocol”), supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime of 2000 was signed by Cyprus on 12 December 2000 and by Russia on 16 December 2000. It was ratified by them on 26 May 2004 and 6 August 2003 respectively. Its Preamble notes:

“Declaring that effective action to prevent and combat trafficking in persons, especially women and children, requires a comprehensive international approach in the countries of origin, transit and destination that includes measures to prevent such trafficking, to punish the traffickers and to protect the victims of such trafficking, including by protecting their internationally recognised human rights.”

150. Article 3 (a) defines “trafficking in persons” as follows:

“... the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.”

151. Article 3 (b) provides that the consent of a victim of trafficking to the intended exploitation is irrelevant where any of the means set out in Article 3 (a) have been used.

152. Article 5 provides the following obligation:

“Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in Article 3 of this Protocol, when committed intentionally.”

153. Assistance and protection for victims of trafficking is dealt with in Article 6.

...

155. Article 10 emphasises the need for effective exchange of information between relevant authorities and training of law enforcement and immigration officials.

...

6. *The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, CETS No. 197, 16 May 2005*

160. The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (“the Anti-Trafficking Convention”) was signed by Cyprus on 16 May 2005 and ratified on 24 October 2007. It entered into force in respect of Cyprus on 1 February 2008. Russia has yet to sign the Convention. A total of forty-one member States of the Council of Europe have signed the Anti-Trafficking Convention and twenty-six have also ratified it.

161. The explanatory report accompanying the Anti-Trafficking Convention emphasises that trafficking in human beings is a major problem in Europe today which threatens the human rights and fundamental values of democratic societies. The report continues as follows:

“Trafficking in human beings, with the entrapment of its victims, is the modern form of the old worldwide slave trade. It treats human beings as a commodity to be bought and sold, and to be put to forced labour, usually in the sex industry but also, for example, in the agricultural sector, declared or undeclared sweatshops, for a pittance or nothing at all. Most identified victims of trafficking are women but men also are sometimes victims of trafficking in human beings. Furthermore, many of the victims are young, sometimes children. All are desperate to make a meagre living, only to have their lives ruined by exploitation and rapacity.

To be effective, a strategy for combating trafficking in human beings must adopt a multi-disciplinary approach incorporating prevention, protection of human rights of victims and prosecution of traffickers, while at the same time seeking to harmonise relevant national laws and ensure that these laws are applied uniformly and effectively.”

162. In its Preamble, the Anti-Trafficking Convention asserts, *inter alia*:

“Considering that trafficking in human beings constitutes a violation of human rights and an offence to the dignity and the integrity of the human being;

Considering that trafficking in human beings may result in slavery for victims;

Considering that respect for victims’ rights, protection of victims and action to combat trafficking in human beings must be the paramount objectives;

...”

163. Article 1 provides that the purposes of the Anti-Trafficking Convention are to prevent and combat trafficking in human beings, to protect the human rights of the victims of trafficking, to design a comprehensive framework for the protection and assistance of victims and witnesses and to ensure effective investigation and prosecution of trafficking.

164. Article 4 (a) adopts the Palermo Protocol definition of trafficking and Article 4 (b) replicates the provision in the Palermo Protocol on the

irrelevance of the consent of a victim of trafficking to the exploitation (see paragraphs 150-51 above).

165. Article 5 requires States to take measures to prevent trafficking and provides, *inter alia*, as follows:

“1. Each Party shall take measures to establish or strengthen national coordination between the various bodies responsible for preventing and combating trafficking in human beings.

2. Each Party shall establish and/or strengthen effective policies and programmes to prevent trafficking in human beings, by such means as: research, information, awareness raising and education campaigns, social and economic initiatives and training programmes, in particular for persons vulnerable to trafficking and for professionals concerned with trafficking in human beings.

...”

...

167. Article 10 sets out measures regarding training and cooperation and provides:

“1. Each Party shall provide its competent authorities with persons who are trained and qualified in preventing and combating trafficking in human beings, in identifying and helping victims, including children, and shall ensure that the different authorities collaborate with each other as well as with relevant support organisations, so that victims can be identified in a procedure duly taking into account the special situation of women and child victims ...

2. Each Party shall adopt such legislative or other measures as may be necessary to identify victims as appropriate in collaboration with other Parties and relevant support organisations. Each Party shall ensure that, if the competent authorities have reasonable grounds to believe that a person has been victim of trafficking in human beings, that person shall not be removed from its territory until the identification process as victim of an offence provided for in Article 18 of this Convention has been completed by the competent authorities and shall likewise ensure that that person receives the assistance provided for in Article 12, paragraphs 1 and 2.

...”

...

169. Articles 18 to 21 require States to criminalise specified types of conduct:

...

172. Article 31 § 1 deals with jurisdiction, and requires States to adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish jurisdiction over any offence established in accordance with the Anti-Trafficking Convention when the offence is committed in the following circumstances:

“(a) in its territory; or

...

(d) by one of its nationals or by a stateless person who has his or her habitual residence in its territory, if the offence is punishable under criminal law where it was committed or if the offence is committed outside the territorial jurisdiction of any State;

(e) against one of its nationals.”

173. States may reserve the right not to apply, or to apply only in specific cases or conditions, the jurisdiction rules in Article 31 § 1 (d) and (e).

174. Article 32 requires States to cooperate with each other, in accordance with the provisions of the Convention, and through application of relevant applicable international and regional instruments, to the widest extent possible for the following purposes:

- preventing and combating trafficking in human beings;
- protecting and providing assistance to victims;
- investigations or proceedings concerning criminal offences established in accordance with this Convention.”

C. Mutual legal assistance

1. *The European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, CETS No. 30, 20 April 1959 (“the Mutual Assistance Convention”)*

175. The Mutual Assistance Convention was signed by Cyprus on 27 March 1996. It was ratified on 24 February 2000 and entered into force on 24 May 2000. The Russian Federation signed the Convention on 7 November 1996 and ratified it on 10 December 1999. It entered into force in respect of Russia on 9 March 2000.

176. Article 1 establishes the following obligation:

“The Contracting Parties undertake to afford each other, in accordance with the provisions of this Convention, the widest measure of mutual assistance in proceedings in respect of offences the punishment of which, at the time of the request for assistance, falls within the jurisdiction of the judicial authorities of the requesting Party.”

177. Article 3 provides:

“1. The requested Party shall execute in the manner provided for by its law any letters rogatory relating to a criminal matter and addressed to it by the judicial authorities of the requesting Party for the purpose of procuring evidence or transmitting articles to be produced in evidence, records or documents.

2. If the requesting Party desires witnesses or experts to give evidence on oath, it shall expressly so request, and the requested Party shall comply with the request if the law of its country does not prohibit it.”

178. Article 26 allows States to enter into bilateral agreements on mutual legal assistance to supplement the provisions of the Mutual Assistance Convention.

2. Treaty between the USSR and the Republic of Cyprus on Legal Assistance in Civil, Family and Criminal Law Matters of 19 January 1984 (“the Legal Assistance Treaty”)

179. Article 2 of the Legal Assistance Treaty (ratified by Russia following the dissolution of the USSR) establishes a general obligation for both parties to provide each other with legal assistance in civil and criminal matters in accordance with the provisions of the Treaty.

180. Article 3 sets out the extent of the legal assistance required under the Treaty and provides as follows:

“Legal assistance in civil and criminal matters shall include service and sending of documents, supply of information on the law in force and the judicial practice and performance of specific procedural acts provided by the law of the requested Contracting Party and in particular the taking of evidence from litigants, accused persons, defendants, witnesses and experts as well as recognition and enforcement of judgments in civil matters, institution of criminal prosecutions and extradition of offenders.”

...

V. THE CYPRIOT GOVERNMENT’S UNILATERAL DECLARATION

186. By a letter of 10 April 2009, the Attorney-General of the Republic of Cyprus advised the Court as follows:

“Please note that the Government wishes to make a unilateral declaration with a view to resolving the issues raised by the application. By the unilateral declaration the Government requests the Court to strike out the application in accordance with Article 37 of the Convention.”

187. The relevant parts of the appended unilateral declaration read as follows:

“...

(a) The Government regrets the decision taken by the police officers on 28 March 2001 not to release the applicant’s daughter but to hand her over to [M.A.], from whom she sought to escape. The Government acknowledges that the above decision violated its positive obligation towards the applicant and his daughter arising from Article 2 of the Convention to take preventive measures to protect the applicant’s daughter from the criminal acts of another individual.

(b) The Government acknowledges that the police investigation in the present case was ineffective as to whether the applicant's daughter was subjected to inhuman or degrading treatment prior to her death. As such the Government acknowledges that it violated the procedural obligation of Article 3 of the Convention in respect of the failure to carry out an adequate and effective investigation as to whether the applicant's daughter was subjected to inhuman or degrading treatment prior to her death.

(c) The Government acknowledges that it violated its positive obligations towards the applicant and his daughter arising out of Article 4 of the Convention in that it did not take any measures to ascertain whether the applicant's daughter had been a victim of trafficking in human beings and/or been subjected to sexual or any other kind of exploitation.

(d) The Government acknowledges that the treatment of the applicant's daughter at the police station on 28 March 2001 in deciding not to release her but to hand her over to [M.A.] although there was not any basis for her deprivation of liberty, was not consistent with Article 5 § 1 of the Convention.

(e) The Government acknowledges that it violated the applicant's right to an effective access to court in failing to establish any real and effective communication between its organs (i.e. the Ministry of Justice and Public Order and the police) and the applicant, regarding the inquest proceedings and any other possible legal remedies that the applicant could resort to.

3. In regard to the above issues, the Government recalls that the Council of Ministers has followed the advice of the Attorney-General – Government Agent, and has thus appointed on 5 February 2009 three independent criminal investigators whose mandate is to investigate:

(a) the circumstances of death of the applicant's daughter and into any criminal responsibility by any person, authority of the Republic, or member of the police concerning her death,

(b) the circumstances concerning her employment and stay in Cyprus in conjunction with the possibility of her subjection to inhuman or degrading treatment or punishment and/or trafficking and/or sexual or other exploitation, (by members of the police, authorities of the Republic or third persons) contrary to relevant laws of the Republic applicable at the material time, and

(c) into the commission of any other unlawful act against her, (by members of the police, authorities of the Republic or third persons) contrary to relevant laws of the Republic applicable at the material time.

4. The Government recalls that the investigators are independent from the police (the first investigator is the President of the Independent Authority for the Investigation of Allegations and Complaints Against the Police, the second is a Member of the said Authority, and the third is a practising advocate with experience in criminal law). The Government recalls that the investigators have already commenced their investigation.

5. In these circumstances and having regard to the particular facts of the case the Government is prepared to pay the applicant a global amount of 37,300 (thirty-seven thousand and three hundred) EUR (covering pecuniary and non-pecuniary damage and costs and expenses). In its view, this amount would constitute adequate redress and sufficient compensation for the impugned violations, and thus an acceptable sum as to quantum in the present case. If the Court however considers that the above amount does not constitute adequate redress and sufficient compensation, the Government is ready to pay the applicant by way of just satisfaction such other amount of compensation as is suggested by the Court ...”

THE LAW

I. APPLICATION OF ARTICLE 37 § 1 OF THE CONVENTION

188. Article 37 § 1 of the Convention allows the Court to strike an application out of its list of cases and provides, in so far as relevant, as follows:

“1. The Court may at any stage of the proceedings decide to strike an application out of its list of cases where the circumstances lead to the conclusion that

...

(b) the matter has been resolved; or

(c) for any other reason established by the Court, it is no longer justified to continue the examination of the application.

However, the Court shall continue the examination of the application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto so requires.”

A. Submissions to the Court

1. The Cypriot Government

189. The Cypriot Government submitted that where efforts with a view to securing a friendly settlement of the case had been unsuccessful, the Court could strike an application out of the list on the basis of a unilateral declaration on the ground that there existed “any other reason”, as referred to in Article 37 § 1 (c) of the Convention, justifying a decision by the Court to discontinue the examination of the application. On the basis of the contents of the unilateral declaration and the ongoing domestic investigation into the circumstances of Ms Rantseva’s death (see paragraph 187 above), the Cypriot Government considered that the requirements of Article 37 § 1 (c) were fully met.

...

B. The Court's assessment

1. General principles

193. The Court observes at the outset that the unilateral declaration relates to the Republic of Cyprus only. No unilateral declaration has been submitted by the Russian Federation. Accordingly, the Court will consider whether it is justified to strike out the application in respect of complaints directed towards the Cypriot authorities only.

194. The Court notes that it may be appropriate in certain circumstances to strike out an application, or part thereof, under Article 37 § 1 on the basis of a unilateral declaration by the respondent Government even where the applicant wishes the examination of the case to be continued. Whether this is appropriate in a particular case depends on whether the unilateral declaration offers a sufficient basis for finding that respect for human rights as defined in the Convention does not require the Court to continue its examination of the case (Article 37 § 1 *in fine*; see also, *inter alia*, *Tahsin Acar v. Turkey* (preliminary issue) [GC], no. 26307/95, § 75, ECHR 2003-VI, and *Radoszewska-Zakościelna v. Poland*, no. 858/08, § 50, 20 October 2009).

195. Relevant factors in this respect include the nature of the complaints made, whether the issues raised are comparable to issues already determined by the Court in previous cases, the nature and scope of any measures taken by the respondent Government in the context of the execution of judgments delivered by the Court in any such previous cases, and the impact of these measures on the case at issue. It may also be material whether the facts are in dispute between the parties, and, if so, to what extent, and what prima facie evidentiary value is to be attributed to the parties' submissions on the facts. Other relevant factors may include whether in their unilateral declaration the respondent Government have made any admissions in relation to the alleged violations of the Convention and, if so, the scope of such admissions and the manner in which the Government intend to provide redress to the applicant. As to the last-mentioned point, in cases in which it is possible to eliminate the effects of an alleged violation and the respondent Government declare their readiness to do so, the intended redress is more likely to be regarded as appropriate for the purposes of striking out the application, the Court, as always, retaining its power to restore the application to its list as provided in Article 37 § 2 of the Convention and Rule 44 § 5 of the Rules of Court (see *Tahsin Acar*, cited above, § 76).

196. The foregoing factors are not intended to constitute an exhaustive list of relevant factors. Depending on the particular facts of each case, it

is conceivable that further considerations may come into play in the assessment of a unilateral declaration for the purposes of Article 37 § 1 of the Convention (*ibid.*, § 77).

197. Finally, the Court reiterates that its judgments serve not only to decide those cases brought before it but, more generally, to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, thereby contributing to the observance by the States of the engagements undertaken by them as Contracting Parties (see *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978, § 154, Series A no. 25; *Guzzardi v. Italy*, 6 November 1980, § 86, Series A no. 39; and *Karner v. Austria*, no. 40016/98, § 26, ECHR 2003-IX). Although the primary purpose of the Convention system is to provide individual relief, its mission is also to determine issues on public-policy grounds in the common interest, thereby raising the general standards of protection of human rights and extending human rights jurisprudence throughout the community of the Convention States (see *Karner*, cited above, § 26, and *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, §§ 78-79, ECHR 2005-XII).

2. Application of the general principles to the present case

198. In considering whether it would be appropriate to strike out the present application in so far as it concerns complaints directed against the Republic of Cyprus on the basis of the Cypriot unilateral declaration, the Court makes the following observations.

199. Firstly, the Court emphasises the serious nature of the allegations of trafficking in human beings made in the present case, which raise issues under Articles 2, 3, 4 and 5 of the Convention. In this regard, it is noted that awareness of the problem of trafficking of human beings and the need to take action to combat it has grown in recent years, as demonstrated by the adoption of measures at international level as well as the introduction of relevant domestic legislation in a number of States (see also paragraphs 264-69 below [see full text of judgment for paragraphs 264-69, available in Hudoc]). The reports of the Council of Europe Commissioner for Human Rights and the report of the Cypriot Ombudsman highlight the acute nature of the problem in Cyprus, where it is widely acknowledged that trafficking and sexual exploitation of cabaret artistes is of particular concern (see paragraphs 83, 89, 91, 94, 100-01 and 103 above).

200. Secondly, the Court draws attention to the paucity of case-law on the interpretation and application of Article 4 of the Convention in the context of trafficking cases. It is particularly significant that the Court has

yet to rule on whether, and if so to what extent, Article 4 requires member States to take positive steps to protect potential victims of trafficking outside the framework of criminal investigations and prosecutions.

201. The Cypriot Government have admitted that violations of the Convention occurred in the period leading up to and following Ms Rantseva's death. They have taken additional recent steps to investigate the circumstances of Ms Rantseva's death and have proposed a sum in respect of just satisfaction. However, in the light of the Court's duty to elucidate, safeguard and develop the rules instituted by the Convention, this is insufficient to allow the Court to conclude that it is no longer justified to continue the examination of the application. In view of the observations outlined above, there is a need for continued examination of cases which raise trafficking issues.

202. In conclusion, the Court finds that respect for human rights as defined in the Convention requires the continuation of the examination of the case. Accordingly, it rejects the Cypriot Government's request to strike the application out under Article 37 § 1 of the Convention.

II. THE ADMISSIBILITY OF THE COMPLAINTS UNDER ARTICLES 2, 3, 4 AND 5 OF THE CONVENTION

A. The Russian Government's objection *ratione loci*

1. *The parties' submissions*

203. The Russian Government argued that the events forming the basis of the application having taken place outside its territory, the application was inadmissible *ratione loci* in so far as it was directed against the Russian Federation. They submitted that they had no "actual authority" over the territory of the Republic of Cyprus and that the actions of the Russian Federation were limited by the sovereignty of the Republic of Cyprus.

204. The applicant rejected this submission. He argued that in accordance with the Court's judgment in *Drozd and Janousek v. France and Spain*, 26 June 1992, Series A no. 240, the Russian Federation could be held responsible where acts and omissions of its authorities produced effects outside its own territory.

2. *The Court's assessment*

205. Article 1 of the Convention provides:

“The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of [the] Convention.”

206. As the Court has previously emphasised, from the standpoint of public international law, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial. Accordingly, a State’s competence to exercise jurisdiction over its own nationals abroad is subordinate to the other State’s territorial competence and a State may not generally exercise jurisdiction on the territory of another State without the latter’s consent, invitation or acquiescence. Article 1 of the Convention must be considered to reflect this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction (see *Banković and Others v. Belgium and Others* (dec.) [GC], no. 52207/99, §§ 59-61, ECHR 2001-XII).

207. The applicant’s complaints against Russia in the present case concern the latter’s alleged failure to take the necessary measures to protect Ms Rantseva from the risk of trafficking and exploitation and to conduct an investigation into the circumstances of her arrival in Cyprus, her employment there and her subsequent death. The Court observes that such complaints are not predicated on the assertion that Russia was responsible for acts committed in Cyprus or by the Cypriot authorities. In the light of the fact that the alleged trafficking commenced in Russia and in view of the obligations undertaken by Russia to combat trafficking, it is not outside the Court’s competence to examine whether Russia complied with any obligation it may have had to take measures within the limits of its own jurisdiction and powers to protect Ms Rantseva from trafficking and to investigate the possibility that she had been trafficked. Similarly, the applicant’s Article 2 complaint against the Russian authorities concerns their failure to take investigative measures, including securing evidence from witnesses resident in Russia. It is for the Court to assess in its examination of the merits of the applicant’s Article 2 complaint the extent of any procedural obligation incumbent on the Russian authorities and whether any such obligation was discharged in the circumstances of the present case.

208. In conclusion, the Court is competent to examine the extent to which Russia could have taken steps within the limits of its own territorial sovereignty to protect the applicant’s daughter from trafficking, to investigate allegations of trafficking and to investigate the circumstances leading to her death. Whether the matters complained of give rise to State responsibility in the circumstances of the present case is a question which falls to be determined by the Court in its examination of the merits of the application below.

B. The Russian Government's objection *ratione materiae*

1. The parties' submissions

209. The Russian Government argued that the complaint under Article 4 of the Convention was inadmissible *ratione materiae* as there was no slavery, servitude or forced or compulsory labour in the present case. They pointed to the fact that Ms Rantseva had entered the Republic of Cyprus voluntarily, having voluntarily obtained a work permit to allow her to work in accordance with an employment contract which she had concluded. There was no evidence that Ms Rantseva had been in servitude and unable to change her condition or that she was forced to work. The Russian Government further highlighted that Ms Rantseva had left, unimpeded, the apartment where she was residing with the other cabaret artistes. They therefore contended that there were insufficient grounds to assert that the cabaret artistes were being kept in the apartment against their will. The Russian Government added that the fact that Ms Rantseva had left the police station with M.A. was insufficient to support the conclusion that Ms Rantseva was in servitude and forced to work. Had she feared for her life or safety, she could have informed the police officers while she was at the police station.

210. The applicant insisted that the treatment to which Ms Rantseva had been subjected fell within the scope of Article 4.

2. The Court's assessment

211. The Court finds that the question whether the treatment about which the applicant complains falls within the scope of Article 4 is inextricably linked to the merits of this complaint. Accordingly, the Court holds that the objection *ratione materiae* should be joined to the merits.

C. Conclusion

212. The complaints under Articles 2, 3, 4 and 5 cannot be rejected as incompatible *ratione loci* or *ratione materiae* with the provisions of the Convention concerning Russia. The Court notes, in addition, that they are not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3. It further notes they are not inadmissible on any other grounds. They must therefore be declared admissible.

III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 2 OF THE CONVENTION

213. The applicant contended that there had been a violation of Article 2 of the Convention by both the Russian and Cypriot authorities on account

of the failure of the Cypriot authorities to take steps to protect the life of his daughter and the failure of the authorities of both States to conduct an effective investigation into her death. Article 2 provides, *inter alia*:

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

...”

A. Alleged failure to take measures to protect against a risk to life

...

2. The Court’s assessment

(a) General principles

218. It is clear that Article 2 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction (see *L.C.B. v. the United Kingdom*, 9 June 1998, § 36, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III, and *Paul and Audrey Edwards [v. the United Kingdom]*, no. 46477/99, § 54[, ECHR 2002-II]). In the first place, this obligation requires the State to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person backed up by law enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions. However, it also implies, in appropriate circumstances, a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual (see *Osman [v. the United Kingdom]*, 28 October 1998, § 115[, *Reports* 1998-VIII]; *Medova v. Russia*, no. 25385/04, § 95, 15 January 2009; and *Opuz v. Turkey*, no. 33401/02, § 128, ECHR 2009).

219. The Court reiterates that the scope of any positive obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities, bearing in mind the difficulties in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources. Not every claimed risk to life can entail for the authorities a Convention requirement to take operational measures to prevent that risk from materialising. For the Court to find a violation of the positive obligation to protect life, it must be established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate

risk to the life of an identified individual from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk (see *Osman*, cited above, § 116; *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 55; and *Medova*, cited above, § 96).

(b) Application of the general principles to the present case

220. The Court must examine whether the Cypriot authorities could have foreseen that, in releasing Ms Rantseva into the custody of M.A., her life would be at real and immediate risk.

221. The Court observes that in *Opuz* (cited above, §§ 133-36), the responsibility of the State was engaged because the person who subsequently went on to shoot and kill the applicant's mother had previously made death threats and committed acts of violence against the applicant and her mother, of which the authorities were aware. Conversely, in *Osman* (cited above, § 121), the Court found that there was no violation of Article 2 as the applicant had failed to point to any stage in the sequence of events leading to the shooting of her husband where it could be said that the police knew or ought to have known that the lives of the Osman family were at real and immediate risk.

222. Although it is undisputed that victims of trafficking and exploitation are often forced to live and work in cruel conditions and may suffer violence and ill-treatment at the hands of their employers (see paragraphs 85, 87-88 and 101 above), in the absence of any specific indications in a particular case, the general risk of ill-treatment and violence cannot constitute a real and immediate risk to life. In the present case, even if the police ought to have been aware that Ms Rantseva might have been a victim of trafficking (a matter to be examined in the context of the applicant's Article 4 complaint – see below), there were no indications during the time spent at the police station that Ms Rantseva's life was at real and immediate risk. The Court considers that the particular chain of events leading to Ms Rantseva's death could not have been foreseeable to the police officers when they released her into M.A.'s custody. Accordingly, the Court concludes that no obligation to take operational measures to prevent a risk to life arose in the present case.

223. For the above reasons, the Court concludes that there has been no violation of the Cypriot authorities' positive obligation to protect Ms Rantseva's right to life under Article 2 of the Convention.

B. The procedural obligation to carry out an effective investigation

...

2. *The Court's assessment*

(a) **General principles**

232. As the Court has consistently held, the obligation to protect the right to life under Article 2 of the Convention, read in conjunction with the State's general duty under Article 1 of the Convention to "secure to everyone within [its] jurisdiction the rights and freedoms defined in [the] Convention", requires that there should be some form of effective official investigation when individuals have been killed as a result of the use of force (see *McCann and Others v. the United Kingdom*, 27 September 1995, § 161, Series A no. 324; *Kaya v. Turkey*, 19 February 1998, § 86, *Reports* 1998-I; and *Medova*, cited above, § 103). The obligation to conduct an effective official investigation also arises where death occurs in suspicious circumstances not imputable to State agents (see *Menson v. the United Kingdom* (dec.), no. 47916/99, ECHR 2003-V). The essential purpose of such investigation is to secure the effective implementation of the domestic laws which protect the right to life and, in those cases involving State agents or bodies, to ensure their accountability for deaths occurring under their responsibility. The authorities must act of their own motion once the matter has come to their attention. They cannot leave it to the initiative of the next of kin either to lodge a formal complaint or to take responsibility for the conduct of any investigative procedures (see, for example, *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 63, ECHR 2000-VII, and *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 69).

233. For an investigation to be effective, the persons responsible for carrying it out must be independent from those implicated in the events. This requires not only hierarchical or institutional independence but also practical independence (see *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, no. 24746/94, § 120, 4 May 2001, and *Kelly and Others v. the United Kingdom*, no. 30054/96, § 114, 4 May 2001). The investigation must be capable of leading to the identification and punishment of those responsible (see *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 71). A requirement of promptness and reasonable expedition is implicit in the context of an effective investigation within the meaning of Article 2 of the Convention (see *Yaşa v. Turkey*, 2 September 1998, §§ 102-04, *Reports* 1998-VI; *Çakıcı v. Turkey* [GC], no. 23657/94, §§ 80-87 and 106, ECHR 1999-IV; and *Kelly and Others*, cited above, § 97). In all cases, the next of kin of the victim must be involved in the procedure to the extent necessary to safeguard his legitimate interests (see, for example, *Güleç v. Turkey*, 27 July 1998, § 82, *Reports* 1998-IV, and *Kelly and Others*, cited above, § 98).

(b) Application of the general principles to the present case

(i) Cyprus

234. The Court acknowledges at the outset that there is no evidence that Ms Rantseva died as a direct result of the use of force. However, as noted above (see paragraph 232), this does not preclude the existence of an obligation to investigate her death under Article 2 (see also *Calvelli and Ciglio v. Italy* [GC], no. 32967/96, §§ 48-50, ECHR 2002-I, and *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, §§ 70-74, ECHR 2004-XII). In the light of the ambiguous and unexplained circumstances surrounding Ms Rantseva's death and the allegations of trafficking, ill-treatment and unlawful detention in the period leading up to her death, the Court considers that a procedural obligation did arise in respect of the Cypriot authorities to investigate the circumstances of Ms Rantseva's death. By necessity, the investigation was required to consider not only the immediate context of Ms Rantseva's fall from the balcony but also the broader context of Ms Rantseva's arrival and stay in Cyprus, in order to assess whether there was a link between the allegations of trafficking and Ms Rantseva's subsequent death.

235. As to the adequacy of the investigation, the Court notes that the police arrived quickly and sealed off the scene within minutes. Photographs were taken and a forensic examination was carried out (see paragraph 32 above). That same morning the police took statements from those present in the apartment when Ms Rantseva died and from the neighbour who had witnessed the fall. The police officers on duty at Limassol police station also made statements (see paragraph 33 above). An autopsy was carried out and an inquest was held (see paragraphs 35-41 above). However, there are a number of elements of the investigation which were unsatisfactory.

236. Firstly, there was conflicting testimony from those present in the apartment which the Cypriot investigating authorities appear to have taken no steps to resolve (see paragraphs 22-24 and 26-28 above). Similarly, inconsistencies emerge from the evidence taken as to Ms Rantseva's physical condition, and in particular as to the extent of the effects of alcohol on her conduct (see paragraphs 18, 20-21 and 24 above). There are other apparent anomalies, such as the alleged inconsistencies between the forensic reports of the Cypriot and Russian authorities and the fact that Ms Rantseva made no noise as she fell from the balcony, for which no satisfactory explanation has been provided (see paragraphs 29, 50-52 and 67 above).

237. Secondly, the verdict at the inquest recorded that Ms Rantseva had died in "strange circumstances" in an attempt to escape from the apartment in which she was a "guest" (see paragraph 41 above). Despite the lack of

clarity surrounding the circumstances of her death, no effort was made by the Cypriot police to question those who lived with Ms Rantseva or worked with her in the cabaret. Further, notwithstanding the striking conclusion of the inquest that Ms Rantseva was trying to escape from the apartment, no attempt was made to establish why she was trying to escape or to clarify whether she had been detained in the apartment against her will.

238. Thirdly, aside from the initial statements of the two police officers and passport officer on duty made on 28 and 29 March 2001, there was apparently no investigation into what had occurred at the police station, and in particular why the police had handed Ms Rantseva into the custody of M.A. It is clear from the witness statements that the Police Aliens and Immigration Service (“the AIS”) considered M.A. to be responsible for Ms Rantseva but the reasons for, and the appropriateness of, this conclusion have never been fully investigated. Further, the statements of the police officers do not refer to any statement being taken from Ms Rantseva and there is nothing in the investigation file to explain why this was not done; a statement was made by M.A. (see paragraph 19 above). The Court notes that the Council of Europe Commissioner for Human Rights reported in 2008 that he was assured that allegations of trafficking-related corruption within the police force were isolated cases (see paragraph 102 above). However, in the light of the facts of the present case, the Court considers that the authorities were under an obligation to investigate whether there was any indication of corruption within the police force in respect of the events leading to Ms Rantseva’s death.

239. Fourthly, despite his clear request to the Cypriot authorities, the applicant was not personally advised of the date of the inquest and as a consequence was not present when the verdict was handed down. The Cypriot Government do not dispute the applicant’s claim that he was only advised of the inquest finding fifteen months after the hearing had taken place. Accordingly, the Cypriot authorities failed to ensure that the applicant was able to participate effectively in the proceedings, despite his strenuous efforts to remain involved.

240. Fifthly, the applicant’s continued requests for investigation, via the Russian authorities, appear to have gone unheeded by the Cypriot authorities. In particular, his requests for information as to further remedies open to him within the Cypriot legal order, as well as requests for free legal assistance from the Cypriot authorities, were ignored. The Cypriot Government’s response in their written observations before the Court that the request for legal assistance had been made under the wrong instrument is unsatisfactory. Given the applicant’s repeated requests and the gravity of the case in question, the Cypriot Government ought, at the very least,

to have advised the applicant of the appropriate procedure for making a request for free legal assistance.

241. Finally, for an investigation into a death to be effective, member States must take such steps as are necessary and available in order to secure relevant evidence, whether or not it is located in the territory of the investigating State. The Court observes that both Cyprus and Russia are parties to the Mutual Assistance Convention and have, in addition, concluded the bilateral Legal Assistance Treaty (see paragraphs 175-80 above). These instruments set out a clear procedure by which the Cypriot authorities could have sought assistance from Russia in investigating the circumstances of Ms Rantseva's stay in Cyprus and her subsequent death. The Prosecutor General of the Russian Federation provided an unsolicited undertaking that Russia would assist in any request for legal assistance by Cyprus aimed at the collection of further evidence (see paragraph 70 above). However, there is no evidence that the Cypriot authorities sought any legal assistance from Russia in the context of their investigation. In the circumstances, the Court finds the Cypriot authorities' refusal to make a legal assistance request to obtain the testimony of the two Russian women who worked with Ms Rantseva at the cabaret particularly unfortunate given the value of such testimony in helping to clarify matters which were central to the investigation. Although Ms Rantseva died in 2001, the applicant is still waiting for a satisfactory explanation of the circumstances leading to her death.

242. The Court accordingly finds that there has been a procedural violation of Article 2 of the Convention as regards the failure of the Cypriot authorities to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death.

(ii) *Russia*

243. The Court notes that Ms Rantseva's death took place in Cyprus. Accordingly, unless it can be shown that there are special features in the present case which require a departure from the general approach, the obligation to ensure an effective official investigation applies to Cyprus alone (see, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 38, ECHR 2001-XI).

244. As to the existence of special features, the applicant relies on the fact that Ms Rantseva was a Russian national. However, the Court does not consider that Article 2 requires member States' criminal laws to provide for universal jurisdiction in cases involving the death of one of their nationals. There are no other special features which would support the imposition of a duty on Russia to conduct its own investigation. Accordingly, the Court concludes that there was no free-standing obligation incumbent on

the Russian authorities under Article 2 of the Convention to investigate Ms Rantseva's death.

245. However, the corollary of the obligation on an investigating State to secure evidence located in other jurisdictions is a duty on the State where evidence is located to render any assistance within its competence and means sought under a legal assistance request. In the present case, as noted above, the Prosecutor General of the Russian Federation, referring to the evidence of the two Russian women, expressed willingness to comply with any mutual legal assistance request forwarded to the Russian authorities and to organise the taking of the witness testimony, but no such request was forthcoming (see paragraph 241 above). The applicant argued that the Russian authorities should have proceeded to interview the two women notwithstanding the absence of any request from the Cypriot authorities. However, the Court notes that the responsibility for investigating Ms Rantseva's death lay with Cyprus. In the absence of a legal assistance request, the Russian authorities were not required under Article 2 to secure the evidence themselves.

246. As to the applicant's complaint that the Russian authorities failed to request the initiation of criminal proceedings, the Court observes that the Russian authorities made extensive use of the opportunities presented by mutual legal assistance agreements to press for action by the Cypriot authorities (see, for example, paragraphs 48, 52, 55, 57 and 61-62 above). In particular, by a letter dated 11 December 2001, they requested that further investigation be conducted into Ms Rantseva's death, that relevant witnesses be interviewed and that the Cypriot authorities bring charges of murder and/or kidnapping or unlawful deprivation of freedom in respect of Ms Rantseva's death (see paragraph 52 above). By a letter of 27 December 2001, a specific request was made to institute criminal proceedings (see paragraph 53 above). The request was reiterated on several occasions.

247. In conclusion, the Court finds that there has been no procedural violation of Article 2 by the Russian Federation.

IV. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE CONVENTION

248. The applicant alleged a violation of Article 3 of the Convention by the Cypriot authorities in respect of their failure to take steps to protect Ms Rantseva from ill-treatment and to investigate whether Ms Rantseva was subject to inhuman or degrading treatment in the period leading up to her death. Article 3 provides:

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

...

B. The Court's assessment

252. The Court notes that there is no evidence that Ms Rantseva was subjected to ill-treatment prior to her death. However, it is clear that the use of violence and the ill-treatment of victims are common features of trafficking (see paragraphs 85, 87-88 and 101 above). The Court therefore considers that, in the absence of any specific allegations of ill-treatment, any inhuman or degrading treatment suffered by Ms Rantseva prior to her death was inherently linked to the alleged trafficking and exploitation. Accordingly, the Court concludes that it is not necessary to consider separately the applicant's Article 3 complaint and will deal with the general issues raised in the context of its examination of the applicant's complaint under Article 4 of the Convention.

V. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 4 OF THE CONVENTION

253. The applicant alleged a violation of Article 4 of the Convention by the Russian and Cypriot authorities in the light of their failure to protect his daughter from being trafficked and their failure to conduct an effective investigation into the circumstances of her arrival in Cyprus and the nature of her employment there. Article 4 provides, in so far as relevant:

- “1. No one shall be held in slavery or servitude.
 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
- ...”

A. The parties' submissions

...

B. The Court's assessment

1. Application of Article 4 of the Convention

272. The first question which arises is whether the present case falls within the ambit of Article 4. The Court notes that Article 4 makes no mention of trafficking, proscribing “slavery”, “servitude” and “forced and compulsory labour”.

273. The Court has never considered the provisions of the Convention as the sole framework of reference for the interpretation of the rights and freedoms enshrined therein (see *Demir and Baykara v. Turkey* [GC], no. 34503/97, § 67, ECHR 2008). It has long stated that one of the main principles of the application of the Convention provisions is that it does not apply them in a vacuum (see *Loizidou v. Turkey* (merits), 18 December 1996,

Reports 1996-VI, and *Öcalan v. Turkey* [GC], no. 46221/99, § 163, ECHR 2005-IV). As an international treaty, the Convention must be interpreted in the light of the rules of interpretation set out in the Vienna Convention of 23 May 1969 on the Law of Treaties (“the Vienna Convention”).

274. Under that Convention, the Court is required to ascertain the ordinary meaning to be given to the words in their context and in the light of the object and purpose of the provision from which they are drawn (see *Golder v. the United Kingdom*, 21 February 1975, § 29, Series A no. 18; *Loizidou*, cited above, § 43; and Article 31 § 1 of the Vienna Convention). The Court must have regard to the fact that the context of the provision is a treaty for the effective protection of individual human rights and that the Convention must be read as a whole, and interpreted in such a way as to promote internal consistency and harmony between its various provisions (see *Stec and Others v. the United Kingdom* (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 48, ECHR 2005-X). Account must also be taken of any relevant rules and principles of international law applicable in relations between the Contracting Parties and the Convention should so far as possible be interpreted in harmony with other rules of international law of which it forms part (see *Al-Adsani*, cited above, § 55; *Demir and Baykara*, cited above, § 67; *Saadi v. the United Kingdom* [GC], no. 13229/03, § 62, ECHR 2008; and Article 31 § 3 (c) of the Vienna Convention).

275. Finally, the Court emphasises that the object and purpose of the Convention, as an instrument for the protection of individual human beings, requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective (see, *inter alia*, *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, § 87, Series A no. 161, and *Artico v. Italy*, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37).

276. In *Siliadin [v. France]*, no. 73316/01], § 122[, ECHR 2005-VII], considering the scope of “slavery” under Article 4, the Court referred to the classic definition of slavery contained in the 1926 Slavery Convention, which required the exercise of a genuine right of ownership and reduction of the status of the individual concerned to an “object”. With regard to the concept of “servitude”, the Court has held that what is prohibited is a “particularly serious form of denial of freedom” (see *Van Droogenbroeck v. Belgium*, no. 7906/77, Commission’s report of 9 July 1980, Series B no. 44, p. 30, §§ 78-80). The concept of “servitude” entails an obligation, under coercion, to provide one’s services, and is linked with the concept of “slavery” (see *Seguin v. France* (dec.), no. 42400/98, 7 March 2000, and *Siliadin*, cited above, § 124). For “forced or compulsory labour” to arise, the Court has held that there must be some physical or mental constraint, as well as some

overriding of the person's will (see *Van der Musselle v. Belgium*, 23 November 1983, § 34, Series A no. 70, and *Siliadin*, cited above, § 117).

277. The absence of an express reference to trafficking in the Convention is unsurprising. The Convention was inspired by the Universal Declaration of Human Rights, proclaimed by the General Assembly of the United Nations in 1948, which itself made no express mention of trafficking. In its Article 4, the Declaration prohibited "slavery and the slave trade in all their forms". However, in assessing the scope of Article 4 of the Convention, sight should not be lost of the Convention's special features or of the fact that it is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions. The increasingly high standards required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably require greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies (see, among many other authorities, *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 101, ECHR 1999-V; *Christine Goodwin v. the United Kingdom* [GC], no. 28957/95, § 71, ECHR 2002-VI; and *Siliadin*, cited above, § 121).

278. The Court notes that trafficking in human beings as a global phenomenon has increased significantly in recent years (see paragraphs 89, 100 and 103 above). In Europe, its growth has been facilitated in part by the collapse of former Communist blocs. The conclusion of the Palermo Protocol in 2000 and the Anti-Trafficking Convention in 2005 demonstrate the increasing recognition at international level of the prevalence of trafficking and the need for measures to combat it.

279. The Court is not regularly called upon to consider the application of Article 4 and, in particular, has had only one occasion to date to consider the extent to which treatment associated with trafficking fell within the scope of that Article (see *Siliadin*, cited above). In that case, the Court concluded that the treatment suffered by the applicant amounted to servitude and forced and compulsory labour, although it fell short of slavery. In the light of the proliferation of trafficking and of measures taken to combat it, the Court considers it appropriate in the present case to examine the extent to which trafficking itself may be considered to run counter to the spirit and purpose of Article 4 of the Convention such as to fall within the scope of the guarantees offered by that Article without the need to assess which of the three types of proscribed conduct are engaged by the particular treatment in the case in question.

280. The Court observes that the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia concluded that the traditional concept of "slavery" has evolved to encompass various contemporary forms of slavery based on the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership

(see paragraph 142 above). In assessing whether a situation amounts to a contemporary form of slavery, the Tribunal held that relevant factors included whether there was control of a person's movement or physical environment, whether there was an element of psychological control, whether measures were taken to prevent or deter escape and whether there was control of sexuality and forced labour (see paragraph 143 above).

281. The Court considers that trafficking in human beings, by its very nature and aim of exploitation, is based on the exercise of powers attaching to the right of ownership. It treats human beings as commodities to be bought and sold and put to forced labour, often for little or no payment, usually in the sex industry but also elsewhere (see paragraphs 101 and 161 above). It implies close surveillance of the activities of victims, whose movements are often circumscribed (see paragraphs 85 and 101 above). It involves the use of violence and threats against victims, who live and work under poor conditions (see paragraphs 85, 87-88 and 101 above). It is described by Interights and in the explanatory report accompanying the Anti-Trafficking Convention as the modern form of the old worldwide slave trade (see paragraph 161 above). The Cypriot Ombudsman referred to sexual exploitation and trafficking taking place "under a regime of modern slavery" (see paragraph 84 above).

282. There can be no doubt that trafficking threatens the human dignity and fundamental freedoms of its victims and cannot be considered compatible with a democratic society and the values expounded in the Convention. In view of its obligation to interpret the Convention in the light of present-day conditions, the Court considers it unnecessary to identify whether the treatment about which the applicant complains constitutes "slavery", "servitude" or "forced and compulsory labour". Instead, the Court concludes that trafficking itself, within the meaning of Article 3 (a) of the Palermo Protocol and Article 4 (a) of the Anti-Trafficking Convention, falls within the scope of Article 4 of the Convention. The Russian Government's objection of incompatibility *ratione materiae* is accordingly dismissed.

2. General principles of Article 4

283. The Court reiterates that, together with Articles 2 and 3, Article 4 enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe (see *Siliadin*, cited above, § 82). Unlike most of the substantive clauses of the Convention, Article 4 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation.

284. In assessing whether there has been a violation of Article 4, the relevant legal or regulatory framework in place must be taken into account

(see, *mutatis mutandis*, *Nachova and Others v. Bulgaria* [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, § 93, ECHR 2005-VII). The Court considers that the spectrum of safeguards set out in national legislation must be adequate to ensure the practical and effective protection of the rights of victims or potential victims of trafficking. Accordingly, in addition to criminal-law measures to punish traffickers, Article 4 requires member States to put in place adequate measures regulating businesses often used as a cover for human trafficking. Furthermore, a State's immigration rules must address relevant concerns relating to encouragement, facilitation or tolerance of trafficking (see, *mutatis mutandis*, *Guerra and Others v. Italy*, 19 February 1998, §§ 58-60, Reports 1998-I; *Z and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 29392/95, §§ 73-74, ECHR 2001-V; and *Nachova and Others*, cited above, §§ 96-97 and 99-102).

285. In its *Siliadin* judgment (cited above, §§ 89 and 112), the Court confirmed that Article 4 entailed a specific positive obligation on member States to penalise and prosecute effectively any act aimed at maintaining a person in a situation of slavery, servitude or forced or compulsory labour. In order to comply with this obligation, member States are required to put in place a legislative and administrative framework to prohibit and punish trafficking. The Court observes that the Palermo Protocol and the Anti-Trafficking Convention refer to the need for a comprehensive approach to combat trafficking which includes measures to prevent trafficking and to protect victims, in addition to measures to punish traffickers (see paragraphs 149 and 163 above). It is clear from the provisions of these two instruments that the Contracting States, including almost all of the member States of the Council of Europe, have formed the view that only a combination of measures addressing all three aspects can be effective in the fight against trafficking ... Accordingly, the duty to penalise and prosecute trafficking is only one aspect of member States' general undertaking to combat trafficking. The extent of the positive obligations arising under Article 4 must be considered within this broader context.

286. As with Articles 2 and 3 of the Convention, Article 4 may, in certain circumstances, require a State to take operational measures to protect victims, or potential victims, of trafficking (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, § 115, and *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, § 115, ECHR 2000-III). In order for a positive obligation to take operational measures to arise in the circumstances of a particular case, it must be demonstrated that the State authorities were aware, or ought to have been aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an identified individual had been, or was at real and immediate risk of being, trafficked or exploited within the meaning of Article 3 (a) of the Palermo Protocol and

Article 4 (a) of the Anti-Trafficking Convention. In the case of an answer in the affirmative, there will be a violation of Article 4 of the Convention where the authorities fail to take appropriate measures within the scope of their powers to remove the individual from that situation or risk (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, §§ 116-17, and *Mahmut Kaya*, cited above, §§ 115-16).

287. Bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the obligation to take operational measures must, however, be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities (see, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, § 116). It is relevant to the consideration of the proportionality of any positive obligation arising in the present case that the Palermo Protocol, signed by both Cyprus and the Russian Federation in 2000, requires States to endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking while in their territories and to establish comprehensive policies and programmes to prevent and combat trafficking ... States are also required to provide relevant training for law enforcement and immigration officials (see paragraph 155 above).

288. Like Articles 2 and 3, Article 4 also entails a procedural obligation to investigate situations of potential trafficking. The requirement to investigate does not depend on a complaint from the victim or next of kin: once the matter has come to the attention of the authorities they must act of their own motion (see, *mutatis mutandis*, *Paul and Audrey Edwards*, cited above). For an investigation to be effective, it must be independent from those implicated in the events. It must also be capable of leading to the identification and punishment of the individuals responsible, an obligation not of result but of means. A requirement of promptness and reasonable expedition is implicit in all cases but where the possibility of removing the individual from the harmful situation is available, the investigation must be undertaken as a matter of urgency. The victim or the next of kin must be involved in the procedure to the extent necessary to safeguard their legitimate interests (*ibid.*, §§ 70-73).

289. Finally, the Court reiterates that trafficking is a problem which is often not confined to the domestic arena. When a person is trafficked from one State to another, trafficking offences may occur in the State of origin, any State of transit and the State of destination. Relevant evidence and witnesses may be located in all States. Although the Palermo Protocol is silent on the question of jurisdiction, the Anti-Trafficking Convention explicitly requires each member State to establish jurisdiction over any trafficking offence committed in its territory (see paragraph 172 above).

Such an approach is, in the Court's view, only logical in the light of the general obligation, outlined above, incumbent on all States under Article 4 of the Convention to investigate alleged trafficking offences. In addition to the obligation to conduct a domestic investigation into events occurring on their own territories, member States are also subject to a duty in cross-border trafficking cases to cooperate effectively with the relevant authorities of other States concerned in the investigation of events which occurred outside their territories. Such a duty is in keeping with the objectives of the member States, as expressed in the Preamble to the Palermo Protocol, to adopt a comprehensive international approach to trafficking in the countries of origin, transit and destination (see paragraph 149 above). It is also consistent with international agreements on mutual legal assistance in which the respondent States participate in the present case (see paragraphs 175-80 above).

3. Application of the general principles to the present case

(a) Cyprus

(i) Positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative framework

290. The Court observes that in Cyprus legislation prohibiting trafficking and sexual exploitation was adopted in 2000 (see paragraphs 127-31 above). Law no. 3(1) reflects the provisions of the Palermo Protocol and prohibits trafficking and sexual exploitation, with consent providing no defence to the offence. Severe penalties are set out in the legislation. The Law also provides for a duty to protect victims, *inter alia*, through the appointment of a guardian of victims. Although the Ombudsman criticised the failure of the authorities to adopt practical implementing measures, she considered the Law itself to be satisfactory (see paragraph 90 above). The Council of Europe Commissioner for Human Rights also found the legal framework established by Law no. 3(1) of 2000 to be "suitable" (see paragraph 92 above). Notwithstanding the applicant's complaint as to the inadequacy of Cypriot trafficking legislation, the Court does not consider that the circumstances of the present case give rise to any concern in this regard.

291. However, as regards the general legal and administrative framework and the adequacy of Cypriot immigration policy, a number of weaknesses can be identified. The Council of Europe Commissioner for Human Rights noted in his 2003 report that the absence of an immigration policy and legislative shortcomings in this respect have encouraged the trafficking of women to Cyprus (see paragraph 91 above). He called for preventive

control measures to be adopted to stem the flow of young women entering Cyprus to work as cabaret artistes (see paragraph 94 above). In subsequent reports, the Commissioner reiterated his concerns regarding the legislative framework, and in particular criticised the system whereby cabaret managers were required to make the application for an entry permit for the artiste as rendering the artiste dependent on her employer or agent and increasing her risk of falling into the hands of traffickers (see paragraph 100 above). In his 2008 report, the Commissioner criticised the artiste visa regime as making it very difficult for law enforcement authorities to take the necessary steps to combat trafficking, noting that the artiste permit could be perceived as contradicting the measures taken against trafficking or at least as rendering them ineffective (see also the report of the US State Department at paragraphs 105 and 107 above). The Commissioner expressed regret that, despite concerns raised in previous reports and the Government's commitment to abolish it, the artiste work permit was still in place (see paragraph 103 above). Similarly, the Ombudsman, in her 2003 report, blamed the artiste visa regime for the entry of thousands of young foreign women into Cyprus, where they were exploited by their employers under cruel living and working conditions (see paragraph 89 above).

292. Further, the Court emphasises that while an obligation on employers to notify the authorities when an artiste leaves her employment (see paragraph 117 above) is a legitimate measure to allow the authorities to monitor the compliance of immigrants with their immigration obligations, responsibility for ensuring compliance and for taking steps in cases of non-compliance must remain with the authorities themselves. Measures which encourage cabaret owners and managers to track down missing artistes or in some other way to take personal responsibility for the conduct of artistes are unacceptable in the broader context of trafficking concerns regarding artistes in Cyprus. Against this backdrop, the Court considers that the practice of requiring cabaret owners and managers to lodge a bank guarantee to cover potential future costs associated with artistes which they have employed (see paragraph 115 above) particularly troubling. The separate bond signed in Ms Rantseva's case is of equal concern (see paragraph 15 above), as is the unexplained conclusion of the AIS that M.A. was responsible for Ms Rantseva and was therefore required to come and collect her from the police station (see paragraph 20 above).

293. In the circumstances, the Court concludes that the regime of artiste visas in Cyprus did not afford to Ms Rantseva practical and effective protection against trafficking and exploitation. There has accordingly been a violation of Article 4 in this regard.

(ii) *Positive obligation to take protective measures*

294. In assessing whether a positive obligation to take measures to protect Ms Rantseva arose in the present case, the Court considers the following to be significant. Firstly, it is clear from the Ombudsman's 2003 report that there has been a serious problem in Cyprus since the 1970s involving young foreign women being forced to work in the sex industry (see paragraph 83 above). The report further noted the significant increase in artistes coming from former Soviet countries following the collapse of the USSR (see paragraph 84 above). In her conclusions, the Ombudsman highlighted that trafficking was able to flourish in Cyprus due to the tolerance of the immigration authorities (see paragraph 89 above). In his 2006 report, the Council of Europe Commissioner for Human Rights also noted that the authorities were aware that many of the women who entered Cyprus on artistes' visas would work in prostitution (see paragraph 96 above [see full text of judgment for paragraph 96, available in Hudoc]). There can therefore be no doubt that the Cypriot authorities were aware that a substantial number of foreign women, particularly from the ex-USSR, were being trafficked to Cyprus on artistes' visas and, upon arrival, were being sexually exploited by cabaret owners and managers.

295. Secondly, the Court emphasises that Ms Rantseva was taken by her employer to Limassol police station. Upon arrival at the police station, M.A. told the police that Ms Rantseva was a Russian national and was employed as a cabaret artiste. Further, he explained that she had only recently arrived in Cyprus, had left her employment without warning and had also moved out of the accommodation provided to her (see paragraph 19 above). He handed to them her passport and other documents (see paragraph 21 above).

296. The Court reiterates the obligations undertaken by the Cypriot authorities in the context of the Palermo Protocol and, subsequently, the Anti-Trafficking Convention to ensure adequate training to those working in relevant fields to enable them to identify potential trafficking victims (see paragraphs 155 and 167 above). In particular, under Article 10 of the Palermo Protocol, States undertake to provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. In the Court's opinion, there were sufficient indicators available to the police authorities, against the general backdrop of trafficking issues in Cyprus, for them to have been aware of circumstances giving rise to a credible suspicion that Ms Rantseva was, or was at real and immediate risk of being, a victim of trafficking or exploitation. Accordingly,

a positive obligation arose to investigate without delay and to take any necessary operational measures to protect Ms Rantseva.

297. However, in the present case, it appears that the police did not even question Ms Rantseva when she arrived at the police station. No statement was taken from her. The police made no further inquiries into the background facts. They simply checked whether Ms Rantseva's name was on a list of persons wanted by the police and, on finding that it was not, called her employer and asked him to return and collect her. When he refused and insisted that she be detained, the police officer dealing with the case put M.A. in contact with his superior (see paragraph 20 above). The details of what was said during M.A.'s conversation with the officer's superior are unknown, but the result of the conversation was that M.A. agreed to come and collect Ms Rantseva and subsequently did so.

298. In the present case, the failures of the police authorities were multiple. Firstly, they failed to make immediate further inquiries into whether Ms Rantseva had been trafficked. Secondly, they did not release her but decided to confide her to the custody of M.A. Thirdly, no attempt was made to comply with the provisions of Law no. 3(1) of 2000 and to take any of the measures in section 7 of that Law (see paragraph 130 above) to protect her. The Court accordingly concludes that these deficiencies, in circumstances which gave rise to a credible suspicion that Ms Rantseva might have been trafficked or exploited, resulted in a failure by the Cypriot authorities to take measures to protect Ms Rantseva. There has accordingly been a violation of Article 4 in this respect also.

(iii) Procedural obligation to investigate trafficking

299. A further question arises as to whether there has been a procedural breach as a result of the continuing failure of the Cypriot authorities to conduct any effective investigation into the applicant's allegations that his daughter was trafficked.

300. In the light of the circumstances of Ms Rantseva's subsequent death, the Court considers that the requirement incumbent on the Cypriot authorities to conduct an effective investigation into the trafficking allegations is subsumed by the general obligation arising under Article 2 in the present case to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death (see paragraph 234 above). The question of the effectiveness of the investigation into her death has been considered above in the context of the Court's examination of the applicant's complaint under Article 2 and a violation has been found. There is therefore no need to examine separately the procedural complaint against Cyprus under Article 4.

(b) Russia*(i) Positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative framework*

301. The Court notes that the responsibility of Russia in the present case is limited to the acts which fell within its jurisdiction (see paragraphs 207-08 above). Although the criminal law did not specifically provide for the offence of trafficking at the material time, the Russian Government argued that the conduct about which the applicant complained fell within the definitions of other offences.

302. The Court observes that the applicant does not point to any particular failing in the Russian criminal-law provisions. Further, as regards the wider administrative and legal framework, the Court emphasises the efforts of the Russian authorities to publicise the risks of trafficking through an information campaign conducted through the media ...

303. On the basis of the evidence before it, the Court does not consider that the legal and administrative framework in place in Russia at the material time failed to ensure Ms Rantseva's practical and effective protection in the circumstances of the present case.

(ii) Positive obligation to take protective measures

304. The Court points out that any positive obligation incumbent on Russia to take operational measures can only arise in respect of acts which occurred on Russian territory (see, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani*, cited above, §§ 38-39).

305. The Court notes that although the Russian authorities appear to have been aware of the general problem of young women being trafficked to work in the sex industry in foreign States, there is no evidence that they were aware of circumstances giving rise to a credible suspicion of a real and immediate risk to Ms Rantseva herself prior to her departure for Cyprus. It is insufficient, in order for an obligation to take urgent operational measures to arise, merely to show that there was a general risk in respect of young women travelling to Cyprus on artistes' visas. In so far as this general risk was concerned, the Court notes that the Russian authorities took steps to warn citizens of trafficking risks ...

306. In conclusion, the Court does not consider that the circumstances of the case were such as to give rise to a positive obligation on the part of the Russian authorities to take operational measures to protect Ms Rantseva. There has accordingly been no violation of Article 4 by the Russian authorities in this regard.

(iii) *Procedural obligation to investigate potential trafficking*

307. The Court notes that, in cases involving cross-border trafficking, trafficking offences may take place in the country of origin as well as in the country of destination (see paragraph 289 above). In the case of Cyprus, as the Ombudsman pointed out in her report (see paragraph 86 above), the recruitment of victims is usually undertaken by artistic agents in Cyprus working with agents in other countries. The failure to investigate the recruitment aspect of alleged trafficking would allow an important part of the trafficking chain to act with impunity. In this regard, the Court highlights that the definition of trafficking adopted in both the Palermo Protocol and the Anti-Trafficking Convention expressly includes the recruitment of victims (see paragraphs 150 and 164 above). The need for a full and effective investigation covering all aspects of trafficking allegations from recruitment to exploitation is indisputable. The Russian authorities therefore had an obligation to investigate the possibility that individual agents or networks operating in Russia were involved in trafficking Ms Rantseva to Cyprus.

308. However, the Court observes that the Russian authorities undertook no investigation into how and where Ms Rantseva was recruited. In particular, the authorities took no steps to identify those involved in Ms Rantseva's recruitment or the methods of recruitment used. The recruitment having occurred on Russian territory, the Russian authorities were best placed to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's recruitment. The failure to do so in the present case was all the more serious in the light of Ms Rantseva's subsequent death and the resulting mystery surrounding the circumstances of her departure from Russia.

309. There has accordingly been a violation by the Russian authorities of their procedural obligation under Article 4 to investigate alleged trafficking.

VI. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 5 OF THE CONVENTION

310. The applicant complained that there was a violation of Article 5 § 1 of the Convention by the Cypriot authorities in so far as his daughter was detained at the police station, released into the custody of M.A. and subsequently detained in the apartment of M.A.'s employee. Article 5 § 1 provides, *inter alia*:

“Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

- (a) the lawful detention of a person after conviction by a competent court;
- (b) the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law;

(c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;

(d) the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority;

(e) the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants;

(f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.”

...

B. The Court’s assessment

1. The existence of a deprivation of liberty in the present case

314. The Court reiterates that in proclaiming the “right to liberty”, Article 5 § 1 aims to ensure that no one should be dispossessed of his physical liberty in an arbitrary fashion. The difference between restrictions on movement serious enough to fall within the ambit of a deprivation of liberty under Article 5 § 1 and mere restrictions of liberty which are subject only to Article 2 of Protocol No. 4 is one of degree or intensity, and not one of nature or substance (see *Guzzardi*, cited above, § 93). In order to determine whether someone has been “deprived of his liberty” within the meaning of Article 5, the starting-point must be his or her concrete situation and account must be taken of a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question (see *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, §§ 58-59, Series A no. 22; *Guzzardi*, cited above, § 92; and *Riera Blume and Others v. Spain*, no. 37680/97, § 28, ECHR 1999-VII).

315. In the present case, the Court observes that the applicant was taken by M.A. to the police station where she was detained for about an hour. There is no evidence that Ms Rantseva was informed of the reason for her detention; indeed, as the Court has noted above (see paragraph 297) there is no record that she was interviewed by the police at all during her time at the police station. Despite the fact that the police concluded that Ms Rantseva’s immigration status was not irregular and that there were no grounds for her continued detention, she was not immediately released. Instead, at the request of the person in charge of the AIS, the police

telephoned M.A. and requested that he collect her and take her to the AIS office at 7 a.m. for further investigation. M.A. was advised that if he did not collect her, she would be allowed to leave. Ms Rantseva was detained at the police station until M.A.'s arrival, when she was released into his custody (see paragraph 20 above).

316. The facts surrounding Ms Rantseva's subsequent stay in M.P.'s apartment are unclear. In his witness statement to the police, M.A. denied that Ms Rantseva was held in the apartment against her will and insists that she was free to leave (see paragraph 21 above). The applicant alleges that Ms Rantseva was locked in the bedroom and was thus forced to attempt an escape via the balcony. The Court notes that Ms Rantseva died after falling from the balcony of the apartment in an apparent attempt to escape (see paragraph 41 above). It is reasonable to assume that had she been a guest in the apartment and was free to leave at any time, she would simply have left via the front door (see *Storck v. Germany*, no. 61603/00, §§ 76-78, ECHR 2005-V). Accordingly, the Court considers that Ms Rantseva did not remain in the apartment of her own free will.

317. In all, the alleged detention lasted about two hours. Although of short duration, the Court emphasises the serious nature and consequences of the detention and notes that where the facts indicate a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1, the relatively short duration of the detention does not affect this conclusion (see *Järvinen v. Finland*, no. 30408/96, Commission decision of 15 January 1998, and *Novotka v. Slovakia* (dec.), no. 47244/99, 4 November 2003, where the transportation to the police station, search and temporary confinement in a cell lasting around one hour was considered to constitute a deprivation of liberty for the purposes of Article 5).

318. Accordingly, the Court finds that the detention of Ms Rantseva at the police station and her subsequent transfer and confinement to the apartment amounted to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 of the Convention.

2. Responsibility of Cyprus for the deprivation of liberty

319. In so far as Ms Rantseva was detained by private individuals, the Court must examine the part played by the police officers and determine whether the deprivation of liberty in the apartment engaged the responsibility of the Cypriot authorities, in particular in the light of their positive obligation to protect individuals from arbitrary detention (see *Riera Blume*, cited above, §§ 32-35).

320. The Court has already expressed concern that the police chose to hand Ms Rantseva into M.A.'s custody rather than simply allowing her to

leave (see paragraph 298 above). Ms Rantseva was not a minor. According to the evidence of the police officers on duty, she displayed no signs of drunkenness (see paragraph 20 above). It is insufficient for the Cypriot authorities to argue that there is no evidence that Ms Rantseva did not consent to leaving with M.A.: as the AIRE Centre pointed out ..., victims of trafficking often suffer severe physical and psychological consequences which render them too traumatised to present themselves as victims. Similarly, in her 2003 report the Ombudsman noted that fear of repercussions and inadequate protection measures resulted in a limited number of complaints being made by victims to the Cypriot police (see paragraphs 87-88 above).

321. Taken in the context of the general living and working conditions of cabaret artistes in Cyprus, as well as in the light of the particular circumstances of Ms Rantseva's case, the Court considers that it is not open to the police to claim that they were acting in good faith and that they bore no responsibility for Ms Rantseva's subsequent deprivation of liberty in M.P.'s apartment. It is clear that without the active cooperation of the Cypriot police in the present case, the deprivation of liberty could not have occurred. The Court therefore considers that the national authorities acquiesced in Ms Rantseva's loss of liberty.

3. Compatibility of the deprivation of liberty with Article 5 § 1

322. It remains to be determined whether the deprivation of liberty fell within one of the categories of permitted detention exhaustively listed in Article 5 § 1. The Court reiterates that Article 5 § 1 refers essentially to national law and lays down an obligation to comply with its substantive and procedural rules. It also requires, however, that any measure depriving the individual of his liberty must be compatible with the purpose of Article 5, namely to protect the individual from arbitrariness (see *Riera Blume*, cited above, § 31).

323. By laying down that any deprivation of liberty should be "in accordance with a procedure prescribed by law", Article 5 § 1 requires, firstly, that any arrest or detention should have a legal basis in domestic law. The Cypriot Government did not point to any legal basis for the deprivation of liberty but it can be inferred that Ms Rantseva's initial detention at the police station was effected in order to investigate whether she had failed to comply with immigration requirements. However, having ascertained that Ms Rantseva's name was not included on the relevant list, no explanation has been provided by the Cypriot authorities as to the reasons and legal basis for the decision not to allow Ms Rantseva to leave the police station but to release her into the custody of M.A. As noted above, the police found that Ms Rantseva did not exhibit signs of intoxication and did not pose any

threat to herself or others (see paragraphs 20 and 320 above). There is no indication, and it has not been suggested, that Ms Rantseva requested that M.A. come to collect her. The decision of the police authorities to detain Ms Rantseva until M.A.'s arrival and, subsequently, to consign her to his custody had no basis in domestic law.

324. It has not been argued that Ms Rantseva's detention in the apartment was lawful. The Court finds that this deprivation of liberty was both arbitrary and unlawful.

325. The Court therefore concludes that there has been a violation of Article 5 § 1 on account of Ms Rantseva's unlawful and arbitrary detention.

VII. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 OF THE CONVENTION

326. The applicant contended that the Cypriot authorities violated his right of access to court under Article 6 of the Convention by failing to ensure his participation in the inquest proceedings, by failing to grant him free legal aid and by failing to provide him with information on available legal remedies in Cyprus. Article 6 provides, in so far as relevant, as follows:

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

...

B. Admissibility

331. The Court observes at the outset that Article 6 does not give rise to a right to have criminal proceedings instituted in a particular case or to have third parties prosecuted or sentenced for a criminal offence (see, for example, *Rampogna and Murgia v. Italy* (dec.), no. 40753/98, 11 May 1999; *Perez v. France* [GC], no. 47287/99, § 70, ECHR 2004-I; and *Dinchev v. Bulgaria*, no. 23057/03, § 39, 22 January 2009). To the extent that the applicant complains under Article 6 § 1 about the failure of the Cypriot authorities to bring criminal proceedings in respect of his daughter's death, his complaint is therefore inadmissible *ratione materiae* and must be rejected under Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

332. As regards the complaint regarding participation in the inquest proceedings, the Court observes that procedural guarantees in inquest proceedings are inherent in Article 2 of the Convention and the applicant's complaints have already been examined in that context (see paragraph 239 above). As to the applicability of Article 6 to inquest proceedings, the Court considers there is no criminal charge or civil right at stake for the applicant in the context of such proceedings. Accordingly, this part of the complaint

is also inadmissible *ratione materiae* and must be rejected under Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

333. Finally, as regards the applicant's complaints that he was not informed of other remedies available to him and was not provided with free legal assistance, when the cost of legal representation in Cyprus was prohibitive, the Court considers that these complaints are inherently linked to the applicant's complaint under Article 2 of the Convention and notes that they have been addressed in that context (see paragraph 240 above). It is therefore not necessary to consider the extent to which any separate issue may arise under Article 6 in such circumstances.

334. Accordingly, the complaints under Article 6 § 1 must be declared inadmissible and rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

VIII. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

335. The applicant also invoked Article 8 of the Convention, which provides as follows:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

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

336. The applicant has provided no further details of the nature of his complaint under this Article. In the light of all the material in its possession, and in so far as the matters complained of were within its competence, the Court finds no appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention or its Protocols arising from this complaint. The complaint must therefore be declared inadmissible pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

IX. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

337. Article 41 of the Convention provides:

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

A. Damage

1. *The parties' submissions*

338. The applicant sought 100,000 euros (EUR) in respect of non-pecuniary damage resulting from the death of his daughter. He pointed to the serious nature of the alleged violations in the present case and the fact that his daughter was the sole provider for the family. He also highlighted the emotional anguish occasioned by his daughter's death and his subsequent efforts to bring those responsible to justice.

339. The Cypriot Government argued that the sum claimed was excessive, having regard to the Court's case-law. They further pointed out that the applicant had provided no evidence that he was financially dependent upon his daughter. In their unilateral declaration (see paragraph 187 above), they offered to pay the applicant EUR 37,300 in respect of pecuniary and non-pecuniary damage and costs and expenses, or such other sum as suggested by the Court.

340. The Russian Government submitted that any non-pecuniary damage should be paid by the State which failed to ensure the safety of the applicant's daughter and failed to perform an effective investigation into her death. They noted that they were not the respondent State as far as the applicant's substantive Article 2 complaint was concerned.

2. *The Court's assessment*

341. The Court notes that a claim for loss of economic support is more appropriately considered as a claim for pecuniary loss. In this respect, the Court reiterates that there must be a clear causal connection between the damage claimed by the applicant and the violation of the Convention and that this may, in the appropriate case, include compensation in respect of loss of earnings (see, *inter alia*, *Aktaş v. Turkey*, no. 24351/94, § 352, 24 April 2003). In the present case, the Court has not found Cyprus responsible for Ms Rantseva's death, holding that there was a procedural, and not a substantive, violation of Article 2 in the present case. Accordingly, the Court does not consider it appropriate to make any award to the applicant in respect of pecuniary damage arising from Ms Rantseva's death.

342. As regards non-pecuniary damage, the Court has found that the Cypriot authorities failed to take steps to protect Ms Rantseva from trafficking and to investigate whether she had been trafficked. It has further found that the Cypriot authorities failed to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death. Accordingly, the Court is satisfied that the applicant must be regarded as having suffered anguish and distress

as a result of the unexplained circumstances of Ms Rantseva's death and the failure of the Cypriot authorities to take steps to protect her from trafficking and exploitation and to investigate effectively the circumstances of her arrival and stay in Cyprus. Ruling on an equitable basis, the Court awards the sum of EUR 40,000 in respect of the damage sustained by the applicant as a result of the conduct of the Cypriot authorities, plus any tax that may be chargeable on that amount.

343. The Court reiterates that it has found a procedural violation of Article 4 in respect of Russia. Ruling on an equitable basis, it awards the applicant EUR 2,000 in non-pecuniary damage in respect of the damage sustained by him by the conduct of the Russian authorities, plus any tax that may be chargeable on that amount.

B. Costs and expenses

1. The parties' submissions

344. The applicant requested reimbursement of costs and expenses incurred in the sum of around 485,480 Russian roubles (RUB) (approximately EUR 11,240), including travel, photocopying, translation and services of a notary. The sum also included RUB 233,600 in respect of the sale of his flat in Russia, which he claimed was necessary in order to obtain necessary funds; funeral costs of approximately RUB 46,310; and RUB 26,661 spent on attending a conference on trafficking in Cyprus in 2008. Relevant receipts were provided.

345. The Cypriot Government argued that the applicant could only claim for costs which were necessarily incurred to prevent or redress a breach of the Convention, reasonable as to quantum and causally linked to the violation in question. As such, they contested the applicant's claim of RUB 233,600 in respect of the sale of his flat, the sums expended on attending the 2008 conference and any costs and expenses not substantiated by receipts or not reasonable as to quantum.

346. The Russian Government contended that the applicant had failed to substantiate his allegation that he was required to sell his flat and travel to Cyprus. In particular, they submitted that the applicant could have applied to relevant law enforcement authorities in Russia to request necessary documents and evidence from the Cypriot authorities and could have instructed a lawyer in Cyprus. The Russian Government also contested the applicant's claim for the costs of the 2008 conference on the ground that it was not directly linked to the investigation of Ms Rantseva's death.

2. *The Court's assessment*

347. The Court notes that the applicant is entitled to the reimbursement of costs and expenses in so far as it has been shown that these have been actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum. In the present case, the applicant is not entitled to claim the proceeds of the sale of his flat or for the expenses incurred in travelling to the conference in Cyprus in 2008, such conference not being directly linked to the investigation of Ms Rantseva's death. Further, the Court points out that it found only a procedural breach of Article 2. Accordingly, the applicant is not entitled to reimbursement of funeral expenses.

348. Having regard to the above, the Court considers it reasonable to award the sum of EUR 4,000 in respect of costs and expenses plus any tax that may be chargeable to the applicant on that amount, less EUR 850 received by way of legal aid from the Council of Europe. In the circumstances of this case the Court considers it appropriate that the costs and expenses are awarded against Cyprus.

C. **Default interest**

349. The Court considers it appropriate that the default interest rate 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. *Rejects* the Cypriot Government's request to strike the application out of the list;
2. *Decides* to join to the merits the Russian Government's objection *ratione materiae* as to Article 4 of the Convention, and rejects it;
3. *Declares* the complaints under Articles 2, 3, 4 and 5 admissible and the remainder of the application inadmissible;
4. *Holds* that there has been no violation of the Cypriot authorities' positive obligation to protect Ms Rantseva's right to life under Article 2 of the Convention;
5. *Holds* that there has been a procedural violation of Article 2 of the Convention by Cyprus because of the failure to conduct an effective investigation into Ms Rantseva's death;

6. *Holds* that there has been no violation of Article 2 of the Convention by Russia;
7. *Holds* that it is not necessary to consider separately the applicant's complaint under Article 3 of the Convention;
8. *Holds* that there has been a violation of Article 4 of the Convention by Cyprus by not affording to Ms Rantseva practical and effective protection against trafficking and exploitation in general and by not taking the necessary specific measures to protect her;
9. *Holds* that there is no need to examine separately the alleged breach of Article 4 concerning the continuing failure of the Cypriot authorities to conduct an effective investigation;
10. *Holds* that there has been no breach by Russia of its positive obligations under Article 4 of the Convention to take operational measures to protect Ms Rantseva against trafficking;
11. *Holds* that there has been a violation of Article 4 of the Convention by Russia of its procedural obligations to investigate the alleged trafficking;
12. *Holds* that there has been a violation of Article 5 of the Convention by Cyprus;
13. *Holds*
 - (a) that the Cypriot Government 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 40,000 (forty thousand euros) in respect of non-pecuniary damage and EUR 3,150 (three thousand one hundred and fifty euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable to the applicant on these amounts;
 - (b) that the Russian Government 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 non-pecuniary damage, to be converted into Russian roubles at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable to the applicant on this amount;
 - (c) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
14. *Dismisses* the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 7 January 2010, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren Nielsen
Registrar

Christos Rozakis
President

RANTSEV c. CHYPRE ET RUSSIE
(Requête n° 25965/04)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 7 JANVIER 2010¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Traite des êtres humains****Article 1**

Compétence territoriale – Etendue de la compétence de la Cour dans les affaires concernant la traite internationale d'êtres humains – Compétence à l'égard de l'Etat où la traite a commencé

Article 2

Obligations positives – Obligation de prendre des mesures concrètes pour protéger la vie – Absence de risque réel, immédiat et prévisible pour la vie – Enquête effective – Défauts dans l'enquête – Manquement à recueillir les éléments de preuve pertinents à l'étranger malgré l'existence d'une convention internationale d'entraide judiciaire – Absence d'obligation pour les Etats d'établir leur juridiction universelle sur les affaires dans lesquelles l'un de leurs ressortissants a trouvé la mort – Absence d'obligation de recueillir des éléments de preuve lorsque l'Etat dans lequel le décès a eu lieu ne le demande pas

Article 4

Applicabilité – Traite des êtres humains – Nature de la traite – Incompatibilité de la traite avec les valeurs consacrées par la Convention – Obligation positive d'empêcher la traite, d'en protéger les victimes et d'en poursuivre les auteurs – Obligation de coopérer avec les autres Etats qui enquêtent – Manquement à établir un cadre adapté de lutte contre la traite des êtres humains et à prendre des mesures concrètes pour en protéger les victimes – Régime de visas d'artistes de cabaret – Signes d'un risque réel et immédiat de traite ou d'exploitation

Article 5

Privation de liberté – Régularité de la détention – Détention d'une étrangère plus longtemps que nécessaire aux fins de la vérification de ses papiers et remise subséquente de l'intéressée à la garde d'un particulier – Arbitraire

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

*

* *

La fille du requérant, M^{lle} Rantseva, était une ressortissante russe. En mars 2001, elle se rendit à Chypre munie d'un visa d'« artiste de cabaret ». Peu de temps après son arrivée, elle quitta son travail et son logement en disant qu'elle voulait retourner en Russie. Quelques jours plus tard, le directeur du cabaret où elle avait travaillé la retrouva dans une discothèque et l'emmena au commissariat central, où il demanda qu'elle soit détenue en tant qu'immigrée en situation irrégulière. Les policiers contactèrent les services d'immigration, qui leur dirent de ne pas garder l'intéressée mais de la remettre à son employeur, à charge pour celui-ci de l'amener au bureau de l'immigration le lendemain matin à 7 heures. Le directeur du cabaret vint chercher M^{lle} Rantseva au commissariat vers 5 h 20 et l'emmena dans un appartement privé, où il resta avec elle. Vers 6 h 30, le corps de la jeune femme fut découvert dans la rue sur laquelle donnait l'appartement. Un couvre-lit était enroulé autour de la rambarde du balcon. L'instruction menée à Chypre aboutit à la conclusion que M^{lle} Rantseva était décédée dans des circonstances apparemment accidentelles mais non suspectes alors qu'elle tentait de s'échapper d'un appartement où elle était hébergée. A la lumière d'une nouvelle autopsie pratiquée après le rapatriement du corps, les autorités russes estimèrent que ce verdict n'était pas satisfaisant. Cependant, les autorités chypriotes, indiquant qu'il s'agissait là d'une décision définitive, refusèrent de procéder à un complément d'enquête à moins que les autorités russes ne leur communiquent des éléments permettant de soupçonner une activité criminelle. Ni les autorités russes ni les autorités chypriotes ne prirent de mesures pour interroger deux jeunes femmes résidant en Russie dont le requérant affirmait qu'elles avaient travaillé avec sa fille au cabaret et pouvaient témoigner qu'il s'y déroulait une exploitation sexuelle.

1. Article 37 § 1 : la Cour rejette une demande de radiation du rôle présentée par le gouvernement chypriote. Elle estime en effet que malgré la déclaration unilatérale jointe à la demande, dans laquelle Chypre reconnaît avoir commis des violations de la Convention, le respect des droits de l'homme exige qu'elle poursuive l'examen de l'affaire, étant donné la gravité des allégations portées en l'espèce, l'ampleur du problème de la traite des personnes et de l'exploitation sexuelle à Chypre, et la paucité de la jurisprudence sur la question de l'interprétation et de l'application de l'article 4 de la Convention dans un contexte de traite des personnes.

Conclusion : non-radiation (unanimité).

2. Article 1 : compétence *ratione loci* – La Cour rejette l'argument du gouvernement russe selon lequel les faits dénoncés auraient échappé à sa juridiction et ne pourraient dès lors pas engager sa responsabilité : elle estime que, la traite alléguée ayant commencé en Russie, elle est compétente pour examiner la mesure dans laquelle cet Etat aurait pu, dans les limites de sa propre souveraineté territoriale, prendre des mesures pour protéger la fille du requérant de la traite et enquêter sur les allégations

de traite et sur les circonstances ayant mené à la mort de la victime, notamment en interrogeant les témoins résidant en Russie.

Conclusion: exception préliminaire rejetée (unanimité).

3. Article 2: a) *Sur le manquement allégué à prendre des mesures pour protéger un individu d'un risque pour sa vie (Chypre)* – S'il n'est pas contesté que les victimes de traite et d'exploitation sont souvent forcées de vivre et de travailler dans des conditions cruelles ni qu'elles sont susceptibles de subir des violences et des mauvais traitements de la part de leurs employeurs, un risque général de mauvais traitements et de violence ne peut être assimilé à un danger réel et immédiat pour la vie. En l'espèce, même si l'on considère que les policiers auraient dû réaliser que M^{lle} Rantseva était peut-être victime de traite, rien n'indiquait alors qu'elle se trouvait au commissariat que sa vie était réellement et immédiatement en danger et la suite d'événements qui a abouti à sa mort n'était pas prévisible par les policiers au moment où ils l'ont remise au directeur du cabaret. Partant, les autorités chypriotes n'avaient pas en l'espèce d'obligation de prendre des mesures concrètes pour prévenir la réalisation d'un risque pour la vie.

Conclusion: non-violation (unanimité).

b) *Sur le manquement allégué à mener une enquête effective* – i. Chypre – L'enquête menée par les autorités chypriotes sur le décès de la fille du requérant est entachée de nombreux défauts: des contradictions dans les témoignages n'ont pas été élucidées, des témoins n'ont pas été interrogés, les recherches visant à établir le déroulement des faits au commissariat ont été très sommaires, notamment les enquêteurs n'ont pas tenté de déterminer si les policiers avaient pu être corrompus, le requérant n'a pas pu participer effectivement à la procédure, et les autorités chypriotes ont écarté la proposition des autorités russes de recueillir pour elles les dépositions de deux témoins importants. Sur ce dernier point, la Cour souligne que les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires et réalisables pour recueillir les éléments de preuve pertinents que ceux-ci se trouvent ou non sur leur territoire, en particulier dans les cas tels que celui-ci, où les deux Etats sont parties à une convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

Conclusion: violation (unanimité).

ii. Russie – L'article 2 n'impose pas aux Etats membres d'établir dans leur droit pénal leur juridiction universelle sur les affaires dans lesquelles l'un de leurs ressortissants a trouvé la mort. Les autorités russes n'avaient donc aucune obligation autonome d'enquêter sur la mort de M^{lle} Rantseva, survenue à Chypre. En ce qui concerne les obligations incombant à la Russie, en tant qu'Etat où se trouvaient des éléments de preuve, d'apporter son assistance à l'Etat qui enquêtait (Chypre), la Cour précise que les autorités russes n'étaient pas tenues de recueillir d'elles-mêmes les dépositions des deux témoins russes en l'absence de demande des autorités chypriotes à cette fin. Enfin, pour ce qui est du grief tiré de ce que les autorités russes n'auraient pas demandé l'ouverture de poursuites pénales, la Cour observe qu'elles ont eu recours

largement et de manière répétée aux possibilités offertes par les accords d'entraide judiciaire pour engager les autorités chypriotes à agir.

Conclusion: non-violation (unanimité).

4. Article 4: a) *Sur la recevabilité* – En réponse à l'argument du gouvernement russe selon lequel le grief tiré de l'article 4 aurait été irrecevable *ratione materiae* car il n'y aurait pas eu en l'espèce esclavage, servitude ou travail forcé ou obligatoire, la Cour observe que la traite des êtres humains à l'échelle mondiale s'est développée de manière significative ces dernières années. La conclusion du Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme) en 2000 et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains («la convention anti-traite du Conseil de l'Europe») en 2005 montrent la reconnaissance croissante au niveau international de l'ampleur du problème et de la nécessité de lutter contre. Il est donc approprié d'examiner la mesure dans laquelle le phénomène peut en lui-même être considéré comme contraire à l'esprit et au but de l'article 4 de la Convention. Du fait même de sa nature et de son but, la traite des êtres humains repose sur l'exercice de pouvoirs qui se rattachent au droit de propriété. Dans ce système, des êtres humains sont traités comme des biens que l'on peut vendre et acheter et ils sont soumis à un travail forcé qu'ils exercent souvent pour peu ou pas d'argent, généralement dans l'industrie du sexe mais aussi ailleurs. Cela implique une surveillance étroite des activités des victimes, et bien souvent, celles-ci voient leur liberté de circulation restreinte, subissent des actes de violence et des menaces, et sont soumises à des conditions de vie et de travail épouvantables. Il ne peut y avoir aucun doute quant au fait que la traite porte atteinte à la dignité humaine et aux libertés fondamentales de ses victimes et qu'elle ne peut être considérée comme compatible avec une société démocratique ni avec les valeurs consacrées dans la Convention. Eu égard à l'obligation qui est la sienne d'interpréter la Convention à la lumière des conditions de vie actuelles, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer si les traitements qui font l'objet des griefs du requérant constituent de l'«esclavage», de la «servitude» ou un «travail forcé ou obligatoire». Elle conclut purement et simplement qu'en elle-même, la traite d'êtres humains, au sens de l'article 3 a) du Protocole de Palerme et de l'article 4 a) de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe, relève de la portée de l'article 4 de la Convention.

Conclusion: exception préliminaire rejetée (unanimité).

b) *Sur le fond* – Il ressort clairement des dispositions du Protocole de Palerme et de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe que les Etats contractants ont estimé que seule une combinaison de mesures pouvait permettre de lutter efficacement contre la traite. Ils ont donc l'obligation positive de prendre des mesures pour prévenir la traite, en protéger les victimes avérées ou potentielles et en poursuivre et sanctionner les responsables. A ce dernier égard, la Cour observe que dans bien des cas, le phénomène de la traite n'est pas circonscrit aux frontières nationales:

les victimes sont souvent emmenées d'un Etat à un autre, et il peut se trouver des éléments de preuve et des témoins dans plusieurs Etats. En conséquence, dans les affaires de traite internationale, les Etats membres ont non seulement l'obligation de mener une enquête interne sur les faits survenant sur leur propre territoire mais aussi celle de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres Etats concernés dans l'enquête, afin d'assurer une approche globale et internationale de la traite dans les pays d'origine, de transit et de destination.

i. Chypre – Chypre n'a pas respecté les obligations positives qui lui incombent en vertu de l'article 4 à deux égards: premièrement, elle n'a pas mis en place un cadre légal et administratif approprié pour lutter contre la traite, deuxièmement, les policiers n'ont pas pris les mesures concrètes adaptées pour protéger M^{lle} Rantseva de la traite. Pour ce qui est du premier point, même si la législation interne sur la traite semble en elle-même ne susciter aucune inquiétude, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la médiatrice chypriote ont l'un comme l'autre critiqué le régime de visas d'« artiste de cabaret », qu'ils estiment inciter un grand nombre de jeunes femmes étrangères à venir à Chypre, au risque d'être victimes de traite. De plus, s'il est légitime aux fins du contrôle de l'immigration de demander aux employeurs d'avertir les autorités lorsqu'un artiste quitte son emploi, il doit demeurer de la responsabilité des autorités elles-mêmes d'assurer le respect par les immigrés de leurs obligations au regard de la législation sur les étrangers. Les mesures incitant les propriétaires et les directeurs de cabarets à rechercher les artistes ayant quitté leur poste ou à assumer personnellement d'une autre manière la conduite des artistes sont inacceptables et la pratique consistant à exiger des propriétaires et des directeurs de cabaret le dépôt d'une caution bancaire pour couvrir les coûts potentiels liés aux artistes qu'ils emploient est particulièrement troublante. Ces facteurs sont en jeu dans l'affaire de M^{lle} Rantseva, où le régime chypriote des visas d'artiste n'a pas offert à l'intéressée une protection pratique et effective contre la traite et l'exploitation.

Quant au deuxième point, Chypre avait l'obligation positive de prendre des mesures pour protéger M^{lle} Rantseva car les policiers disposaient de signes suffisants pour soupçonner raisonnablement que la jeune femme risquait de manière réelle et immédiate d'être victime de traite ou d'exploitation. Or ils ont fait de multiples erreurs: ils n'ont pas recherché immédiatement si elle faisait l'objet d'une traite, ils l'ont confiée à la garde du directeur du cabaret au lieu de la relâcher et, enfin, ils n'ont pas accompli leur devoir légal de la protéger.

Conclusion: violations (unanimité).

ii. Russie – La Cour conclut que la Russie n'a pas manqué à son obligation positive au regard de l'article 4 de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié et de prendre des mesures de protection. En revanche, les autorités russes étant les mieux placées pour mener une enquête effective sur le recrutement de M^{lle} Rantseva, qui avait eu lieu sur le territoire russe, elles avaient l'obligation de mener une enquête effective en Russie. Or elles ne l'ont pas fait, et ce manquement

est d'autant plus grave que M^{lle} Rantseva est finalement décédée et que le flou demeure quant aux circonstances de son départ de Russie.

Conclusion : violation (unanimité).

5. Article 5 : la détention de M^{lle} Rantseva au commissariat puis sa séquestration dans l'appartement s'analysent en une privation de liberté. Même si l'on peut déduire des faits que la détention initiale de l'intéressée au commissariat visait à permettre aux policiers de vérifier son statut au regard de la législation sur l'immigration, il n'y avait plus de base légale en droit interne à la décision des policiers de la garder ni à celle de la remettre au directeur du cabaret une fois qu'ils avaient établi que ses papiers étaient en règle. La responsabilité de Chypre est également engagée pour la séquestration de la jeune femme dans l'appartement car, même si cette privation de liberté était le fait d'un particulier, il est clair qu'elle n'aurait pas été possible sans la coopération active de la police. Il y a eu là séquestration arbitraire et illégale.

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour ordonne aux deux Etats défendeurs de verser au requérant des sommes pour dommage moral et à Chypre de rembourser les frais et dépens de l'intéressé.

Jurisprudence citée par la Cour

- Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, série A n° 18
Engel et autres c. Pays-Bas, 8 juin 1976, série A n° 22
Irlande c. Royaume-Uni, 18 janvier 1978, série A n° 25
Artico c. Italie, 13 mai 1980, série A n° 37
Van Droogenbroeck c. Belgique, n° 7906/77, rapport de la Commission du 9 juillet 1980, série B n° 44
Guzzardi c. Italie, 6 novembre 1980, série A n° 39
Van der Musselle c. Belgique, 23 novembre 1983, série A n° 70
Soering c. Royaume-Uni, 7 juillet 1989, série A n° 161
McCann et autres c. Royaume-Uni, 27 septembre 1995, série A n° 324
Loizidou c. Turquie (fond), 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI
Järvinen c. Finlande, n° 30408/96, décision de la Commission du 15 janvier 1998, non publiée
Guerra et autres c. Italie, 19 février 1998, *Recueil* 1998-I
Kaya c. Turquie, 19 février 1998, *Recueil* 1998-I
L.C.B. c. Royaume-Uni, 9 juin 1998, *Recueil* 1998-III
Güleç c. Turquie, 27 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV
Yaşa c. Turquie, 2 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI
Osman c. Royaume-Uni, 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII
Çakıcı c. Turquie [GC], n° 23657/94, CEDH 1999-IV
Selmouni c. France [GC], n° 25803/94, CEDH 1999-V
Riera Blume et autres c. Espagne, n° 37680/97, CEDH 1999-VII
Seguin c. France (déc.), n° 42400/98, 7 mars 2000

Mahmut Kaya c. Turquie, n° 22535/93, CEDH 2000-III
İlhan c. Turquie [GC], n° 22277/93, CEDH 2000-VII
Hugh Jordan c. Royaume-Uni, n° 24746/94, 4 mai 2001
Kelly et autres c. Royaume-Uni, n° 30054/96, 4 mai 2001
Z et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 29392/95, CEDH 2001-V
Al-Adsani c. Royaume-Uni [GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI
Banković et autres c. Belgique et autres (déc.) [GC], n° 52207/99, CEDH 2001-XII
Calvelli et Ciglio c. Italie [GC], n° 32967/96, CEDH 2002-I
Paul et Audrey Edwards c. Royaume-Uni, n° 46477/99, CEDH 2002-II
Christine Goodwin c. Royaume-Uni [GC], n° 28957/95, CEDH 2002-VI
Menson c. Royaume-Uni (déc.), n° 47916/99, CEDH 2003-V
Tahsin Acar c. Turquie (question préliminaire) [GC], n° 26307/95, CEDH 2003-VI
Karner c. Autriche, n° 40016/98, CEDH 2003-IX
Novotka c. Slovaquie (déc.), n° 47244/99, 4 novembre 2003
Öneryıldız c. Turquie [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII
Öcalan c. Turquie [GC], n° 46221/99, CEDH 2005-IV
Storck c. Allemagne, n° 61603/00, CEDH 2005-V
Natchova et autres c. Bulgarie [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII
Siliadin c. France, n° 73316/01, CEDH 2005-VII
Stec et autres c. Royaume-Uni (déc.) [GC], n^{os} 65731/01 et 65900/01, CEDH 2005-X
Capital Bank AD c. Bulgarie, n° 49429/99, CEDH 2005-XII
Saadi c. Royaume-Uni [GC], n° 13229/03, CEDH 2008
Demir et Baykara c. Turquie [GC], n° 34503/97, CEDH 2008
Medova c. Russie, n° 25385/04, 15 janvier 2009
Opuz c. Turquie, n° 33401/02, CEDH 2009
Radoszewska-Zakościelna c. Pologne, n° 858/08, 20 octobre 2009

En l'affaire Rantsev c. Chypre et Russie,

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

Christos Rozakis, *président*,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 décembre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 25965/04) dirigée contre la République de Chypre et la Fédération de Russie et dont un ressortissant russe, M. Nikolai Mikhaïlovitch Rantsev («le requérant»), a saisi la Cour le 26 mai 2004 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, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, a été représenté par M^e L. Churkina, avocate à Ekaterinebourg. Le gouvernement chypriote a été représenté par son agent, M. P. Clerides, procureur général de la République de Chypre. Le gouvernement russe a été représenté par son agent, M. G. Matyushkin.

3. Dans sa requête, M. Rantsev formulait les griefs suivants. Invoquant les articles 2, 3, 4, 5 et 8 de la Convention, il dénonçait, premièrement, l'absence d'enquête suffisante sur les circonstances ayant entouré le décès de sa fille, deuxièmement, le manquement de la police chypriote à la protéger tant qu'elle était encore en vie et, troisièmement, le manquement des autorités chypriotes à prendre des mesures pour sanctionner les responsables des mauvais traitements qui lui avaient été infligés et de son décès. Il reprochait aux autorités russes, sur le terrain des articles 2 et 4, de ne pas avoir enquêté sur le décès de sa fille et la traite dont elle avait peut-être été victime et de ne pas avoir pris de mesures pour la protéger contre cette traite. Enfin, sous l'angle de l'article 6 de la Convention, il se plaignait de la procédure d'instruction chypriote et de l'impossibilité dans laquelle il estimait s'être trouvé d'accéder à la justice chypriote.

4. Le 19 octobre 2007, la Cour a demandé aux gouvernements chypriote et russe de lui communiquer l'intégralité des dossiers d'enquête et de la correspondance échangée entre les deux Etats sur cette question. Le 17 décembre 2007 et le 17 mars 2008 respectivement, les gouvernements chypriote et russe ont communiqué plusieurs documents.

5. Le 20 mai 2008, le président de la première section a décidé que la requête serait examinée en priorité conformément à l'article 41 du règlement.

6. Le 27 juin 2008, il a décidé de communiquer la requête à l'un et l'autre Gouvernements. Il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire (article 29 § 3).

7. Les 27 et 28 octobre 2008 respectivement, les gouvernements chypriote et russe ont présenté leurs observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. Des observations ont également été reçues de deux organisations non gouvernementales sises à Londres, Interights et le AIRE Centre, que le président avait autorisées à intervenir dans la procédure écrite (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement).

8. Le 12 décembre 2008, le président de la première section a décidé d'accorder l'assistance judiciaire au requérant pour sa représentation devant la Cour.

9. Le 16 décembre 2008, le requérant a soumis des commentaires écrits sur les observations du Gouvernement ainsi que ses prétentions au titre de la satisfaction équitable.

10. Les gouvernements chypriote et russe ont ensuite déposé leurs observations sur les demandes de satisfaction équitable du requérant.

11. Par une lettre du 10 avril 2009, le gouvernement chypriote a invité la Cour à rayer l'affaire du rôle et a joint le texte d'une déclaration tendant à résoudre les questions soulevées par le requérant. Celui-ci a déposé le 21 mai 2009 des observations écrites consacrées à cette demande.

12. Le requérant a sollicité la tenue d'une audience mais avant d'adopter le présent arrêt, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

13. Le requérant, M. Nikolaï Mikhaïlovitch Rantsev, est un ressortissant russe né en 1938 et résidant à Svetlogorsk (Russie). Il est le père de M^{lle} Oxana Rantseva, également ressortissante russe, née en 1980.

14. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties et établis au regard des pièces qu'elles ont communiquées, en particulier les témoignages recueillis par la police chypriote, peuvent se résumer comme suit.

A. La genèse de l'affaire

15. Oxana Rantseva arriva à Chypre le 5 mars 2001. Le 13 février 2001, X.A., propriétaire d'un cabaret à Limassol, avait demandé pour elle un visa d'« artiste » et un permis de travail afin de l'employer en cette qualité dans son cabaret (voir également le paragraphe 115 ci-dessous). Il avait joint à sa demande une copie du passeport de M^{lle} Rantseva, un certificat médical, la copie d'un contrat de travail (contrat qui, semble-t-il, n'était toutefois pas encore signé par l'intéressée) et un engagement, signé par les agences [X.A.], et libellé en ces termes (original anglais) :

« Je soussigné [X.A.] de L/SSOL, atteste être engagé devant le ministre de l'Intérieur de la République de Chypre à hauteur de la somme de 150 £, payable audit ministre de l'Intérieur représenté par son ou ses avocats.

Le présent document est revêtu de mon cachet.

Le treize février deux mil un,

IL EST DÉCLARÉ PAR LES PRÉSENTES que M^{lle} Oxana Rantseva, originaire de RUSSIE,

Ci-après dénommée l'immigrante (ce terme s'appliquant le cas échéant à ses héritiers, exécuteurs testamentaires, administrateurs et mandataires) entre sur le territoire chypriote, et que je m'engage à faire en sorte qu'elle n'ait besoin d'aucune assistance sur ce territoire pendant une période de cinq ans à compter de la date des présentes et à reverser à la République de Chypre toute somme que celle-ci pourrait déboursier aux fins d'une assistance à l'immigrante (débours dont la nécessité est appréciée souverainement par le ministre susmentionné) ou de son rapatriement à partir de Chypre pendant une période de cinq ans à compter de la date des présentes.

LE PRÉSENT ENGAGEMENT ÉCRIT reste pleinement valable tant que l'immigrante ou moi-même, mes héritiers, exécuteurs testamentaires, administrateurs et mandataires n'auront pas reversé à la République de Chypre, à première demande, toute somme que celle-ci pourrait avoir déboursé aux fins d'une assistance à l'immigrante ou de son rapatriement à partir de Chypre, et jusqu'à ce moment seulement. »

16. Il fut délivré à M^{lle} Rantseva un titre de séjour temporaire portant la mention « visiteur » et valable jusqu'au 9 mars 2001. Elle demeura dans un appartement avec d'autres jeunes femmes travaillant dans le cabaret de X.A. Le 12 mars 2001, il lui fut octroyé un permis de travail valable jusqu'au 8 juin de la même année pour un emploi en qualité d'artiste dans le cabaret

appartenant à X.A. et géré par le frère de celui-ci, M.A. Elle commença à travailler le 16 mars 2001.

17. Le 19 mars 2001, vers 11 heures, les femmes résidant avec M^{lle} Rantseva informèrent M.A. qu'elle avait quitté l'appartement en emportant toutes ses affaires. Elles précisèrent qu'elle avait laissé un mot en russe disant qu'elle était fatiguée et qu'elle voulait retourner en Russie. Le même jour, M.A. informa les services de l'immigration de Limassol que M^{lle} Rantseva avait abandonné son lieu de travail et de résidence. Dans une déposition ultérieure, il précisa qu'il souhaitait la remplacer et demandait donc son arrestation et son expulsion de Chypre. Cependant, le nom de M^{lle} Rantseva ne fut pas porté sur la liste des personnes recherchées par la police.

B. Les faits du 28 mars 2001

18. Le 28 mars 2001, vers 4 heures, une autre artiste du cabaret aperçut M^{lle} Rantseva dans une discothèque de Limassol. Elle en avertit M.A. Celui-ci appela la police et lui demanda de l'arrêter, puis se rendit lui-même à la discothèque accompagné d'un agent de sécurité du cabaret. A son arrivée, il se fit amener M^{lle} Rantseva par un employé de la discothèque. Dans une déposition ultérieure, il déclara ceci :

« Lorsque [M^{lle} Rantseva] est montée dans ma voiture, elle ne s'est pas plainte du tout et n'a eu aucune réaction. Elle avait l'air saoule et je lui ai simplement dit de venir avec moi. Comme elle avait l'air saoule, nous n'avons pas parlé. Elle n'a pas dit un mot. »

19. M.A. emmena M^{lle} Rantseva au commissariat central de Limassol, où deux policiers étaient de garde. Il fit une brève déposition dans laquelle il décrit les circonstances de l'arrivée de l'intéressée à Chypre, son emploi au cabaret et sa disparition le 19 mars 2001. Selon une déposition faite par le policier qui était de service à leur arrivée, le déroulement des faits fut le suivant :

« Le 28 mars 2001, peu avant 4 heures [M.A.] trouva [M^{lle} Rantseva] à la boîte de nuit Titanic (...) il l'amena au commissariat et déclara qu'elle était en situation irrégulière et que nous devions la garder en cellule. Puis il s'en alla. »

20. Les policiers contactèrent alors l'agent du service des passeports à son domicile et lui demandèrent de vérifier si M^{lle} Rantseva était en situation irrégulière. Après avoir fait les vérifications, celui-ci leur répondit que son nom ne figurait pas dans la base de données des personnes recherchées. Il précisa qu'il n'y avait pas de traces de plainte déposée par M.A. le 19 mars 2001 et que, en toute hypothèse, la situation des personnes visées par une telle plainte ne devenait irrégulière qu'au bout de quinze jours. Il contacta la personne responsable du service des étrangers et de l'immigration de la

police (« l'AIS »), qui donna pour instruction de ne pas garder M^{lle} Rantseva en détention et ajouta que son employeur, qui était responsable d'elle, devait venir la chercher et l'emmenner au bureau de l'AIS de Limassol le jour même à 7 heures en vue de plus amples investigations. Les policiers contactèrent M.A. pour lui demander de venir chercher la jeune femme. Il se montra très contrarié que la police refuse de la garder en détention et refusa de venir la chercher. Les policiers l'informèrent qu'ils avaient pour instruction de la laisser partir s'il ne venait pas. M.A. s'irrita et demanda à parler à leur supérieur. Les policiers lui donnèrent son numéro de téléphone. Par la suite, le supérieur les informa que M.A. viendrait chercher M^{lle} Rantseva. Dans une déposition ultérieure, les deux policiers ont déclaré que la jeune femme ne semblait pas saoule. Le policier de service a indiqué ceci :

« M^{lle} Rantseva est restée avec nous (...) Elle se maquillait et ne semblait pas saoule (...) Vers 5 h 20 (...) j'ai été (...) informé que [M.A.] était venu la chercher (...) »

21. Selon la déposition de M.A., lorsqu'il vint chercher M^{lle} Rantseva au commissariat, il prit également son passeport et les autres documents qu'il avait remis à la police en arrivant. Il aurait ensuite emmené M^{lle} Rantseva au domicile de M.P., un employé de son cabaret. Celui-ci habitait avec sa femme, D.P., un appartement sur plusieurs niveaux dont l'entrée se trouvait au cinquième étage d'un immeuble. Les deux hommes auraient laissé M^{lle} Rantseva dans une pièce de l'étage supérieur. Dans sa déposition, M.A. indiqua ceci :

« Elle semblait juste être saoule et ne paraissait pas avoir l'intention de faire quoi que ce soit. Je n'ai rien fait pour l'empêcher de quitter la pièce de l'appartement où je l'avais emmenée. »

22. Selon M.A., M.P. et sa femme partirent alors dormir dans leur chambre située à l'étage supérieur et lui-même resta dans le salon de l'appartement, où il s'endormit ; l'appartement était disposé de telle manière que pour en sortir, il fallait obligatoirement traverser le salon.

23. M.P. a déclaré avoir quitté son travail au cabaret Zygos à Limassol vers 3 h 30 et s'être rendu à la discothèque Titanic pour boire un verre. A son arrivée à la discothèque, il aurait été informé que la jeune fille russe que ses employeurs et lui recherchaient se trouvait sur place. M.A. serait ensuite arrivé, accompagné de l'un des agents de sécurité du cabaret, et il aurait demandé aux employés du Titanic d'amener la jeune fille à l'entrée. M.A., M^{lle} Rantseva et l'agent de sécurité seraient ensuite tous montés dans le véhicule de M.A. et seraient partis. Vers 4 h 30, M.P. serait rentré chez lui et serait allé se coucher. Vers 6 heures, sa femme l'aurait réveillé et l'aurait informé que M.A. était là avec M^{lle} Rantseva et qu'ils resteraient jusqu'à l'ouverture du service de l'immigration. Puis il se serait endormi.

24. Selon la première déposition de D.P., M.A. amena M^{lle} Rantseva à l'appartement vers 5 h 45. D.P. leur aurait fait du café pendant que M.A. parlait avec son mari dans le salon. M.A. aurait ensuite demandé à D.P. de donner une chambre à M^{lle} Rantseva pour qu'elle puisse se reposer. M^{lle} Rantseva aurait semblé être saoule et n'aurait rien voulu boire ni manger. D.P. et son mari seraient allés dormir vers 6 heures pendant que M.A. serait resté dans le salon. Après cette déposition, D.P. modifia sa version des faits pour dire que son mari était endormi au moment de l'arrivée de M.A. à l'appartement avec M^{lle} Rantseva et qu'elle avait eu peur de dire que c'était elle qui avait ouvert la porte de l'appartement et qui avait partagé un café avec M.A.

25. Vers 6 h 30 le 28 mars 2001, M^{lle} Rantseva fut trouvée morte dans la rue sur laquelle donnait l'appartement, son sac à main sur son épaule. La police trouva un couvre-lit enroulé autour de la rambarde d'un petit balcon auquel on accédait par la chambre dans laquelle on avait laissé la jeune femme à l'étage supérieur de l'appartement et qui se trouvait au-dessus d'un balcon plus grand au cinquième étage.

26. M.A. déclara s'être réveillé à 7 heures pour emmener M^{lle} Rantseva au bureau de l'AIS. Il aurait appelé D.P. et M.P. et aurait entendu D.P. dire qu'il y avait des policiers dans la rue en bas de l'immeuble. Ils se seraient rendus dans la chambre mais n'y auraient pas trouvé M^{lle} Rantseva. Puis, en regardant par le balcon, ils auraient vu un corps dans la rue. M.A. aurait ensuite réalisé qu'il s'agissait de M^{lle} Rantseva.

27. D.P. déclara avoir été réveillée par M.A. qui frappait à sa porte pour lui dire que M^{lle} Rantseva n'était pas dans sa chambre et qu'il fallait la chercher. Elle l'aurait cherchée partout dans l'appartement puis aurait remarqué que la porte du balcon de la chambre était ouverte. Elle serait alors allée sur le balcon, aurait trouvé le couvre-lit et aurait compris ce qu'avait fait M^{lle} Rantseva. Depuis un autre balcon, elle aurait vu un corps gisant dans la rue, recouvert d'un drap blanc et entouré par des policiers.

28. M.P. déclara avoir été réveillé par un bruit vers 7 heures et avoir vu sa femme en état de choc. Celle-ci lui aurait dit que M^{lle} Rantseva était tombée du balcon. Il serait alors allé dans le salon, où il aurait trouvé M.A. et des policiers.

29. Dans sa déposition du 28 mars 2001, le témoin G.A. déclara que le 28 mars 2001, vers 6 h 30, il fumait sur son balcon, situé au premier étage de l'immeuble de M.P. et D.P., lorsqu'il se produisit ceci :

«J'ai vu quelque chose qui ressemblait à une ombre tomber du ciel directement devant moi. Immédiatement après, j'ai entendu un bruit comme si quelque chose se brisait (...) j'ai dit à ma femme d'appeler la police (...) je n'ai rien entendu avant la chute et je n'ai pas entendu de voix immédiatement après. La fille n'a pas crié pendant

la chute. Elle est juste tombée comme si elle était inconsciente (...) Même s'il y avait eu une bagarre (dans l'appartement du cinquième étage) je n'aurais pas pu l'entendre. »

C. L'enquête et l'instruction à Chypre

30. Le gouvernement chypriote a informé la Cour que le dossier d'enquête original avait été détruit conformément aux règles chypriotes, selon lesquelles tous les fichiers sont détruits à l'expiration d'un délai de cinq ans dans les affaires où il a été conclu que le décès n'était pas imputable à un acte pénalement répréhensible. Il a communiqué un duplicata du dossier contenant tous les documents pertinents à l'exception des mémos.

31. Le dossier contient un rapport de l'agent chargé de l'enquête, qui expose les faits de l'affaire tels qu'ils ont été établis sur le fondement des éléments trouvés sur place et des analyses criminalistiques et qui mentionne dix-sept témoins: M.A., M.P., D.P., G.A., les deux policiers de service au commissariat de Limassol, l'agent du service des passeports, huit policiers qui se sont rendus sur les lieux après la chute de M^{lle} Rantseva, ainsi que l'expert médico-légal et le technicien de laboratoire qui analysèrent les prélèvements de sang et d'urine.

32. Selon le rapport, quelques minutes après avoir reçu l'appel de la femme de G.A., peu après 6 h 30, la police arriva sur les lieux. Les policiers gelèrent les lieux à 6 h 40 et commencèrent à rechercher la cause de la chute de M^{lle} Rantseva. Ils prirent des clichés de la scène, notamment de la chambre dans laquelle elle avait été laissée et des balcons. L'expert médico-légal arriva à 9 h 30 et constata le décès. Un premier examen criminalistique fut pratiqué sur place.

33. Le même jour, la police interrogea M.A., M.P. et D.P. ainsi que G.A. Furent également interrogés les deux policiers qui avaient vu M.A. et M^{lle} Rantseva au commissariat de Limassol peu avant le décès de la jeune femme et l'agent du service des passeports (les extraits pertinents et les résumés de leurs dépositions figurent ci-dessus aux paragraphes 17 à 29). Le dossier d'enquête contient les dépositions de six des huit policiers présents sur le lieu de la chute, dont celle de celui chargé de l'enquête. Il ne contient pas de traces de dépositions éventuellement recueillies des autres employés du cabaret où M^{lle} Rantseva travaillait ni des femmes avec lesquelles elle partagea brièvement un appartement.

34. Lorsqu'il fit sa déposition du 28 mars 2001, M.A. remit à la police le passeport de M^{lle} Rantseva et d'autres documents. Après avoir signé sa déposition, il précisa que M^{lle} Rantseva avait pris avec elle le passeport et les documents lorsqu'elle avait quitté l'appartement le 19 mars 2001.

35. Le 29 mars 2001, une autopsie fut pratiquée à la demande des autorités chypriotes. Elle révéla plusieurs lésions sur le corps et les organes

internes de la victime. Ces lésions furent attribuées à la chute, qui fut considérée comme la cause du décès. On ne sait pas bien si le requérant fut informé des résultats de l'autopsie. Il a déclaré ne pas avoir reçu de copie du rapport d'autopsie et on ne sait pas s'il a été informé précisément des conclusions de ce rapport, qui étaient brièvement résumées dans les conclusions de l'instruction subséquente.

36. Le 5 août 2001, le requérant se rendit au commissariat de Limassol avec une avocate et parla au policier qui avait reçu M^{lle} Rantseva et M.A. le 28 mars 2001. Il demanda à être associé à l'instruction. Selon une déclaration ultérieure du policier datée du 8 juillet 2002, les policiers indiquèrent alors au requérant que son avocate serait informée de la date de l'audience d'instruction qui se tiendrait devant le tribunal de district de Limassol.

37. Le 10 octobre 2001, le requérant adressa au tribunal de district de Limassol, avec copie au parquet général de la République de Chypre et aux services consulaires de l'Ambassade de Russie en République de Chypre, une requête dans laquelle, se référant à une demande d'entraide judiciaire du 8 octobre 2001 du parquet de la région de Tcheliabinsk (paragraphe 48 ci-dessous), il demandait à exercer son droit de prendre connaissance des éléments de l'affaire avant l'audience d'instruction, d'être présent à l'audience et d'être averti en temps utile de la date à laquelle elle se tiendrait. Il indiquait également qu'il souhaitait présenter au tribunal le moment venu des pièces supplémentaires.

38. L'audience d'instruction fut fixée au 30 octobre 2001 et, selon la déposition du policier en date du 8 juillet 2002 (paragraphe 36 ci-dessus), l'avocate du requérant en fut informée sans délai. Cependant, ni elle ni le requérant ne se présentèrent devant le tribunal de district. L'audience fut reportée au 11 décembre 2001 et le tribunal ordonna que l'Ambassade de Russie en soit avertie de manière à pouvoir en informer le requérant.

39. Dans une télécopie datée du 20 octobre 2001 envoyée le 31 octobre 2001 au tribunal de district de Limassol avec copie au parquet général de la République de Chypre et aux services consulaires de l'Ambassade de Russie en République de Chypre, le requérant demanda que les informations relatives à la date de l'audience d'instruction lui soient envoyées à son nouveau lieu de résidence.

40. Le 11 décembre 2001, il ne se présenta pas devant le tribunal de district et l'audience fut reportée au 27 décembre 2001.

41. Le 27 décembre 2001, l'audience se tint devant le tribunal de district de Limassol en l'absence du requérant. En ses passages pertinents, le verdict du tribunal, rendu le même jour, se lit ainsi :

« Vers 6 h 30 le [28 mars 2001], dans des circonstances floues, la victime, tentant de s'échapper de l'appartement susmentionné, se jeta dans le vide et se tua dans sa chute (...)

Mon verdict est que M^{lle} Oxana Rantseva est décédée le 28 mars 2001 dans des circonstances apparemment accidentelles alors qu'elle tentait de s'échapper de l'appartement dans lequel elle était hébergée [εφιλοξενείτο].

Il ne m'a été présenté aucun élément de nature à indiquer que la responsabilité pénale d'un tiers pouvait être engagée par ce décès. »

D. La procédure subséquente à Chypre et en Russie

42. La dépouille de M^{lle} Rantseva fut transférée en Russie le 8 avril 2001.

43. Le 9 avril 2001, le requérant demanda au service d'examen médicaux de Tcheliabinsk (« le service de Tcheliabinsk ») de pratiquer une autopsie du corps. Il demanda également au service fédéral de sécurité et au parquet général de la Fédération de Russie d'enquêter sur le décès de la victime à Chypre. Le 10 mai 2001, le service de Tcheliabinsk rendit son rapport d'autopsie.

44. Le rapport contenait notamment les constatations suivantes :

« Le traumatisme est dû à une chute d'une grande hauteur telle qu'une chute de plusieurs étages. La victime présente de multiples traumatismes corporels dont un traumatisme crânien ouvert avec fracture comminutive multifragments des os du crâne et du visage, fissures multiples de la membrane cérébrale au niveau de la voûte crânienne et à la base du crâne dans la cavité frontale, hématomes sous-duraux, hématomes intracérébraux, contusions multiples, contusions et éraflures étendues sur la peau, déformation claire de la tête d'avant en arrière, traumatisme fermé du thorax avec lésions des organes thoraciques (...), contusion pulmonaire dorsale, fracture de la colonne vertébrale au niveau des vertèbres thoraciques avec épanchement complet de la moelle épinière et déplacement vertical et horizontal (...)

Intoxication alcoolique de moyen degré : présence d'alcool éthylique dans le sang (1,8 %) et les urines (2,5 %). »

45. Les conclusions du rapport étaient notamment les suivantes :

« La couleur et l'apparence des contusions, des fissures et des lésions ainsi que des hématomes associés aux déformations morphologiques de même type dans les tissus atteints indiquent sans aucun doute possible que les traumatismes ont été subis alors que la victime était encore en vie, peu avant le décès, et dans un intervalle très court les uns après les autres.

L'examen médico-légal du corps de M^{lle} Rantseva n'a révélé aucune lésion résultant d'actes de violence externe liés à l'usage de diverses armes à feu ou d'armes ou objets contondants ou à l'effet de réactifs physiques et chimiques ou d'autres facteurs naturels. (...) L'examen chimique du sang et des urines et des organes internes n'a révélé la présence d'aucun stupéfiant ni d'aucune substance forte ou toxique. Ces éléments permettent d'exclure la possibilité que le décès de M^{lle} Rantseva soit dû à des

armes à feu, des objets métalliques, des facteurs physiques, chimiques ou naturels, un empoisonnement ou une affection d'un organe ou système corporel. (...)

Au vu de l'emplacement des lésions, de leurs particularités morphologiques et de certaines différences découvertes au cours de l'analyse morphologique et histologique ainsi que de la réponse des tissus atteints, nous pensons qu'en l'espèce, le corps présente des traumatismes dus à une chute d'une grande hauteur en deux étapes sur des plans de différents niveaux dans laquelle le premier contact du corps avec un obstacle s'est fait sur le dos, avec éventuellement un rebond et un contact secondaire par l'avant du corps, principalement sur le visage avec une déformation claire de la tête d'avant en arrière due à la compression brutale provoquée par l'impact (...)

L'analyse chimique a révélé la présence d'alcool éthylique dans le sang et les urines, à raison de 1,8 et 2,5 % respectivement, ce qui correspond probablement du vivant de la victime à une intoxication alcoolique de degré moyen, dont les caractéristiques cliniques sont une instabilité émotionnelle considérable et des troubles du caractère et de l'orientation dans le temps et dans l'espace.»

46. Le 9 août 2001, l'Ambassade de Russie à Chypre pria le commissaire principal du commissariat de Limassol de lui communiquer une copie du dossier de l'enquête relative au décès de M^{lle} Rantseva.

47. Le 13 septembre 2001, le requérant pria le procureur de la région de Tcheliabinsk de demander pour lui au ministère public chypriote une assistance juridique gratuite ainsi que l'exemption des frais de justice pour l'enquête complémentaire relative au décès de sa fille sur le territoire chypriote.

48. Par une lettre datée du 11 décembre 2001, le procureur général adjoint de la Fédération de Russie informa le ministre de la Justice de la République de Chypre que le parquet de la région de Tcheliabinsk avait mené des investigations sur le décès de M^{lle} Rantseva, notamment un examen médico-légal. Il lui communiqua également une demande d'entraide judiciaire datée du 8 octobre 2001 et formée sur le fondement de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale («la Convention d'entraide judiciaire» – paragraphes 175 à 178 ci-dessous) et du Traité du 19 janvier 1984 d'entraide judiciaire en matière civile, familiale et pénale entre l'URSS et la République de Chypre («le Traité d'entraide judiciaire» – paragraphes 179 à 185 ci-dessous [voir la version intégrale de l'arrêt, disponible en anglais sur Hudoc]) aux fins d'établir toutes les circonstances du décès de M^{lle} Rantseva et de traduire les coupables en justice devant les tribunaux chypriotes. Les conclusions des autorités russes quant aux faits étaient jointes à la demande, mais on ne sait pas bien comment les autorités y étaient parvenues ni si elles avaient mené une enquête indépendante et si oui de quel type.

49. Ces conclusions étaient notamment les suivantes :

« Les policiers ont refusé d'arrêter M^{lle} Rantseva car elle avait le droit de rester sur le territoire chypriote sans y travailler pendant 14 jours, soit jusqu'au 2 avril 2001. M. [M.A.] leur a alors demandé de la garder en cellule de dégrisement jusqu'au matin, mais ils ont refusé, observant qu'elle paraissait sobre, qu'elle se comportait correctement, qu'elle était calme et qu'elle était en train de se maquiller. A 5 h 30 le 28 mars 2001, M.A., accompagné d'une autre personne, a emmené M^{lle} Rantseva du poste de police jusqu'à l'appartement de [D.P.] (...) où [ils] ont pris un repas, puis, à 6 h 30, il l'a enfermée dans une chambre du 7^e étage de l'immeuble. »

50. La demande citait la conclusion des experts du service de Tcheliabinsk selon laquelle la chute de la victime s'était faite en deux étapes, la jeune femme tombant d'abord sur le dos puis face au sol. Il était précisé que cette conclusion était contradictoire avec celles des analyses criminalistiques chypriotes selon lesquelles le décès était dû à une chute face au sol. L'hypothèse suivante était formulée :

« On peut supposer qu'au moment de sa chute, la victime a dû pousser un cri d'effroi. Or les éléments de l'enquête indiquent le contraire, puisqu'un habitant du 2^e étage dont le balcon se trouvait dans l'alignement de ceux de l'appartement en cause a déclaré avoir vu tomber sur l'asphalte un corps silencieux (...) »

51. La conclusion était la suivante :

« Au vu du rapport fait par l'enquêteur à M. Rantsev, la conclusion de l'enquête est que le décès de M^{lle} Rantseva a eu lieu dans des circonstances floues et non établies, qui appellent un complément d'enquête. »

52. Le procureur de la région de Tcheliabinsk demandait donc, sur le fondement du Traité d'entraide judiciaire, premièrement, qu'il soit mené un complément d'enquête sur les circonstances ayant entouré le décès de M^{lle} Rantseva afin de déterminer la cause du décès et d'éliminer les contradictions présentes dans les éléments du dossier, deuxièmement, que les personnes ayant connaissance d'informations relatives aux circonstances du décès soient identifiées et interrogées, troisièmement, que la conduite des différentes parties soit examinée dans la perspective d'engager des poursuites pour meurtre, enlèvement et/ou séquestration arbitraire, en particulier à l'égard de M.A., quatrièmement, que le requérant soit informé des éléments de l'enquête et qu'il soit communiqué aux autorités russes une copie des décisions définitives que rendraient les autorités judiciaires relativement au décès de M^{lle} Rantseva, et, enfin, qu'il soit accordé au requérant une assistance juridique gratuite et l'exemption des frais de justice.

53. Le 27 décembre 2001, la Fédération de Russie adressa au ministère de la Justice chypriote une lettre dans laquelle il demandait, au nom du requérant, que soient engagées des poursuites pénales relativement au décès de M^{lle} Rantseva et que le requérant soit associé à la procédure en qualité de victime et bénéficie d'une assistance juridique gratuite.

54. Le 16 avril 2002, l'ambassade de Russie à Chypre transmet au ministère de la Justice et de l'Ordre public chypriote les demandes d'entraide relatives au décès de M^{lle} Rantseva formées par le parquet général de la Fédération de Russie sur le fondement du Traité d'entraide judiciaire les 11 et 27 décembre 2001.

55. Le 25 avril 2002, le parquet général de la Fédération de Russie renouvela sa demande d'ouverture de poursuites pénales relativement au décès de M^{lle} Rantseva et transmit à nouveau la demande du requérant d'être associé à la procédure en qualité de victime afin de pouvoir présenter des éléments supplémentaires, ainsi que sa demande d'assistance judiciaire. Il pria le gouvernement chypriote de l'informer de toute décision qui pourrait être prise à cet égard.

56. Le 25 novembre 2002, le requérant demanda aux autorités russes de lui reconnaître la qualité de victime dans la procédure relative au décès de sa fille et renouvela sa demande d'assistance juridique, que le parquet général de la Fédération de Russie transmet au ministère de la Justice chypriote.

57. Dans une lettre du 27 décembre 2002 au ministère de la Justice chypriote, le procureur général adjoint de la Fédération de Russie, se référant à la demande détaillée formulée par le requérant aux fins de l'ouverture d'une procédure pénale relativement au décès de sa fille et de l'octroi d'une assistance judiciaire à Chypre, précédemment transmises aux autorités chypriotes conformément au Traité et à la Convention d'entraide judiciaire, nota qu'aucune information n'avait été reçue et demanda une réponse des autorités chypriotes.

58. Le 13 janvier 2003, l'ambassade de Russie adressa au ministère des Affaires étrangères chypriote une lettre le priant de répondre dans les meilleurs délais à sa demande d'entraide judiciaire relative au décès de M^{lle} Rantseva.

59. Par des lettres des 17 et 31 janvier 2003, le parquet général de la Fédération de Russie réitéra ses demandes d'entraide judiciaire, notant que les autorités chypriotes n'y avaient pas répondu.

60. Par une lettre du 4 mars 2003 à laquelle il joignit une lettre du chef de la police ainsi que le rapport de police du 8 juillet 2002 faisant état de la visite faite par le requérant au commissariat de police de Limassol en août 2001, le ministère de la Justice chypriote informa le procureur général de la Fédération de Russie que la police chypriote avait dûment fait suite à sa demande.

61. Le 19 mai 2003, l'ambassade de Russie adressa au ministère des Affaires étrangères chypriote une lettre le priant de répondre dans les meilleurs délais à sa demande d'entraide judiciaire relative au décès de M^{lle} Rantseva.

62. Le 5 juin 2003, le parquet général de la Fédération de Russie présenta une nouvelle demande sur le fondement du Traité d'entraide judiciaire. Il priait les autorités chypriotes de mener un complément d'enquête sur les circonstances de la mort de M^{lle} Rantseva, estimant le verdict du 27 décembre 2001 insatisfaisant. Il observait en particulier que malgré le flou entourant les circonstances du décès et le fait qu'il avait été reconnu qu'au moment de la chute la victime tentait de s'échapper de l'appartement où elle était retenue, ce verdict ne relevait pas les incohérences des dépositions des témoins et ne mentionnait pas toutes les conclusions de l'autopsie réalisée à la demande des autorités chypriotes.

63. Le 8 juillet 2003, l'ambassade de Russie adressa au ministère des Affaires étrangères chypriote une lettre le priant de répondre d'urgence à ses précédentes demandes.

64. Le 4 décembre 2003, le commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie transmet au médiateur de la République de Chypre une plainte du requérant relative au défaut de réponse des autorités chypriotes.

65. Le 17 décembre 2003, en réponse à la demande des autorités russes (paragraphe 52 ci-dessus), le ministère de la Justice chypriote transmet au procureur général de la Fédération de Russie un nouveau rapport de la police chypriote daté du 17 novembre 2003. Ce rapport, établi par l'un des policiers qui avaient assisté à la scène du 28 mars 2001, apportait de brèves réponses aux questions posées par les autorités russes. Il réaffirmait que les témoins avaient été entendus et qu'on avait recueilli leurs dépositions, et soulignait que tous les éléments de preuve avaient été pris en compte lors de l'instruction. Il indiquait ensuite ceci :

« Vers 6 h 30 le 28 mars 2001, la victime sortit sur le balcon de sa chambre en passant par la porte du balcon et entreprit de descendre sur le balcon de l'étage inférieur à l'aide d'un couvre-lit qu'elle attacha à la rambarde. Elle portait son sac à main sur son épaule. Elle s'accrocha à la rambarde en aluminium du balcon afin de descendre sur celui de l'étage inférieur et de s'échapper. Dans des circonstances inconnues, elle tomba alors dans la rue. Sa chute fut mortelle. »

66. Selon le rapport, on ne savait pas pourquoi M^{lle} Rantseva avait quitté l'appartement le 19 mars 2001, mais l'enquête avait permis d'aboutir à la conclusion suivante :

« (...) la victime ne voulait pas être expulsée de Chypre et, son employeur se tenant à l'entrée de l'appartement où elle était hébergée, elle a décidé de prendre le risque de sortir par le balcon, en conséquence de quoi elle est tombée et est morte sur le coup. »

67. Le rapport indiquait également que les critiques formulées à l'égard de l'autopsie pratiquée à Chypre et des divergences alléguées entre les analyses criminalistiques des autorités chypriotes et celles des autorités russes avaient été transmises au médecin légiste chypriote qui avait pratiqué

l'autopsie et que celui-ci avait répondu que ses conclusions étaient suffisantes et n'appelaient pas de complément d'informations. Enfin, le rapport répétait que l'instruction avait conclu que rien n'indiquait que la responsabilité pénale d'un tiers pût être engagée pour le décès de M^{lle} Rantseva.

68. Par une lettre du 17 août 2005, l'ambassadeur de Russie à Chypre demanda un complément d'informations relativement à une audience sur l'affaire apparemment prévue le 14 octobre 2005 et réitéra la demande d'assistance judiciaire pour le requérant. Le ministère de la Justice chypriote répondit par une télécopie du 21 septembre 2005 que le tribunal de district de Limassol n'avait pas pu trouver la moindre mention d'une audience fixée au 14 octobre 2005 dans l'affaire et demanda aux autorités russes plus de précisions.

69. Le 28 octobre 2005, le requérant demanda aux autorités russes de recueillir les témoignages de deux jeunes femmes russes rentrées en Russie qui avaient travaillé avec M^{lle} Rantseva au cabaret de Limassol et qui pourraient selon lui attester qu'y avait lieu une exploitation sexuelle. Il renouvela sa demande le 11 novembre 2005. Les autorités russes répondirent qu'elles ne pourraient recueillir ces témoignages qu'à la demande des autorités chypriotes.

70. Par une lettre du 22 décembre 2005, le parquet général de la Fédération de Russie pria le ministère de la Justice chypriote de lui communiquer les dernières informations disponibles sur la nouvelle instruction relative au décès de M^{lle} Rantseva et de lui indiquer quelle était la procédure à suivre pour recourir contre les décisions des juridictions chypriotes. Indiquant que selon les informations dont disposaient les autorités russes, l'audience fixée au 14 octobre 2005 avait été ajournée en raison du fait que l'on ne disposait pas des témoignages des ressortissantes russes qui avaient travaillé au cabaret avec M^{lle} Rantseva, le parquet s'engageait à fournir à Chypre toute l'aide nécessaire pour recueillir de nouveaux éléments de preuve.

71. Selon le requérant, le procureur général de la République de Chypre confirma en janvier 2006 à son avocate qu'il était disposé à ordonner la réouverture de l'enquête s'il recevait de nouveaux éléments faisant apparaître une activité criminelle.

72. Le 26 janvier 2006, l'ambassade de Russie pria le ministère de la Justice chypriote de lui fournir des précisions sur l'audience ajournée du 14 octobre 2005. Le ministère de la Justice répondit par une télécopie du 30 janvier 2006 dans laquelle il confirmait qu'il n'y avait de traces d'une telle audience ni au tribunal de district de Limassol ni à la Cour suprême de Chypre et demandait des précisions sur cette audience.

73. Le 11 avril 2006, le parquet général de la Fédération de Russie pria le ministère de la Justice chypriote de lui fournir des précisions sur l'audience ajournée et renouvela sa demande relative à la procédure d'appel à Chypre.

74. Par une lettre du 14 avril 2006, le procureur général de la République de Chypre informa les autorités russes qu'il ne voyait pas de raison de leur demander de recueillir les dépositions des deux citoyennes russes désignées par le requérant. Selon lui, si ces personnes se trouvaient en République de Chypre, leurs témoignages pouvaient être recueillis par la police chypriote, et si elles étaient en Russie, les autorités russes n'avaient pas besoin de l'aval des autorités chypriotes pour les entendre.

75. Le 26 avril 2006, le ministère de la Justice chypriote demanda à nouveau au parquet général de la Fédération de Russie des précisions sur l'audience supposément ajournée.

76. Le 17 juin 2006, le parquet général de la Fédération de Russie adressa au procureur général de la République de Chypre une lettre lui rappelant les demandes restées sans réponse qu'il lui avait adressées aux fins d'un complément d'enquête sur le décès de M^{lle} Rantseva et de la communication d'informations sur l'avancement de la procédure judiciaire.

77. Le 22 juin et le 15 août 2006, le requérant demanda à nouveau aux autorités russes de recueillir le témoignage des deux jeunes femmes russes.

78. Le 17 octobre 2006, le ministère de la Justice chypriote confirma au parquet général de la Fédération de Russie que l'instruction sur le décès de M^{lle} Rantseva était close depuis le 27 décembre 2001 et qu'il avait été conclu que la mort était accidentelle. La lettre indiquait ceci :

«La décision n'a pas été contestée, aucun élément nouveau n'ayant été versé au dossier.»

79. Les 25 et 27 octobre 2006, le 3 octobre 2007 et le 6 novembre 2007, le requérant demanda à nouveau aux autorités russes de recueillir les dépositions des deux jeunes femmes russes.

II. LES RAPPORTS SUR LA SITUATION DES « ARTISTES » À CHYPRE

A. Le rapport établi *ex officio* par la médiatrice chypriote sur le régime d'entrée et d'emploi des femmes étrangères en tant qu'artistes dans des lieux de divertissement à Chypre (24 novembre 2003)

80. En novembre 2003, la médiatrice chypriote a rendu un rapport sur les « artistes » à Chypre. Dans son introduction, elle explique ainsi ce qui a motivé ce rapport :

« Etant donné les circonstances dans lesquelles [Oxana] Rantseva a perdu la vie et à la lumière d'autres affaires qui ont été rendues publiques et qui sont similaires, c'est-à-dire

des affaires de violences ou de mauvais traitements à l'égard de femmes étrangères venues à Chypre pour y travailler en tant qu'«artistes», j'ai décidé d'entreprendre une enquête *ex officio* (...)»

81. Relativement aux faits particuliers de l'affaire de M^{lle} Rantseva, elle note ceci :

«Après avoir suivi les procédures officielles d'immigration, elle commença à travailler le 16 mars 2001. Trois jours plus tard, elle abandonna le cabaret et le lieu où elle résidait pour des raisons qui n'ont jamais été élucidées. L'employeur signala les faits au service des étrangers et de l'immigration de Limassol. Cependant, pour des raisons également inconnues, le nom d' [Oxana] Rantseva ne fut pas porté sur la liste des personnes recherchées par la police.»

82. Elle observe également ceci :

«La raison pour laquelle la police a remis [Oxana] Rantseva à son employeur au lieu de la libérer, étant donné qu'elle ne faisait l'objet [ni] d'un mandat d'arrêt [ni] d'une ordonnance d'expulsion, reste également inconnue.»

83. Dans son rapport, la médiatrice examine l'historique de l'emploi de jeunes femmes étrangères en tant qu'artistes de cabaret, relevant que le mot «artiste» est devenu à Chypre synonyme de «prostituée». Elle explique que depuis le milieu des années 1970, des milliers de jeunes femmes sont entrées légalement à Chypre pour y travailler en tant qu'artistes mais ont en fait été employées comme prostituées dans les nombreux cabarets du pays. Elle ajoute que, depuis le début des années 1980, les autorités s'efforcent de mettre en place un régime plus strict pour garantir un contrôle efficace de l'immigration et limiter le «phénomène connu et reconnu de l'arrivée de femmes étrangères venues travailler à Chypre en tant qu'artistes» mais que plusieurs des mesures envisagées n'ont pas été appliquées en raison de la levée de boucliers des dirigeants de cabarets et des agents artistiques.

84. Toujours selon le rapport, le marché de la prostitution à Chypre est alimenté depuis les années 1990 par des femmes venant principalement des anciens Etats de l'Union soviétique. Ainsi :

«Sur la même période, on a pu observer une certaine amélioration dans la mise en œuvre de ces mesures et la politique adoptée. Cependant, il n'y a eu aucune amélioration en ce qui concerne l'exploitation sexuelle, le trafic et la traite des femmes, qui subissent un régime d'esclavage moderne.»

85. Relativement aux conditions de vie et de travail des artistes, le rapport indique ceci :

«La majorité des femmes qui entrent dans le pays pour y travailler en tant qu'artistes viennent de familles pauvres des pays postsocialistes. Pour la plupart, elles ont fait des études (...) Rares sont les véritables artistes. Le plus souvent, ces jeunes femmes savent qu'elles seront forcées de se prostituer. Cependant, elles ne savent pas toujours dans quelles conditions elles exerceront. Dans certains cas, elles croient en arrivant à Chypre qu'elles travailleront comme serveuses ou danseuses et devront simplement inciter les

clients à commander des boissons. Elles sont finalement contraintes par la force et la menace de faire le travail pour lequel elles ont en fait été engagées (...)

Les femmes étrangères qui ne cèdent pas à cette pression sont forcées par leurs employeurs à se présenter au service des étrangers et de l'immigration pour déclarer en invoquant de fausses raisons qu'elles souhaitent mettre fin à leur contrat et quitter Chypre (...) Les employeurs peuvent ainsi les remplacer rapidement par d'autres artistes (...)

Depuis leur arrivée en République de Chypre jusqu'à leur départ, les artistes étrangères sont sous la surveillance et la garde constante de leurs employeurs. Lorsqu'elles ont fini leur travail, elles ne peuvent pas aller où bon leur semble. Il y a même eu des plaintes selon lesquelles certaines étaient enfermées à clé là où elles étaient hébergées. De plus, leurs passeports et autres documents personnels restent en la possession de leurs employeurs ou de leurs agents artistiques. Celles qui refusent d'obéir sont punies par la violence ou par l'imposition de frais, généralement retenus sur les consommations ou les rapports tarifés. Bien sûr, ces sommes figurent dans les contrats qu'elles signent.

(...)

Les artistes sont généralement logées dans des hôtels non classés ou une étoile ou encore dans des appartements ou des dépendances situés près des cabarets voire dans les étages supérieurs des mêmes immeubles. Ces lieux appartiennent aux agents artistiques ou aux propriétaires des cabarets, et ils sont constamment surveillés. Les jeunes femmes y sont logées à trois ou quatre par chambre. Selon les rapports de police, bon nombre de ces immeubles n'offrent pas des conditions de vie ni même d'hygiène correctes.

(...) Enfin, il faut savoir que lorsqu'elles arrivent à Chypre, les artistes étrangères sont lourdement endettées, par exemple pour les frais de voyage, les commissions déduites par l'agent artistique qui les a amenées ou par celui qui les a repérées dans leur pays, etc. Elles sont donc contraintes de travailler dans n'importe quelles conditions pour au moins rembourser leurs dettes.» (renvois omis)

86. Sur le recrutement des jeunes femmes dans leur pays d'origine, le rapport indique ceci :

«Le repérage des jeunes femmes qui seront envoyées travailler à Chypre est généralement fait par des agents artistiques locaux, en coopération avec leurs homologues de différents pays, avec lesquels ils ont des accords. Après avoir travaillé à Chypre pendant six mois au maximum, bon nombre de ces artistes sont envoyées au Liban, en Syrie, en Grèce ou en Allemagne.» (renvois omis)

87. La médiatrice observe également que la police a reçu peu de plaintes des victimes de traite :

«Selon la police, le faible nombre de plaintes enregistrées est dû à la peur qu'éprouvent les artistes, que leur proxénète menace de mort.»

88. Elle note par ailleurs que les mesures de protection des victimes qui portent plainte sont insuffisantes : même si elles ont le droit de travailler

ailleurs, elles doivent exercer dans le même domaine. Il est alors facile pour leurs anciens employeurs de les retrouver.

89. La médiatrice conclut :

« Le phénomène de la traite des personnes s'est considérablement développé de par le monde. Relèvent de la traite non seulement l'exploitation sexuelle d'autrui mais aussi l'exploitation du travail d'autrui dans des conditions d'esclavage [ou] de servitude (...)

Il ressort du présent rapport qu'au cours des vingt dernières années, Chypre est devenue non seulement un pays de destination mais aussi un pays de transit où les femmes sont systématiquement mises sur le marché de la prostitution. Cette situation est due dans une large mesure à la tolérance des autorités d'immigration, qui sont parfaitement au courant de ce qui se passe réellement.

Du fait de la politique appliquée en matière d'entrée sur le territoire et de permis de travail dans des lieux de divertissement et de spectacle, des milliers de femmes étrangères, sans aucune solution de secours, sont entrées légalement dans le pays pour y travailler illégalement en tant qu'« artistes ». Par différents moyens de pression et de contrainte, leurs employeurs les forcent, pour la plupart, à se prostituer dans des conditions cruelles qui portent atteinte aux droits fondamentaux et notamment à la liberté individuelle et à la dignité humaine. » (renvois omis)

90. Elle estime satisfaisant le cadre législatif de lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle mais observe qu'aucune mesure n'a été prise en pratique pour appliquer les politiques adoptées :

« (...) Bien souvent, les différents départements et services qui traitent ce problème le connaissent mal et n'ont pas été correctement formés ou ignorent les obligations posées par la loi (...) »

B. Extraits du rapport du 12 février 2004 établi par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en juin 2003 (CommDH(2004)2)

91. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est rendu à Chypre en juin 2003. Dans son rapport du 12 février 2004 établi sur cette visite, il mentionne les problèmes de traite des femmes à Chypre. Le rapport indique notamment ceci :

« 29. Il n'est guère difficile de comprendre comment Chypre, avec son développement économique et touristique remarquable, a pu devenir une cible importante du trafic des êtres humains de la région de l'est méditerranéen. L'absence de politique d'immigration et les lacunes législatives en la matière n'ont fait que faciliter le phénomène. »

92. Relativement au cadre juridique en vigueur à Chypre (paragraphes 127 à 131 ci-dessous), il formule les observations suivantes :

« 30. Les autorités ont réagi sur le plan normatif. La loi de 2000 (Loi 3(I) de 2000) a établi un cadre adéquat pour la répression de la traite des êtres humains et [de]

l'exploitation sexuelle des enfants. Selon cette loi, tout acte qui peut être qualifié de traite des êtres humains au regard de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, ainsi que d'autres actes similaires spécifiés dans la loi, constituent un délit passible d'un emprisonnement de 10 ans, peine portée à 15 ans si la victime est âgée de moins de 18 ans. Le délit d'exploitation sexuelle est passible d'un emprisonnement de 15 ans. S'il est commis par des proches de la victime ou par des personnes exerçant sur elle une autorité ou une influence, la peine est de 20 ans d'emprisonnement. Aux termes de l'article 4, l'emploi d'enfants pour la production et la commercialisation de matériel à caractère pornographique est un délit. En vertu de l'article 7, une aide de l'Etat est accordée, dans des limites raisonnables, aux victimes de l'exploitation; cette aide comprend des indemnités de séjour, un hébergement temporaire, des soins médicaux et un soutien psychiatrique. L'article 8 réaffirme le droit à réparation en insistant sur le pouvoir du tribunal d'accorder des dommages intérêts punitifs lorsque le degré d'exploitation ou le degré de domination de l'accusé sur la victime le justifie. Un travailleur étranger qui se trouve légalement à Chypre et est victime d'exploitation peut s'adresser aux autorités pour trouver un nouvel emploi pour la durée restante de son permis de travail initial (article 9). Enfin, le Conseil des Ministres a, en vertu de l'article 10, désigné un tuteur pour les victimes, ayant pour principales tâches de conseiller les victimes et de les aider, d'examiner les plaintes pour exploitation et [de] poursuivre les auteurs, ainsi que de repérer toute insuffisance ou lacune de la loi, et de faire des recommandations en vue de leur élimination.»

93. Sur les mesures pratiques, le Commissaire note ceci :

« 31. Dans la pratique, le Gouvernement a fait des efforts pour protéger des femmes qui ont porté plainte contre leurs employeurs, en les autorisant à rester dans le pays pour établir les charges. Dans certains cas, les femmes sont restées à Chypre aux frais du Gouvernement pendant l'enquête. »

94. Il reproche cependant aux autorités de ne pas s'être attaquées au problème du nombre excessif de jeunes femmes étrangères venant travailler dans les cabarets chypriotes :

« 32. Cependant, outre les procédures répressives, des mesures de contrôle préventif pourraient être mises en place. De l'aveu même des autorités, le nombre de jeunes femmes qui immigrent à Chypre en tant qu'artistes de cabaret demeure largement disproportionné par rapport à la population de l'île. »

C. Extraits du rapport de suivi du 26 mars 2006 sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CommDH(2006)12)

95. Le 26 mars 2006, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un rapport de suivi dans lequel il évaluait les

progrès accomplis par le gouvernement chypriote dans la mise en œuvre des recommandations qu'il avait formulées dans son précédent rapport.

(...)

100. Les conclusions de ce rapport sont les suivantes :

« 57. La traite des êtres humains est l'un des problèmes les plus urgents et les plus complexes auxquels sont confrontés les Etats membres du Conseil de l'Europe, dont Chypre, en matière de droits de l'homme. Il existe évidemment un risque que les jeunes femmes qui entrent à Chypre avec des visas d'artiste soient victimes de la traite des êtres humains ou deviennent ultérieurement victimes d'abus ou d'une forme de coercition. Ces femmes sont recrutées officiellement comme danseuses de cabaret mais néanmoins dans l'idée qu'elles travailleront aussi comme prostituées. Elles viennent généralement de pays dont le niveau de vie est inférieur à celui de Chypre et peuvent se trouver dans une situation fragile pour résister aux exigences de leurs employeurs ou de leurs clients. La procédure elle-même, suivant laquelle le propriétaire de l'établissement demande le permis au nom de la femme, rend souvent la femme dépendante de son employeur ou de son agent et aggrave le risque qu'elle tombe entre les mains des réseaux de traite.

58. Le Commissaire appelle instamment les autorités chypriotes à une vigilance particulière dans le suivi de la situation et à faire en sorte que le régime des visas d'artiste ne serve pas à faciliter la traite des êtres humains ou la prostitution forcée. A ce propos, le Commissaire rappelle la réaction exemplaire des autorités luxembourgeoises qui ont supprimé le régime du visa d'artiste de cabaret à la suite du rapport qu'il avait établi sur ce pays et dans lequel il avait exprimé une préoccupation analogue. A tout le moins, des modifications de la pratique actuelle pourraient tendre à ce que les femmes demandent elles-mêmes un visa et à ce que la notice d'information soit [distribuée] aux femmes, autant que possible, avant leur arrivée sur le territoire chypriote.

59. Le Commissaire accueille avec satisfaction le nouveau Plan d'action national pour lutter contre la traite des êtres humains qui est un premier pas vers le règlement du problème. Il encourage le ministère de l'Intérieur à le faire appliquer pleinement. La nouvelle loi sur la traite des êtres humains jouera aussi un rôle important lorsqu'elle aura été adoptée. Il convient de noter aussi les diverses mesures positives prises par les services de police pour réagir contre ce phénomène, notamment la création du bureau chargé de la prévention de la traite des êtres humains et de la lutte contre ce phénomène.

60. Pour pouvoir respecter les droits des victimes de la traite, les autorités doivent être en mesure d'identifier les victimes et de les orienter vers les organismes spécialisés susceptibles de leur assurer un hébergement, une protection et des services d'aide. Le Commissaire invite instamment les autorités chypriotes à poursuivre la formation des fonctionnaires de police en matière d'identification et d'orientation des victimes. Il les encourage à affecter des femmes fonctionnaires de police dans ce secteur. Il faudrait aussi renforcer le partenariat avec les ONG et les autres acteurs de la société civile. Le Commissaire espère que le centre d'hébergement de Limassol entrera en service aussitôt que possible. »

D. Extraits du rapport du 12 décembre 2008 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur sa visite à Chypre du 7 au 10 juillet 2008 (CommDH(2008)36)

101. Le Commissaire aux droits de l'homme a publié récemment un autre rapport, sur une visite qu'il a faite à Chypre en juillet 2008. Il y livre ses observations sur l'évolution des questions relatives à la traite d'êtres humains et souligne d'emblée que la traite des femmes à des fins d'exploitation est un problème majeur dans bon nombre de pays européens, dont Chypre. Il formule ensuite les observations suivantes :

« 33. En 2003 déjà, le Commissaire pour l'administration (médiateur) avait indiqué que Chypre était associée à la traite aussi bien en tant que pays de destination que pays de transit, la plupart des femmes faisant l'objet de chantage et étant forcées de se prostituer. En 2008, l'île est toujours la destination d'un grand nombre de femmes [en provenance des Philippines, de Russie, de la Moldova, de Hongrie, d'Ukraine, de Grèce, du Vietnam, d'Ouzbékistan et de République dominicaine] qui sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle commerciale (...) Il semble que les femmes ne touchent leur salaire que partiellement ou pas du tout, qu'elles soient forcées de remettre leur passeport et contraintes de fournir des services sexuels à des clients. La plupart de ces femmes ne sont pas libres de leurs mouvements, sont contraintes de travailler beaucoup plus longtemps que la durée normale de travail et vivent dans des conditions épouvantables, isolées et sous surveillance stricte.

34. La plupart des victimes de la traite entrent à Chypre avec un visa dit « artiste » ou de « spectacle » d'une durée de trois mois pour travailler dans des cabarets, des discothèques ou des bars, ou avec un visa de tourisme pour travailler dans des salons de massage qui, officiellement, sont des appartements privés (...) Le permis est demandé par le propriétaire de l'établissement, le plus souvent un « cabaret », pour les femmes en question.

35. L'étude menée par le Mediterranean Institute of Gender Studies (MIGS) a donné lieu à la publication en octobre 2007 d'un rapport sur la traite des êtres humains. Elle montre qu'un nombre estimatif de 2 000 femmes étrangères entrent chaque année à Chypre avec des permis de travail « artiste » ou « spectacle » de courte durée. Pendant la période de 20 ans s'étendant de 1982 à 2002, le nombre de cabarets présents sur l'île a augmenté de manière vertigineuse (111 %). (...)

36. Durant sa visite, le Commissaire a appris que la République de Chypre compte désormais quelque 120 cabarets, qui emploient chacun de 10 à 15 femmes environ (...)» (renvois omis)

102. Le Commissaire note que le pays s'est doté d'une législation de lutte contre la traite complète qui érige en infractions pénales toutes les formes de traite et prévoit des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à vingt ans en cas d'exploitation sexuelle ainsi que des mesures d'aide et de protection pour les victimes (paragraphes 127 à 131 ci-dessous). Il rapporte également avoir visité un nouveau foyer public d'accueil, fonctionnant depuis

novembre 2007, et avoir été impressionné par ce foyer et le dévouement de son personnel. Relativement aux allégations de corruption dans la police, il indique ceci :

«42. Les autorités ont assuré au Commissaire que les allégations concernant des faits de corruption en rapport avec la traite au sein des forces de police étaient des cas isolés. Elles lui ont précisé qu'à ce jour, des enquêtes ont été menées dans le cadre de trois affaires disciplinaires concernant des actes de traite d'êtres humains/prostitution : une affaire a donné lieu à un acquittement tandis que l'enquête est toujours en cours pour les deux autres. En outre, en 2006, un fonctionnaire de police a été condamné à une peine de 14 mois d'emprisonnement et a été par la suite révoqué sur la base d'accusations relatives à la traite.»

103. Les conclusions du rapport relativement au régime de permis de travail d'« artiste » à Chypre sont les suivantes :

«45. Le Commissaire réaffirme que la traite des femmes à des fins d'exploitation sexuelle pose un problème pressant et complexe en matière de droits de l'homme à plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, dont Chypre. Il semble paradoxal que les autorités chypriotes continuent à délivrer des permis de travail pour « artistes de cabaret » et des licences pour les établissements de cabarets, alors qu'elles ont pris des mesures législatives de lutte contre la traite des êtres humains et qu'elles ont exprimé leur volonté de le faire par le biais du Plan d'action national de 2005. Si, en théorie, les permis sont délivrés à des femmes qui vont exercer une activité de nature artistique, en réalité, un grand nombre d'entre elles, si ce n'est la plupart, vont se prostituer.

46. Du fait de l'existence de permis de travail pour « artistes », il est très difficile pour les autorités de police de démontrer la contrainte et la traite, et de lutter efficacement contre ces phénomènes. Ce type de permis pourrait donc être perçu comme allant à l'encontre des mesures prises contre la traite ou, tout au moins, comme nuisant à leur efficacité.

47. C'est pourquoi, le Commissaire regrette que des permis de travail pour « artistes » soient toujours délivrés aujourd'hui, alors que le gouvernement s'est engagé dans le passé à les supprimer. Il semble que la brochure d'information spéciale remise aux femmes qui entrent dans le pays avec un tel permis soit peu efficace, même si les femmes doivent la lire et la signer en présence d'un fonctionnaire.

48. Le Commissaire engage les autorités chypriotes à supprimer le système des permis de travail pour « artistes » de cabaret actuellement en place. (...)»

(...)

E. Le rapport sur la traite des personnes (*Trafficking in Persons Report*) du département d'Etat américain (juin 2008)

105. Dans son rapport de 2008 sur la traite des personnes, le département d'Etat américain a formulé les constatations suivantes :

«Chypre est un pays de destination pour un grand nombre de femmes en provenance des Philippines, de Russie, de la Moldova, de la Hongrie, de l'Ukraine, de la Grèce,

du Vietnam, de l'Ouzbékistan et de la République dominicaine, qui font l'objet d'une traite à des fins d'exploitation sexuelle commerciale (...) La plupart des victimes de traite sont introduites à Chypre sous de faux prétextes pour y travailler soit dans des cabarets, avec un permis de travail d'«artiste» de trois mois, soit dans des salons de massage clandestins, avec un simple visa de tourisme.»

106. Le rapport indique que Chypre n'a pas démontré avoir intensifié ses mesures de lutte contre les formes graves de traite des personnes depuis l'année précédente.

107. Il formule à l'intention du gouvernement chypriote les recommandations suivantes :

«Mener à bien les projets de suppression ou de restriction importante de l'utilisation de permis de travail d'artistes, outils bien connus des trafiquants, mettre en place des procédures opérationnelles standard afin d'apporter protection et assistance aux victimes de la traite dans le nouveau foyer d'accueil, élaborer et lancer une campagne complète de réduction de la demande visant spécialement les clients et le grand public afin de faire reculer les idées fausses sur la traite et l'industrie des cabarets, consacrer plus de ressources à l'unité anti-traite et améliorer la qualité des poursuites contre les trafiquants afin de veiller à ce qu'ils soient dûment condamnés et sanctionnés.»

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Chypre

1. *Extraits de la Constitution*

108. L'article 7 de la constitution chypriote protège le droit à la vie et à l'intégrité corporelle.

109. L'article 8 dispose que nul ne peut être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

110. L'article 9 est ainsi libellé :

«Toute personne a droit à une existence décente et à la sécurité sociale. La loi prévoit la protection des travailleurs, l'assistance aux pauvres et un système d'assurance sociale.»

111. En ses parties pertinentes, l'article 10 est ainsi libellé :

« 1. Nul ne peut être réduit en esclavage ou en servitude.

2. Nul ne peut être soumis au travail forcé ou obligatoire (...)»

112. L'article 11 § 1 dispose que toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. L'article 11 § 2 interdit la privation de liberté imposée autrement que dans les cas autorisés par l'article 5 § 1 de la Convention et prévus par la loi.

2. *Les demandes de permis d'entrée, de résidence et de travail pour les artistes*

a) **La procédure au moment des faits**

113. En 2000, le service de l'Etat civil et des migrations définissait ainsi un « artiste » :

« [t]out étranger qui souhaite entrer à Chypre pour y travailler dans un cabaret, une discothèque ou un autre lieu de divertissement nocturne et qui est âgé de 18 ans révolus. »

114. En vertu de l'article 20 de la loi sur les étrangers et l'immigration (chapitre 105), le Conseil des ministres est compétent pour émettre des règlements relatifs aux conditions d'entrée des étrangers sur le territoire, pour contrôler l'immigration et les flux migratoires, pour déterminer les garanties applicables aux étrangers titulaires de permis et pour fixer les éventuels frais en la matière. Malgré cela, au moment des faits, les procédures d'entrée sur le territoire chypriote des personnes se destinant à y travailler en tant qu'artistes de cabaret avaient été établies par des décisions et des instructions du ministre de l'Intérieur, des agents de l'immigration et des directeurs généraux du ministère.

115. En vertu de la procédure mise en place en 1987, les demandes d'entrée, de résidence temporaire et de permis de séjour devaient être présentées par le futur employeur (le directeur du cabaret) et l'agent artistique, qui devaient y joindre un contrat de travail précisant les conditions exactes convenues entre les parties ainsi que les photocopies des pages pertinentes du passeport de l'artiste. Les agents artistiques devaient également déposer une garantie bancaire de 10 000 livres chypriotes (CYP), soit environ 17 000 euros (EUR), pour couvrir d'éventuels frais de rapatriement. Les directeurs de cabaret devaient déposer une garantie bancaire de 2 500 CYP, soit environ 4 200 EUR, pour couvrir un éventuel rapatriement dont ils seraient responsables.

116. Si toutes les conditions étaient réunies, il était délivré un visa d'entrée et un permis de séjour temporaire d'une durée de cinq jours. A son arrivée, l'artiste devait subir différents examens médicaux destinés à vérifier qu'il n'avait pas le SIDA ou une autre infection ou maladie contagieuse. Si ces examens étaient concluants, il se voyait délivrer un permis de séjour temporaire et de travail d'une durée de trois mois renouvelables. Le nombre d'artistes que pouvait employer un même cabaret était limité.

117. Afin d'éviter que les artistes ne soient forcé(s) de quitter le cabaret avec des clients, il leur était imposé d'être présent(e)s dans le cabaret entre 21 heures et 3 heures même si leur numéro ne durait qu'une heure. Les absences pour maladie devaient également faire l'objet d'un

certificat médical. Les directeurs de cabaret devaient avertir le service de l'Immigration si un artiste ne se présentait pas à son travail ou rompait son contrat d'une autre manière. Dans le cas contraire, l'artiste était expulsé et les frais de rapatriement étaient couverts par la garantie bancaire déposée par le directeur du cabaret. Si un agent artistique avait déjà été condamné pour des infractions liées à la prostitution, il ne pouvait pas obtenir de visa d'entrée pour des artistes.

b) Les autres éléments pertinents

118. En 1986, à la suite de signalements selon lesquels des artistes se prostituaient, le directeur de la police proposa la mise en place d'un comité *ad hoc* chargé d'évaluer si les artistes qui souhaitaient entrer à Chypre avaient les qualifications nécessaires pour se voir délivrer un visa en cette qualité. Cependant, cette mesure ne fut jamais appliquée. Un comité de portée plus limitée fut mis en place mais s'affaiblit progressivement au fil du temps.

119. En vertu de la procédure mise en place en 1987, les demandes de visa d'entrée devaient être accompagnées d'éléments justificatifs de la compétence artistique. Cependant, l'application de cette mesure fut repoussée *sine die* en décembre 1987 sur les instructions du directeur général du ministère de l'Intérieur de l'époque.

120. En 1990, des préoccupations ayant été exprimées quant au fait que les agents artistiques possédaient ou géraient aussi les cabarets ou possédaient les logements dans lesquels résidaient les artistes, le service de l'Etat civil et de l'Immigration informa tous les agents artistiques qu'à partir du 30 juin 1990, les propriétaires de cabaret ne pourraient plus être également agents artistiques. Ils devaient déclarer aux autorités laquelle de ces deux activités ils souhaitaient continuer d'exercer. De plus, le montant des garanties bancaires fut relevé, passant de 10 000 à 15 000 CYP pour les agents artistiques et de 2 500 à 10 000 CYP pour les directeurs de cabaret. Cependant, ces mesures ne furent jamais appliquées, les agents artistiques et les directeurs de cabaret s'y opposant. Le seul changement qui fut fait fut le relèvement du niveau de la garantie bancaire devant être déposée par les directeurs de cabaret, qui passa de 2 500 CYP à 3 750 CYP (environ 6 400 EUR).

(...)

4. La traite des êtres humains

127. Chypre s'est dotée d'une législation sur la traite des êtres humains en adoptant la loi n° 3-1) de 2000 sur la lutte contre la traite des personnes et l'exploitation sexuelle des enfants. L'article 3 § 1 de cette loi interdit :

« a. l'exploitation sexuelle des personnes adultes à des fins lucratives :

- i. si elle est faite au moyen de la force, de la violence ou de la menace; ou
- ii. en cas d'escroquerie; ou
- iii. si elle est faite au moyen d'un abus de pouvoir ou d'une autre forme de pression tels que la personne qui y est soumise n'aurait pas d'autre choix raisonnable et réel que de céder à la pression ou aux mauvais traitements dont elle fait l'objet;
- b. la traite des personnes adultes à des fins lucratives et à des fins d'exploitation sexuelle dans les circonstances visées à l'alinéa a) ci-dessus;
- c. l'exploitation sexuelle ou les mauvais traitements infligés à des mineurs;
- d. la traite des mineurs à des fins d'exploitation sexuelle ou de mauvais traitements.»

128. En vertu de l'article 6, le consentement de la victime ne peut être invoqué par les auteurs d'actes de traite.

129. En vertu de l'article 5 § 1, les personnes jugées coupables de traite à des fins d'exploitation sexuelle sur des adultes sont passibles d'une peine pouvant aller jusqu'à dix ans de prison ou 10 000 CYP d'amende ou les deux. Si la victime est un mineur, la peine maximale est portée à quinze ans de prison et/ou 15 000 CYP d'amende. L'article 3 § 2 prévoit une peine plus sévère dans certains cas :

«Aux fins du présent article, constitue un abus d'autorité ou une autre forme de contrainte [tout acte contraire aux dispositions de l'article 1 commis par une personne ayant avec la victime] un lien de sang ou d'affinité jusqu'au troisième degré ou toute autre relation dans le cadre de laquelle la première, en raison de sa position, exerce sur la seconde son influence et son autorité, notamment en tant que tuteur, éducateur, représentant d'un lieu d'hébergement, d'un foyer de réinsertion, d'un établissement pénitentiaire ou d'une autre institution analogue ou en tant que personne ayant une fonction ou un statut analogue.

- a. Toute personne enfreignant les dispositions des alinéas a) et b) de l'article 1 commet une infraction passible d'une peine de quinze années d'emprisonnement.
- b. Toute personne enfreignant les dispositions des alinéas c) et d) de l'article 1 commet une infraction passible d'une peine de vingt années d'emprisonnement.»

130. L'article 7 impose à l'Etat de protéger les victimes de la traite en leur fournissant une aide, notamment un logement, des soins et un soutien psychiatrique.

131. En vertu des articles 10 et 11, le Conseil des ministres peut nommer un «tuteur des victimes» pour conseiller et guider les victimes d'exploitation, entendre leurs plaintes et enquêter dessus, leur fournir des soins et un logement sûr, prendre les mesures nécessaires pour poursuivre les auteurs des infractions, prendre des mesures pour aider les victimes à se réadapter et à trouver un nouvel emploi ou à rentrer dans leur pays, et repérer d'éventuels défauts dans la législation anti-traite. Un tuteur a

effectivement été nommé mais, lorsque la médiatrice chypriote a établi son rapport en 2003 (paragraphe 80 à 90 ci-dessus), son rôle restait théorique et aucun programme de protection des victimes n'avait été mis en place.

B. Russie

1. La juridiction selon le code pénal russe

132. Les articles 11 et 12 du code pénal de la Fédération de Russie prévoient l'application territoriale du droit pénal russe. Dans l'article 11, la Fédération de Russie établit sa juridiction sur les infractions commises sur son propre territoire. L'article 12 § 3 prévoit une juridiction limitée à l'égard des non-ressortissants qui commettent hors du territoire russe des infractions portant atteinte aux intérêts de la Fédération de Russie ainsi que dans des cas prévus par des accords internationaux.

(...)

IV. LES TRAITÉS ET AUTRES TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS

(...)

2. La jurisprudence du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

142. Dans la première affaire relative à la qualification en crime contre l'humanité de la réduction en esclavage à des fins d'exploitation sexuelle, Le Procureur c. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac et Zoran Vukovic (12 juin 2002), le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a observé ceci :

« 117. (...) le concept traditionnel d'esclavage, tel qu'il est défini dans la Convention de 1926 relative à l'esclavage, et selon lequel les personnes sont souvent considérées comme des biens meubles, a évolué pour englober diverses formes contemporaines d'esclavage qui se fondent elles aussi sur l'exercice de l'un quelconque ou de l'ensemble des attributs du droit de propriété. Dans les diverses formes contemporaines d'esclavage, la victime n'est pas soumise à l'exercice du droit de propriété sous sa forme la plus extrême, comme c'est le cas lorsque l'esclave est considéré comme un bien meuble; mais dans tous les cas, l'exercice de l'un quelconque ou de l'ensemble des attributs du droit de propriété entraîne, dans une certaine mesure, une destruction de la personnalité juridique. Cette destruction est plus grave dans le cas de l'esclave considéré comme un bien meuble, mais il ne s'agit là que d'une différence de degré. (...) »

143. Il a conclu ceci :

« 119. (...) la question de savoir si une situation donnée constitue une forme de réduction en esclavage dépendra de l'existence des facteurs ou éléments [qui] comprennent «le contrôle des mouvements d'un individu, le contrôle de

l'environnement physique, le contrôle psychologique, les mesures prises pour empêcher ou décourager toute tentative de fuite, le recours à la force, les menaces de recourir à la force ou la contrainte, la durée, la revendication de droits exclusifs, les traitements cruels et les sévices, le contrôle de la sexualité et le travail forcé». En conséquence, il n'est guère possible d'énumérer de manière exhaustive toutes les formes contemporaines d'esclavage comprises dans la notion élargie du terme. (...)

(...)

B. La traite

1. Les premiers accords contre la traite

146. Le premier instrument international visant à lutter contre la traite des personnes a été adopté en 1904. Il s'agit de l'Arrangement international en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de «traite des blanches». Il a été suivi en 1910 par la Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches. Par la suite, en 1921, la Société des nations a adopté une Convention pour la suppression de la traite des femmes et des enfants, dont les dispositions ont été confirmées ultérieurement dans la Convention internationale relative à la répression de la traite des femmes majeures de 1933. Avec la Convention de 1949 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, ces instruments ont été placés sous les auspices de l'Organisation des Nations unies.

2. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

147. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été adoptée en 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies. La Russie l'a ratifiée le 23 janvier 1981 et Chypre y a adhéré le 23 juillet 1985.

148. L'article 6 de la convention prévoit ceci :

«Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour supprimer, sous toutes leurs formes, le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes.»

3. Le Protocole de Palerme

149. Le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants («le Protocole de Palerme») a été signé par Chypre le 12 décembre 2000 et par la Russie

le 16 décembre 2000. Les deux Etats l'ont ratifié respectivement le 26 mai 2004 et le 6 août 2003. Son préambule contient la déclaration suivante :

« Les Etats Parties au présent Protocole,

Déclarant qu'une action efficace visant à prévenir et combattre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, exige de la part des pays d'origine, de transit et de destination une approche globale et internationale comprenant des mesures destinées à prévenir une telle traite, à punir les trafiquants et à protéger les victimes de cette traite, notamment en faisant respecter leurs droits fondamentaux internationalement reconnus (...) »

150. L'article 3 a) définit ainsi la traite des personnes :

« L'expression « traite des personnes » désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes ; »

151. L'article 3 b) précise que le consentement d'une victime de la traite des personnes à l'exploitation envisagée, telle qu'énoncée à l'article 3 a), est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés à l'alinéa a) a été utilisé.

152. L'article 5 § 1 expose les obligations suivantes :

« Chaque Etat Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale aux actes énoncés à l'article 3 du (...) Protocole, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. »

153. L'article 6 porte sur l'assistance et la protection accordées aux victimes.

(...)

155. L'article 10 souligne la nécessité de l'échange d'informations entre les différentes autorités et de la formation des agents des services de détection, de répression et d'immigration.

(...)

6. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE n° 197, 16 mai 2005

160. Chypre a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la convention anti-traite du Conseil de l'Europe ») le 16 mai 2005 et l'a ratifiée le 24 octobre 2007. La Convention est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 2008. La Russie ne l'a pas

encore signée. Au total, quarante et un Etats membres du Conseil de l'Europe ont signé cette convention et vingt-six l'ont ratifiée.

161. Le rapport explicatif de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe souligne que la traite des êtres humains est aujourd'hui un problème majeur en Europe, qui menace les droits de l'homme et les valeurs fondamentales des sociétés démocratiques :

« La traite des êtres humains, parce qu'elle prend au piège ses victimes, est la forme moderne du commerce mondial des esclaves. Les êtres humains sont considérés comme des marchandises à acheter et à vendre, que l'on force à travailler, la plupart du temps dans l'industrie du sexe, mais aussi, par exemple, dans le secteur agricole ou dans des ateliers, clandestins ou non, pour des salaires de misère voire pour rien du tout. La plupart des victimes identifiées de la traite sont des femmes mais les hommes en sont également victimes. En outre, de nombreuses victimes sont des jeunes, parfois des enfants. Toutes recherchent désespérément de quoi subsister, pour voir ensuite leur vie ruinée par l'exploitation et l'appât du gain.

Si l'on veut qu'elle soit efficace, la stratégie de lutte contre la traite des êtres humains doit être fondée sur une approche multidisciplinaire qui passe à la fois par la prévention, la protection des droits de la personne humaine des victimes et la poursuite des trafiquants, tout en veillant à ce que les législations pertinentes des Etats soient harmonisées et appliquées uniformément et efficacement. »

162. Le préambule de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe comporte notamment les considérants suivants :

« Considérant que la traite des êtres humains constitue une violation des droits de la personne humaine et une atteinte à la dignité et à l'intégrité de l'être humain ;

Considérant que la traite des êtres humains peut conduire à une situation d'esclavage pour les victimes ;

Considérant que le respect des droits des victimes et leur protection, ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains doivent être les objectifs primordiaux ;

(...) »

163. Selon l'article 1, la convention a pour objets de prévenir et combattre la traite des êtres humains, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite, de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance aux victimes et aux témoins, ainsi que d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces.

164. L'article 4 a) reprend la définition de la traite énoncée dans le Protocole de Palerme, l'article 4 b) reprend la disposition du Protocole de Palerme relative au consentement des victimes de la traite aux fins d'exploitation (paragraphe 150 et 151 ci-dessus).

165. L'article 5 impose aux Etats de prendre des mesures contre la traite. Il prévoit notamment ceci :

« 1. Chaque Partie prend des mesures pour établir ou renforcer la coordination au plan national entre les différentes instances chargées de la prévention et de la lutte contre la traite des êtres humains.

2. Chaque Partie établit et/ou soutient des politiques et programmes efficaces afin de prévenir la traite des êtres humains par des moyens tels que: des recherches; des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation; des initiatives sociales et économiques et des programmes de formation, en particulier à l'intention des personnes vulnérables à la traite et des professionnels concernés par la traite des êtres humains.

(...)»

(...)

167. L'article 10 expose les mesures à prendre en matière de formation et de coopération. Il prévoit ceci :

« 1. Chaque Partie s'assure que ses autorités compétentes disposent de personnes formées et qualifiées dans la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains et dans l'identification des victimes, notamment des enfants, et dans le soutien à ces dernières et que les différentes autorités concernées collaborent entre elles ainsi qu'avec les organisations ayant un rôle de soutien, afin de permettre d'identifier les victimes dans un processus prenant en compte la situation spécifique des femmes et des enfants victimes (...)

2. Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour identifier les victimes, le cas échéant, en collaboration avec d'autres Parties et avec des organisations ayant un rôle de soutien. Chaque Partie s'assure que, si les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite des êtres humains, elle ne soit pas éloignée de son territoire jusqu'à la fin du processus d'identification en tant que victime de l'infraction prévue à l'article 18 de la présente Convention par les autorités compétentes et bénéficie de l'assistance prévue à l'article 12, paragraphes 1 et 2.

(...)»

(...)

169. Les articles 18 à 21 imposent aux Etats d'incriminer différents types de comportement :

(...)

172. L'article 31 § 1 porte sur la juridiction. Il impose à chaque Etat partie d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour établir sa juridiction sur les infractions prévues à la convention anti-traite du Conseil de l'Europe lorsqu'elles sont commises :

« a. sur son territoire; ou

(...)

d. par un de ses ressortissants, ou par un apatride ayant sa résidence habituelle sur son territoire, si l'infraction est punissable pénalement là où elle a été commise ou si elle ne relève de la compétence territoriale d'aucun Etat;

e. à l'encontre de l'un de ses ressortissants.»

173. Les Etats peuvent se réserver le droit de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques, les règles de compétence définies aux paragraphes 1 d) et e) de l'article 31.

174. L'article 32 impose aux Etats de coopérer entre eux, conformément aux dispositions de la convention, en application des instruments internationaux et régionaux pertinents applicables, dans la mesure la plus large possible aux fins :

- «– de prévenir et de combattre la traite des êtres humains;
- de protéger et d'assister les victimes;
- de mener des investigations ou des procédures concernant les infractions pénales établies conformément à la (...) Convention.»

C. L'entraide judiciaire

1. *La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, STCE n° 30, 20 avril 1959 (« la Convention d'entraide judiciaire »)*

175. Chypre a signé la Convention d'entraide judiciaire le 27 mars 1996 et l'a ratifiée le 24 février 2000. Elle est entrée en vigueur à son égard le 24 mai 2000. La Fédération de Russie l'a signée le 7 novembre 1996 et l'a ratifiée le 10 décembre 1999. Elle est entrée en vigueur à son égard le 9 mars 2000.

176. L'article 1 contient les obligations suivantes :

«Les Parties contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la (...) convention, l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante.»

177. L'article 3 prévoit notamment ceci :

«1. La partie requise fera exécuter, dans les formes prévues par sa législation, les commissions rogatoires relatives à une affaire pénale qui lui seront adressées par les autorités judiciaires de la partie requérante et qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents.

2. Si la partie requérante désire que les témoins ou les experts déposent sous serment, elle en fera expressément la demande et la partie requise y donnera suite si la loi de son pays ne s'y oppose pas.»

178. L'article 26 permet aux Etats de conclure des accords bilatéraux d'entraide judiciaire pour compléter les dispositions de la Convention d'entraide judiciaire.

2. *Le Traité du 19 janvier 1984 d'entraide judiciaire en matière civile, familiale et pénale entre l'URSS et la République de Chypre (« le Traité d'entraide judiciaire »)*

179. L'article 2 du Traité d'entraide judiciaire (que la Russie a ratifié après la dissolution de l'URSS) oblige les deux parties à se fournir une entraide judiciaire en matière civile et pénale conformément à ses dispositions.

180. L'article 3 énonce la portée de l'entraide judiciaire que les parties sont tenues de s'apporter en vertu du traité :

«L'entraide judiciaire en matière civile et pénale comprend la communication et l'envoi de documents, la fourniture d'informations sur la législation et la pratique judiciaire en vigueur ainsi que sur l'accomplissement d'actes de procédures précis prévus par le droit de la Partie contractante requise, en particulier sur l'audition des parties au litige, des accusés, des défendeurs, des témoins et des experts et, enfin, la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice rendues en matière civile, l'ouverture de poursuites pénales et l'extradition des auteurs d'infractions.»

(...)

V. LA DÉCLARATION UNILATÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE

186. Par une lettre du 10 avril 2009, le procureur général de la République de Chypre a avisé la Cour en ces termes de l'intention du Gouvernement de faire une déclaration unilatérale :

«Veuillez noter que le Gouvernement souhaite faire une déclaration unilatérale afin de résoudre les questions soulevées par la requête. Par cette déclaration unilatérale, il prie la Cour de rayer la requête du rôle conformément à l'article 37 de la Convention.»

187. Il a joint à cette lettre une déclaration unilatérale dont les parties pertinentes se lisaient ainsi :

«(...) a) Le Gouvernement regrette la décision prise par les policiers le 28 mars 2001 de ne pas libérer la fille du requérant mais de la remettre à [M.A.], qu'elle fuyait. Il reconnaît que cette décision a emporté violation de l'obligation positive de prendre des mesures préventives pour protéger la fille du requérant des actes criminels de tiers qui lui incombait envers le requérant et sa fille en vertu de l'article 2 de la Convention.

b) Le Gouvernement reconnaît que l'enquête de police n'a pas permis en l'espèce de déterminer si la fille du requérant avait été soumise à des traitements inhumains ou dégradants avant son décès, qu'elle a donc été inefficace, et que les autorités ont dès lors manqué à l'obligation procédurale d'enquête adéquate et efficace que leur fait l'article 3 de la Convention.

c) Le Gouvernement reconnaît qu'il n'a pas pris de mesures pour déterminer si la fille du requérant avait été victime de traite des êtres humains et/ou soumise à une exploitation sexuelle ou autre et qu'il a ainsi manqué envers le requérant et sa fille aux obligations positives que lui fait l'article 4 de la Convention.

d) Le Gouvernement reconnaît que la manière dont la fille du requérant a été traitée le 28 mars 2001 au commissariat, où les policiers ont décidé de ne pas la libérer mais de la remettre à [M.A.] alors qu'ils n'avaient aucune raison de la garder, était contraire à l'article 5 § 1 de la Convention.

e) Le Gouvernement reconnaît qu'il n'a pas établi une communication réelle et effective entre ses organes (le ministère de la Justice et de l'Ordre public et la police) et le requérant relativement à la procédure d'instruction et à toute autre voie de droit à laquelle celui-ci aurait pu avoir recours et qu'il a ainsi violé le droit de l'intéressé à un accès effectif à un tribunal.

3. Relativement aux points mentionnés ci-dessus, le Gouvernement rappelle que le Conseil des ministres, suivant l'avis du procureur général et de l'agent du Gouvernement, a nommé le 5 février 2009 trois enquêteurs pénaux indépendants qui ont pour mandat d'enquêter sur les éléments suivants :

a) les circonstances du décès de la fille du requérant et la responsabilité pénale éventuelle de tiers, d'autorités de la République ou de policiers à cet égard,

b) les conditions de travail et de séjour à Chypre de l'intéressée et la possibilité qu'elle ait été soumise à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, à la traite et/ou à une exploitation sexuelle ou autre (par des policiers, des autorités de la République ou d'autres personnes), en violation de la législation pertinente de la République applicable au moment des faits, et

c) la commission à son encontre (par des policiers, des autorités de la République ou d'autres personnes) de tout autre acte contraire à la législation pertinente de la République applicable au moment des faits.

4. Le Gouvernement rappelle que ces enquêteurs sont indépendants de la police (le premier enquêteur est le président de l'Autorité indépendante pour les enquêtes sur les allégations et plaintes dirigées contre la police, le deuxième est un membre de cette autorité et le troisième est un avocat en exercice expérimenté en droit pénal) et qu'ils ont déjà commencé leur enquête.

5. Dans ces conditions et eu égard aux faits particuliers de la cause, le Gouvernement est disposé à verser au requérant une somme totale de 37 300 EUR (trente-sept mille trois cents euros) au titre du dommage matériel et moral et des frais et dépens. Il estime que cette somme constituerait une réparation adéquate et une indemnisation satisfaisante pour les violations en cause, et qu'elle est ainsi d'un montant acceptable en l'espèce. Si toutefois la Cour considérait que tel n'est pas le cas, il est disposé à verser au requérant à titre de satisfaction équitable toute autre somme indiquée par elle (...) »

EN DROIT

I. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 37 § 1 DE LA CONVENTION

188. L'article 37 § 1 de la Convention permet à la Cour de rayer une requête du rôle. En ses parties pertinentes, il est ainsi libellé :

« 1. A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

(...)

b) que le litige a été résolu ; ou

c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige. »

A. Observations présentées à la Cour

1. *Le gouvernement chypriote*

189. Le gouvernement chypriote fait valoir que lorsque les démarches entreprises afin de parvenir à un règlement amiable n'ont pas abouti, la Cour peut rayer une requête du rôle sur la base d'une déclaration unilatérale au motif que pour un « autre motif », tel que visé à l'article 37 § 1 c) de la Convention, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête. Compte tenu de la teneur de la déclaration unilatérale qu'il a communiquée et du fait qu'il est mené une enquête interne sur les circonstances de la mort de M^{lle} Rantseva (paragraphe 187 ci-dessus), le gouvernement chypriote estime que les conditions visées à l'article 37 § 1 c) sont pleinement réunies.
(...)

B. Appréciation de la Cour

1. *Les principes généraux*

193. La Cour observe d'emblée que la déclaration unilatérale ne concerne que la République de Chypre. La Fédération de Russie n'a pas communiqué de déclaration unilatérale. La Cour examinera donc le point de savoir s'il se justifie de rayer la requête du rôle pour autant qu'elle concerne les griefs dirigés contre les autorités chypriotes.

194. La Cour rappelle que, dans certaines circonstances, il peut être indiqué de rayer du rôle tout ou partie d'une requête en vertu de

l'article 37 § 1 de la Convention sur la base d'une déclaration unilatérale du gouvernement défendeur même si le requérant souhaite que l'examen de l'affaire se poursuive. Pour déterminer si une telle décision est appropriée pour une affaire donnée, elle doit vérifier que la déclaration unilatérale offre une base suffisante pour conclure que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention n'exige pas qu'elle poursuive l'examen de l'affaire (article 37 § 1 *in fine*; voir aussi, notamment, *Tahsin Acar c. Turquie* (question préliminaire) [GC], n° 26307/95, § 75, CEDH 2003-VI, et *Radoszewska-Zakościelna c. Pologne*, n° 858/08, § 50, 20 octobre 2009).

195. Parmi les facteurs à prendre en compte à cet égard figurent la nature des griefs formulés, le point de savoir si les questions soulevées sont analogues à celles déjà tranchées par la Cour dans des affaires précédentes, la nature et la portée des mesures éventuellement prises par le gouvernement défendeur dans le cadre de l'exécution des arrêts rendus par la Cour dans ces affaires, et l'incidence de ces mesures sur l'affaire à l'examen. Il y a peut-être aussi lieu de rechercher si les faits prêtent à controverse entre les parties et, dans l'affirmative, à quel degré, et quelle valeur probante il convient à première vue d'accorder aux observations que les parties leur ont consacrées. D'autres éléments sont à envisager; entre autres, il faut voir si dans sa déclaration unilatérale le gouvernement défendeur formule l'une ou l'autre concession en ce qui concerne les allégations de violations de la Convention et, dans cette hypothèse, quelles sont l'ampleur de ces concessions et les modalités du redressement qu'il entend fournir au requérant. Quant à ce dernier point, dans les cas où il est possible d'effacer les conséquences d'une violation alléguée et où le gouvernement défendeur se déclare disposé à le faire, le redressement envisagé a davantage de chances d'être tenu pour adéquat aux fins d'une radiation de la requête, la Cour conservant, comme toujours, le pouvoir de réinscrire celle-ci au rôle ainsi que le prévoient les articles 37 § 2 de la Convention et 44 § 5 du règlement (*Tahsin Acar*, précité, § 76).

196. La liste qui précède ne prétend pas à l'exhaustivité. Selon les circonstances particulières de chaque affaire, d'autres considérations pourraient entrer en jeu lors de l'appréciation d'une déclaration unilatérale aux fins de l'article 37 § 1 c) de la Convention (*ibidem*, § 77).

197. Enfin, la Cour rappelle que ses arrêts servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect, par les Etats, des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 154, série A n° 25, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, § 86, série A n° 39, et *Karner c. Autriche*, n° 40016/98, § 26, CEDH 2003-IX). Si le système mis

en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des Etats parties à la Convention (*Karner*, précité, § 26, et *Capital Bank AD c. Bulgarie*, n° 49429/99, §§ 78-79, CEDH 2005-XII).

2. *Application de ces principes généraux au cas d'espèce*

198. Pour déterminer si, du fait de la déclaration unilatérale chypriote, il serait approprié de rayer du rôle la requête faisant l'objet de la présente affaire pour autant qu'elle concerne les griefs dirigés contre la République de Chypre, la Cour observe ce qui suit.

199. Tout d'abord, il y a lieu de souligner la gravité des allégations portées en l'espèce, s'agissant de traite d'êtres humains. Ces allégations soulèvent des questions sous l'angle des articles 2, 3, 4 et 5 de la Convention. A cet égard, la Cour note que la conscience du problème de la traite des êtres humains et de la nécessité de prendre des mesures pour lutter contre ce phénomène s'est accrue au cours des dernières années, comme le montrent l'adoption de mesures au niveau international et l'introduction d'une législation de lutte contre la traite dans bon nombre d'Etats (voir également les paragraphes 264 et 269 ci-dessous [voir la version intégrale de l'arrêt, disponible en anglais sur Hudoc]). Les rapports du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et celui de la médiatrice chypriote font apparaître l'ampleur du problème à Chypre, où il est communément reconnu que la traite et l'exploitation sexuelle des artistes de cabaret sont un phénomène particulièrement préoccupant (paragraphes 83, 89, 91, 94, 100, 101 et 103 ci-dessus).

200. Ensuite, on ne peut que constater la paucité de la jurisprudence sur l'interprétation et l'application de l'article 4 de la Convention dans un contexte de traite des personnes. Il est particulièrement significatif que la Cour n'ait pas eu jusqu'à présent l'occasion de se prononcer sur le point de savoir si et dans quelle mesure l'article 4 impose aux Etats membres de prendre des mesures positives pour protéger les victimes potentielles de traite hors du cadre des enquêtes et poursuites pénales.

201. Le gouvernement chypriote a reconnu que des violations de la Convention avaient eu lieu avant et après la mort de M^{lle} Rantseva. Il a récemment pris de nouvelles mesures pour enquêter sur les circonstances du décès de la victime et il a proposé le versement d'une somme à titre de satisfaction équitable. Néanmoins, la Cour ayant pour tâche d'expliquer, de sauvegarder et de développer les règles posées par la Convention, elle est

d'avis que ces démarches ne suffisent pas à conclure qu'il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête mais qu'il lui faut au contraire, compte tenu des observations exposées ci-dessus, continuer d'examiner cette affaire, qui concerne un problème de traite d'êtres humains.

202. En conclusion, la Cour estime que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention exige la poursuite de l'examen de la requête. En conséquence, elle rejette la demande du gouvernement chypriote tendant à la radiation du rôle de la requête en vertu de l'article 37 § 1 de la Convention.

II. SUR LA RECEVABILITÉ DES GRIEFS TIRÉS DES ARTICLES 2, 3, 4 ET 5 DE LA CONVENTION

A. L'objection *ratione loci* du gouvernement russe

1. *Thèses des parties*

203. Le gouvernement russe arguë que les faits à l'origine de la requête ont eu lieu hors de son territoire et que, dès lors, la requête est irrecevable *ratione loci* pour autant qu'elle est dirigée contre la Fédération de Russie. Il soutient qu'il n'exerçait aucune « autorité concrète » sur le territoire de la République de Chypre et que les actions de la Fédération de Russie étaient limitées par la souveraineté de la République de Chypre.

204. Le requérant s'oppose à cet argument. S'appuyant sur l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Drozdz et Janousek c. France et Espagne* (26 juin 1992, série A n° 240), il soutient que la responsabilité de la Fédération de Russie peut être engagée lorsque les actes ou omissions de ses autorités ont produit des effets hors de son territoire.

2. *Appréciation de la Cour*

205. L'article 1 de la Convention est ainsi libellé :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention. »

206. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner, du point de vue du droit international public, la compétence juridictionnelle d'un Etat est principalement territoriale. Ainsi, la possibilité pour un Etat d'exercer sa juridiction sur ses propres ressortissants à l'étranger est subordonnée à la compétence territoriale de l'autre Etat et un Etat ne peut généralement exercer sa juridiction sur le territoire d'un autre Etat sans le consentement, l'invitation ou l'acquiescement de ce dernier. L'article 1 de la Convention doit passer pour refléter cette conception ordinaire et essentiellement

territoriale de la juridiction des Etats (*Banković et autres c. Belgique et autres* (déc.) [GC], n° 52207/99, §§ 59-61, CEDH 2001-XII).

207. En l'espèce, les griefs du requérant à l'égard de la Russie concernent le manquement allégué des autorités russes à prendre les mesures nécessaires pour protéger M^{lle} Rantseva contre le risque de traite et d'exploitation et à mener une enquête sur les circonstances de son arrivée à Chypre, de son travail sur l'île et de son décès. La Cour observe que ces griefs ne reposent pas sur l'affirmation que la Russie serait responsable d'actes commis à Chypre ou par les autorités chypriotes. La traite alléguée ayant commencé en Russie et les autorités russes s'étant engagées à lutter contre ce phénomène, la Cour est compétente pour examiner le point de savoir si la Russie a respecté les obligations qu'elle pouvait avoir de prendre des mesures dans les limites de sa propre juridiction et de ses propres pouvoirs pour protéger M^{lle} Rantseva de la traite et enquêter sur la possibilité qu'elle en ait été victime. De même, le grief que le requérant tire de l'article 2 à l'égard de la Russie concerne le manquement des autorités russes à prendre des mesures d'enquête et notamment à obtenir les dépositions des témoins résidant en Russie. Il appartient à la Cour d'apprécier, lorsqu'elle examinera le bien-fondé de ce grief, la portée et le respect dans les circonstances de l'espèce de toute obligation procédurale incombant aux autorités russes.

208. En conclusion, la Cour est compétente pour examiner la mesure dans laquelle la Russie aurait pu, dans les limites de sa propre souveraineté territoriale, prendre des mesures pour protéger la fille du requérant de la traite et enquêter sur les allégations de traite et sur les circonstances ayant mené à la mort de la victime. Elle doit trancher dans le cadre de l'examen du bien-fondé de la requête la question de savoir si les faits litigieux engagent la responsabilité de l'Etat dans les circonstances de la présente espèce.

B. L'objection *ratione materiae* du gouvernement russe

1. Thèses des parties

209. Le gouvernement russe soutient que le grief tiré de l'article 4 de la Convention est irrecevable *ratione materiae* car la présente affaire ne porte pas sur un cas d'esclavage, de servitude ou de travail forcé ou obligatoire. Il fait valoir que M^{lle} Rantseva est entrée en République de Chypre de son plein gré après avoir obtenu de sa propre volonté un permis de travail l'autorisant à travailler sur place conformément à un contrat qu'elle avait conclu librement. Il estime que rien n'indique qu'elle ait été réduite en servitude et qu'elle se soit trouvée dans l'impossibilité de changer de situation ou qu'elle ait été forcée à travailler. Il souligne à cet égard qu'elle a quitté sans encombre

l'appartement où elle résidait avec les autres artistes du cabaret. Ainsi, rien ne permettrait d'affirmer que les artistes du cabaret étaient retenues dans l'appartement contre leur volonté. Enfin, le fait que M^{lle} Rantseva ait quitté le commissariat avec M.A. ne permettrait pas à lui seul de conclure qu'elle était en servitude, forcée à travailler. Selon le gouvernement russe, si elle avait craint pour sa vie ou sa sécurité, elle aurait pu en informer les policiers pendant qu'elle se trouvait au commissariat.

210. Le requérant maintient pour sa part que la situation dans laquelle sa fille a été placée relève de la portée de l'article 4.

2. *Appréciation de la Cour*

211. La Cour estime que la question de savoir si les faits dénoncés par le requérant relèvent de la portée de l'article 4 est inextricablement liée au fond du grief. En conséquence, elle joint au fond l'exception *ratione materiae* soulevée par le gouvernement russe.

C. Conclusion

212. La Cour conclut que les griefs tirés des articles 2, 3, 4 et 5 ne peuvent être écartés à l'égard de la Russie pour incompatibilité *ratione loci* ou *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Elle observe par ailleurs qu'ils ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 et qu'ils ne sont pas irrecevables pour d'autres motifs. Ils doivent donc être déclarés recevables.

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

213. Le requérant soutient qu'il y a eu violation de l'article 2 de la Convention de la part des autorités russes comme des autorités chypriotes en raison du manquement des autorités chypriotes à protéger la vie de sa fille et du manquement des autorités des deux Etats à mener une enquête effective sur le décès de celle-ci. L'article 2, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé :

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

(...)»

A. Le manquement allégué à prendre des mesures pour protéger un individu d'un risque pour sa vie

(...)

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Les principes généraux**

218. L'article 2 astreint clairement l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (*L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, et *Paul et Audrey Edwards [c. Royaume-Uni]*, n° 46477/99), § 54 [, CEDH 2002-II]). Cette obligation impose d'abord à l'Etat d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Elle implique aussi, dans certaines circonstances, l'obligation positive pour les autorités de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui (*Osman [c. Royaume-Uni]*, 28 octobre 1998), § 115[, *Recueil* 1998-VIII], *Medova c. Russie*, n° 25385/04, § 95, 15 janvier 2009, et *Opuz c. Turquie*, n° 33401/02, § 128, CEDH 2009).

219. La Cour rappelle qu'il faut interpréter la portée de toute obligation positive de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif, sans perdre de vue les difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, ni l'imprévisibilité du comportement humain ni les choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources. Toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation. Pour que la Cour conclue à la violation de l'obligation positive de protéger la vie, il doit être établi que les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque (*Osman*, précité, § 116, *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 55, et *Medova*, précité, § 96).

b) **Application de ces principes généraux au cas d'espèce**

220. La Cour doit déterminer si les autorités chypriotes auraient pu prévoir qu'en remettant M^{lle} Rantseva à M.A., elles mettaient sa vie en danger de façon réelle et immédiate.

221. La Cour observe que dans l'arrêt *Opuz* (précité, §§ 133-136), la responsabilité de l'Etat a été engagée car la personne qui a fini par tirer

et tuer la mère de la requérante avait précédemment menacé de mort la requérante et la victime et commis à leur encontre des actes de violence, faits dont les autorités avaient connaissance. A l'inverse, dans l'affaire *Osman* (précité, § 121), la Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 2, la requérante n'ayant pu indiquer, dans la séquence des événements qui avaient abouti au décès par balle de son mari, aucun moment où l'on aurait pu dire que la police savait ou aurait dû savoir que les vies des membres de la famille Osman étaient réellement et immédiatement en danger.

222. S'il n'est pas contesté que les victimes de traite et d'exploitation sont souvent forcées de vivre et de travailler dans des conditions cruelles ni qu'elles sont susceptibles de subir des violences et des mauvais traitements de la part de leurs employeurs (paragraphe 85, 87, 88 et 101 ci-dessus), en l'absence d'indices précis dans un cas donné, le risque général de mauvais traitements et de violence ne peut être assimilé à un danger réel et immédiat pour la vie. En l'espèce, même si l'on considère que les policiers auraient dû réaliser que M^{lle} Rantseva était peut-être victime de traite (point qui sera examiné dans le cadre du grief tiré de l'article 4, ci-dessous), rien n'indiquait alors qu'elle se trouvait au commissariat que sa vie était réellement et immédiatement en danger. La Cour considère que la suite d'événements qui a abouti à la mort de la jeune femme n'était pas prévisible par les policiers au moment où ils l'ont remise à M.A. Partant, il n'y avait pas en l'espèce d'obligation de prendre des mesures concrètes pour prévenir la réalisation d'un risque pour la vie.

223. Pour ces raisons, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'obligation positive des autorités chypriotes de protéger le droit à la vie de M^{lle} Rantseva en vertu de l'article 2 de la Convention.

B. L'obligation procédurale de mener une enquête effective

(...)

2. Appréciation de la Cour

a) Les principes généraux

232. La Cour l'a toujours dit, l'obligation de protéger le droit à la vie qu'impose l'article 2 de la Convention, combinée avec le devoir général incombant à l'Etat en vertu de l'article 1 de «reconn[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la (...) Convention», exige de mener une forme d'enquête effective lorsque le recours à la force a entraîné mort d'homme (*McCann et autres c. Royaume-Uni*, 27 septembre 1995, § 161, série A n° 324, *Kaya*

c. Turquie, 19 février 1998, § 86, *Recueil* 1998-I, et *Medova*, précité, § 103). L'obligation de mener une enquête officielle effective naît aussi lorsque la mort a lieu dans des circonstances suspectes non imputables aux agents de l'Etat (*Menson c. Royaume-Uni* (déc.), n° 47916/99, CEDH 2003-V). Il s'agit essentiellement, au travers d'une telle enquête, d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les affaires où des agents ou organes de l'Etat sont impliqués, de garantir que ceux-ci aient à rendre des comptes au sujet des décès survenus sous leur responsabilité. Les autorités doivent agir d'office, dès que l'affaire est portée à leur attention. Elles ne sauraient laisser aux proches du défunt l'initiative de déposer une plainte formelle ou d'assumer la responsabilité d'une procédure d'enquête (voir par exemple *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 63, CEDH 2000-VII, et *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 69).

233. Pour qu'une enquête soit effective, il faut que les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes impliquées. Cela suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel, mais aussi une indépendance concrète (*Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, § 120, 4 mai 2001, et *Kelly et autres c. Royaume-Uni*, n° 30054/96, § 114, 4 mai 2001). L'enquête doit être susceptible de mener à l'identification et à la punition des responsables (*Paul et Audrey Edwards*, précité, § 71). Une exigence de célérité et de diligence raisonnable est implicite dans ce contexte (*Yaşa c. Turquie*, 2 septembre 1998, §§ 102-104, *Recueil* 1998-VI, *Çakıcı c. Turquie* [GC], n° 23657/94, §§ 80-87 et 106, CEDH 1999-IV, et *Kelly et autres*, précité, § 97). Dans tous les cas, les proches de la victime doivent être associés à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de leurs intérêts légitimes (voir par exemple *Güleç c. Turquie*, 27 juillet 1998, § 82, *Recueil* 1998-IV, et *Kelly et autres*, précité, § 98).

b) Application de ces principes généraux au cas d'espèce

i. Chypre

234. La Cour reconnaît d'emblée que rien ne prouve que le décès de M^{lle} Rantseva soit directement imputable à l'usage de la force. Cependant, comme elle l'a noté ci-dessus (paragraphe 232 ci-dessus), cette circonstance n'exclut pas l'existence d'une obligation d'enquêter sur ce décès conformément à l'article 2 (voir également *Calvelli et Cigliò c. Italie* [GC], n° 32967/96, §§ 48-50, CEDH 2002-I, et *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, §§ 70-74, CEDH 2004-XII). Compte tenu des circonstances ambiguës et inexplicées ayant entouré le décès ainsi que des allégations de traite, de mauvais traitements et de détention arbitraire juste avant les faits, la Cour considère que les autorités chypriotes avaient l'obligation

procédurale d'enquêter sur les circonstances de la mort de M^{lle} Rantseva. Nécessairement, les enquêteurs devaient ne pas se borner à considérer le contexte immédiat de la chute du balcon mais examiner celui plus large de l'arrivée et du séjour à Chypre de la victime, afin de déterminer s'il existait un lien entre les allégations de traite et le décès de la victime.

235. En ce qui concerne le caractère adéquat de l'enquête, la Cour note que la police est arrivée rapidement et qu'elle a gelé les lieux en quelques minutes. Des photographies ont été prises et des analyses criminalistiques ont été réalisées (paragraphe 32 ci-dessus). Le jour même, dans la matinée, la police a recueilli les dépositions des personnes présentes dans l'appartement au moment du décès et du voisin qui avait vu la chute. Les policiers de service au commissariat de Limassol ont également fait des dépositions (paragraphe 33 ci-dessus). Une autopsie a été pratiquée et une instruction a été menée (paragraphe 35 à 41 ci-dessus). Toutefois, un certain nombre d'aspects de l'enquête ne sont pas satisfaisants.

236. Premièrement, les témoignages des personnes présentes dans l'appartement étaient contradictoires, et les autorités d'enquête chypriotes ne semblent pas avoir pris de mesures pour élucider ces contradictions (paragraphe 22 à 24 et 26 à 28 ci-dessus). De même, les dépositions relatives à l'état physique de M^{lle} Rantseva étaient divergentes, notamment en ce qui concerne la portée de l'emprise de l'alcool sur son comportement (paragraphe 18, 20 à 21 et 24 ci-dessus). Le dossier présente d'autres anomalies, par exemple les divergences alléguées entre les rapports médico-légaux des autorités chypriotes d'une part et russes d'autre part, ou encore le fait que la victime n'ait pas fait de bruit lorsqu'elle est tombée du balcon, élément pour lequel il n'a été apporté aucune explication satisfaisante (paragraphe 29, 50 à 52 et 67 ci-dessus).

237. Deuxièmement, la conclusion de l'instruction était que M^{lle} Rantseva était morte dans des « circonstances étranges » alors qu'elle tentait de s'échapper de l'appartement où elle était « hébergée » (paragraphe 41 ci-dessus). Malgré le flou entourant les circonstances du décès, la police chypriote n'a pas fait la démarche d'interroger les personnes qui vivaient avec la victime ou qui travaillaient avec elle dans le cabaret. De plus, malgré la conclusion frappante selon laquelle elle tentait de s'échapper de l'appartement, les autorités n'ont pas tenté de découvrir pourquoi elle essayait de fuir ni si elle avait été retenue sur place contre sa volonté.

238. Troisièmement, mis à part les dépositions initiales faites les 28 et 29 mars 2001 par les deux policiers et l'agent du service des passeports, il ne semble pas que des démarches aient été entreprises pour découvrir ce qui s'était passé au commissariat et notamment pourquoi les policiers avaient remis M^{lle} Rantseva à M.A. Les dépositions des témoins font

clairement apparaître que le service des étrangers et de l'immigration de la police (« l'AIS ») considérait que M.A. était responsable de la jeune femme, mais les raisons et le bien-fondé de cette conclusion n'ont jamais fait l'objet d'une enquête approfondie. De plus, il ne ressort pas des dépositions des policiers qu'ils aient interrogé M^{lle} Rantseva et rien dans le dossier d'enquête n'explique pourquoi ils ne l'ont pas fait, alors qu'ils ont recueilli la déposition de M.A. (paragraphe 19 ci-dessus). La Cour rappelle que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré dans son rapport de 2008 qu'il lui avait été assuré que les allégations de corruption liée à la traite de personnes au sein des forces de police concernaient des cas isolés (paragraphe 102 ci-dessus). Eu égard aux faits de la présente espèce, elle considère que les autorités étaient tenues d'enquêter pour rechercher d'éventuels signes de corruption au sein des forces de police relativement aux faits ayant abouti au décès de M^{lle} Rantseva.

239. Quatrièmement, malgré la demande claire qu'il a adressée à cette fin aux autorités chypriotes, le requérant n'a pas été avisé personnellement de la date de l'audience d'instruction et il n'était donc pas présent lorsque le verdict a été rendu. Le gouvernement chypriote ne conteste pas l'allégation de l'intéressé selon laquelle il n'a été informé des conclusions de l'instruction que quinze mois après l'audience. Les autorités chypriotes n'ont donc pas permis au requérant de participer effectivement à la procédure, malgré ses efforts assidus en ce sens.

240. Cinquièmement, il semble que les autorités chypriotes n'aient pas tenu compte des demandes répétées que leur a adressées le requérant par l'intermédiaire des autorités russes aux fins de la tenue d'une enquête. En particulier, les demandes d'information qu'il a formées sur les autres recours qui lui seraient ouverts dans l'ordre juridique chypriote et ses demandes visant à obtenir des autorités chypriotes une assistance juridique gratuite ont été ignorées. La réponse apportée à ce point par le gouvernement chypriote dans ses observations écrites devant la Cour a été que la demande d'assistance avait été présentée sur le fondement du mauvais instrument. Cette réponse n'est pas satisfaisante. Compte tenu du caractère répété des demandes du requérant et de la gravité de l'affaire, les autorités chypriotes auraient dû tout au moins l'informer de la procédure à suivre pour introduire une demande d'assistance juridique gratuite.

241. Enfin, pour qu'une enquête sur un décès soit effective, il faut que les Etats membres prennent les mesures nécessaires et disponibles pour réunir les éléments de preuve pertinents, que ces éléments se situent ou non sur le territoire de l'Etat qui enquête. La Cour observe que Chypre et la Russie sont toutes deux parties à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (« la Convention d'entraide judiciaire ») et qu'elles ont en

outre conclu le Traité du 19 janvier 1984 d'entraide judiciaire en matière civile, familiale et pénale (« le Traité d'entraide judiciaire ») (paragraphes 175 à 180 ci-dessus). Ces instruments prévoient une procédure claire dans le cadre de laquelle les autorités chypriotes auraient pu demander l'aide de la Russie pour leur enquête sur les circonstances du séjour de M^{lle} Rantseva à Chypre et de son décès subséquent. Le procureur général de la Fédération de Russie a communiqué aux autorités chypriotes sans qu'elles le lui demandent un engagement en vertu duquel la Russie apporterait son concours à Chypre aux fins de la collecte de nouveaux éléments de preuve (paragraphe 70 ci-dessus). Or il ne semble pas que les autorités chypriotes aient sollicité de la Russie la moindre assistance pour leur enquête. Dans ces conditions, la Cour juge particulièrement malheureux, compte tenu de l'aide que le témoignage des deux jeunes femmes russes qui travaillaient avec M^{lle} Rantseva au cabaret aurait pu apporter à l'éclaircissement de points capitaux pour l'enquête, le refus des autorités chypriotes de demander à la Russie, dans le cadre de l'entraide judiciaire, de recueillir ce témoignage. Alors que sa fille est décédée en 2001, le requérant n'a toujours pas reçu d'explications satisfaisantes sur les circonstances ayant mené à son décès.

242. En conséquence, la Cour conclut que le manquement des autorités chypriotes à mener une enquête effective sur le décès de M^{lle} Rantseva a emporté violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention.

ii. La Russie

243. La Cour rappelle que M^{lle} Rantseva est décédée à Chypre. En conséquence, à moins qu'il puisse être démontré que des circonstances propres à la présente espèce commandent de s'écarter de l'analyse générale, l'obligation de mener une enquête officielle effective à cet égard ne s'applique qu'à Chypre (voir, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 38, CEDH 2001-XI).

244. Le requérant fait valoir que M^{lle} Rantseva était une ressortissante russe. La Cour estime que l'article 2 n'impose pas aux Etats membres d'établir dans leur droit pénal leur juridiction universelle sur les affaires dans lesquelles l'un de leurs ressortissants a trouvé la mort. Il n'existe pas d'autres circonstances propres à l'espèce qui auraient imposé à la Russie de mener sa propre enquête. Partant, la Cour conclut que l'article 2 de la Convention n'imposait aux autorités russes aucune obligation autonome d'enquêter sur la mort de M^{lle} Rantseva.

245. Cela étant, le corollaire de l'obligation pour l'Etat qui enquête de recueillir les preuves qui se trouvent dans d'autres juridictions est l'obligation pour l'Etat où se trouvent les preuves de fournir à l'Etat enquêteur toute l'assistance que sa compétence et ses moyens lui permettent d'apporter dans

le cadre d'une demande d'entraide judiciaire. En l'espèce, comme indiqué ci-dessus, le procureur général de la Fédération de Russie a mentionné l'existence de deux témoins russes et indiqué qu'il était disposé à faire droit à toute demande d'entraide judiciaire qui serait transmise aux autorités russes et à recueillir les dépositions des intéressées, mais les autorités chypriotes n'ont pas envoyé de telle requête (paragraphe 241 ci-dessus). Le requérant estime que les autorités russes auraient dû interroger les deux jeunes femmes malgré l'absence de demande des autorités chypriotes à cette fin. La Cour rappelle que la responsabilité de l'enquête sur le décès de M^{lle} Rantseva incombait à Chypre. En l'absence de demande d'entraide judiciaire, l'article 2 n'imposait pas aux autorités russes de recueillir les preuves elles-mêmes.

246. En ce qui concerne le grief tiré de ce que les autorités russes n'auraient pas demandé l'ouverture de poursuites pénales, la Cour observe qu'elles ont eu largement recours aux possibilités offertes par les accords d'entraide judiciaire pour engager les autorités chypriotes à agir (voir par exemple les paragraphes 48, 52, 55, 57 et 61 à 62 ci-dessus). En particulier, elles ont demandé par une lettre du 11 décembre 2001 un complément d'enquête sur le décès de M^{lle} Rantseva, l'audition des témoins et l'ouverture de poursuites pénales pour meurtre, enlèvement et/ou séquestration arbitraire sur sa personne (paragraphe 52 ci-dessus). Par une lettre du 27 décembre 2001, elles ont à nouveau demandé expressément l'ouverture de poursuites pénales (paragraphe 53 ci-dessus). Cette demande a été renouvelée à plusieurs reprises.

247. En conclusion, la Cour estime qu'il n'y a pas eu violation procédurale de l'article 2 de la part de la Fédération de Russie.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION

248. Le requérant soutient que le manquement des autorités chypriotes à prendre des mesures pour protéger sa fille et à enquêter pour déterminer si elle avait été victime de traitements inhumains ou dégradants avant son décès a emporté violation de l'article 3 de la Convention. L'article 3 est ainsi libellé :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

(...)

B. Appréciation de la Cour

252. La Cour observe que rien ne prouve que M^{lle} Rantseva ait été soumise à des mauvais traitements avant son décès. Cela étant, on sait

que l'usage de la violence et l'infliction de mauvais traitements sont des pratiques courantes chez les auteurs de traite (paragraphe 85, 87, 88 et 101 ci-dessus). La Cour considère donc, en l'absence d'allégations spécifiques de mauvais traitements, que si la victime avait subi des traitements inhumains ou dégradants avant sa mort, ils seraient intrinsèquement liés à la traite et à l'exploitation alléguées. En conséquence, elle conclut qu'il n'est pas nécessaire d'examiner séparément le grief tiré de l'article 3. Elle examinera donc les questions générales soulevées dans ce contexte dans le cadre de l'examen du grief tiré de l'article 4 de la Convention.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 4 DE LA CONVENTION

253. Le requérant soutient que le manquement des autorités russes et des autorités chypriotes à protéger sa fille contre la traite et à mener une enquête effective sur les circonstances de son arrivée à Chypre et sur la nature de son emploi sur place a emporté violation de l'article 4 de la Convention de la part des deux Etats. En ses parties pertinentes, l'article 4 est ainsi libellé :

- « 1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
- 2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
- (...)»

A. Observations présentées à la Cour

(...)

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'application de l'article 4 de la Convention

272. La première question qui se pose est celle de savoir si la présente affaire relève de la portée de l'article 4. La Cour rappelle qu'il n'est nullement fait mention de la traite dans cette disposition, qui interdit l'« esclavage », « la servitude » et le « travail forcé ou obligatoire ».

273. La Cour n'a jamais considéré les dispositions de la Convention comme la seule référence pour l'interprétation des droits et libertés qui y sont consacrés (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 67, CEDH 2008). Elle dit depuis longtemps que l'un des principes essentiels en matière d'application des dispositions de la Convention est qu'elles ne s'appliquent pas dans le vide (*Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, et *Öcalan c. Turquie* [GC], n° 46221/99, § 163, CEDH 2005-IV). Notamment, en tant que traité international, la

Convention doit s'interpréter à la lumière des règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (« la Convention de Vienne »).

274. En vertu de cet instrument, il faut, pour interpréter la Convention, rechercher le sens ordinaire à attribuer aux mots dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la disposition dont ils sont tirés (voir *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, § 29, série A n° 18, *Loizidou*, précité, § 43, et l'article 31 § 1 de la Convention de Vienne). La Cour doit tenir compte de ce que le contexte de la disposition est celui d'un traité de protection effective des droits individuels de l'être humain et de ce que la Convention doit se lire comme un tout et s'interpréter en veillant à l'harmonie et à la cohérence interne de ses différentes dispositions (*Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], n°s 65731/01 et 65900/01, § 48, CEDH 2005-X). Il faut aussi tenir compte de toute règle de droit international applicable aux relations entre les parties contractantes, et la Convention doit autant que faire se peut s'interpréter de manière à se concilier avec les autres règles de droit international, dont elle fait partie intégrante (voir *Al-Adsani*, précité, § 55, *Demir et Baykara*, précité, § 67, *Saadi c. Royaume-Uni* [GC], n° 13229/03, § 62, CEDH 2008, et l'article 31 § 3 c) de la Convention de Vienne).

275. Enfin, la Cour souligne que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des êtres humains, appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives (voir notamment *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, § 87, série A n° 161, et *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37).

276. Dans l'affaire *Siliadin* ([c. France, n° 73316/01], § 122[, CEDH 2005-VII]), où elle a eu à examiner la portée du terme « esclavage » au sens de l'article 4, la Cour s'est référée à la définition classique de cette notion telle qu'elle figurait dans la Convention relative à l'esclavage de 1926, en vertu de laquelle il fallait l'exercice d'un véritable droit de propriété et la réduction de l'individu concerné à l'état d'« objet ». En ce qui concerne la notion de « servitude », la Cour a jugé que ce qui est prohibé est une « forme de négation de la liberté particulièrement grave » (*Van Droogenbroeck c. Belgique*, n° 7906/77, rapport de la Commission du 9 juillet 1980, série B n° 44, p.30, §§ 78-80). La notion de « servitude » implique une obligation de prêter ses services sous l'empire de la contrainte et est à mettre en lien avec la notion d'« esclavage » (*Seguin c. France* (déc.), n° 42400/98, 7 mars 2000, et *Siliadin*, précité, § 124). Selon la jurisprudence de la Cour, pour qu'il y ait travail « forcé ou obligatoire », il doit y avoir une forme de contrainte, physique ou morale, et le travail doit être contraire à la volonté de l'intéressé (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 34, série A n° 70, et *Siliadin*, précité, § 117).

277. Il n'est pas surprenant que la Convention ne contienne aucune référence expresse à la traite des personnes: elle s'inspire en effet de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1948, qui ne mentionne pas non plus cette notion mais interdit, en son article 4, «l'esclavage et la traite des esclaves (...) sous toutes leurs formes». Cela étant, il ne faut pas perdre de vue, au moment d'examiner la portée de l'article 4 de la Convention, les particularités de celle-ci ni le fait qu'il s'agit d'un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles. Le niveau d'exigence croissant en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique, parallèlement et inéluctablement, une plus grande fermeté dans l'appréciation des atteintes aux valeurs fondamentales des sociétés démocratiques (voir, parmi bien d'autres, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 101, CEDH 1999-V, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, § 71, CEDH 2002-VI, et *Siliadin*, précité, § 121).

278. La Cour observe que la traite des êtres humains à l'échelle mondiale s'est développée de manière significative ces dernières années (paragraphes 89, 100 et 103 ci-dessus). En Europe, ce phénomène a été facilité en partie par l'effondrement du bloc communiste. La conclusion du Protocole de Palerme en 2000 et celle de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe en 2005 montrent la reconnaissance croissante au niveau international de l'ampleur du problème et de la nécessité de lutter contre celui-ci.

279. La Cour n'est pas souvent appelée à examiner l'application de l'article 4. Elle n'a eu à ce jour à connaître que d'une affaire dans laquelle se posait la question de savoir dans quelle mesure les traitements associés à la traite relevaient de la portée de cet article (*Siliadin*, précité). Elle a alors conclu que les traitements subis par le requérant s'analysaient en servitude et en travail forcé et obligatoire mais ne constituaient cependant pas de l'esclavage. Compte tenu de la prolifération tant de la traite que des mesures destinées à la combattre, elle juge approprié en l'espèce d'examiner la mesure dans laquelle le phénomène peut en lui-même être considéré comme contraire à l'esprit et au but de l'article 4 de la Convention et ainsi relever des garanties apportées par cet article sans qu'il soit nécessaire d'apprécier de laquelle des trois conduites prohibées relèvent les traitements de l'affaire en cause.

280. La Cour relève que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a observé que le concept traditionnel d'«esclavage» avait évolué pour englober diverses formes contemporaines d'esclavage se fondant elles aussi sur l'exercice de l'un quelconque ou de l'ensemble des attributs du droit de propriété (paragraphe 142 ci-dessus) et a conclu que la question

de savoir si une situation donnée constitue une forme contemporaine de réduction en esclavage dépendait de facteurs tels que le contrôle des mouvements d'un individu, le contrôle de l'environnement physique, le contrôle psychologique, les mesures prises pour empêcher ou décourager toute tentative de fuite ainsi que le contrôle de la sexualité et le travail forcé (paragraphe 143 ci-dessus).

281. Du fait même de sa nature et de son but consistant à exploiter autrui, la traite des êtres humains repose sur l'exercice de pouvoirs qui se rattachent au droit de propriété. Dans ce système, des êtres humains sont traités comme des biens que l'on peut vendre et acheter et ils sont soumis à un travail forcé, qu'ils exercent souvent pour peu ou pas d'argent, généralement dans l'industrie du sexe mais aussi ailleurs (paragraphe 101 et 161 ci-dessus). Cela implique une surveillance étroite des activités des victimes, et bien souvent, celles-ci voient leur liberté de circulation restreinte (paragraphe 85 et 101 ci-dessus), subissent des actes de violence et des menaces, et sont soumises à des conditions de vie et de travail épouvantables (paragraphe 85, 87, 88 et 101 ci-dessus). Interights et les auteurs du rapport explicatif de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe ont qualifié la traite de forme moderne du commerce mondial des esclaves (paragraphe 161 ci-dessus). De même, la médiatrice chypriote estime dans son rapport que l'exploitation sexuelle et la traite constituent un « régime d'esclavage moderne » (paragraphe 84 ci-dessus).

282. Il ne peut y avoir aucun doute quant au fait que la traite porte atteinte à la dignité humaine et aux libertés fondamentales de ses victimes et qu'elle ne peut être considérée comme compatible avec une société démocratique ni avec les valeurs consacrées dans la Convention. Eu égard à l'obligation qui est la sienne d'interpréter la Convention à la lumière des conditions de vie actuelles, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer si les traitements qui font l'objet des griefs du requérant constituent de l'« esclavage », de la « servitude » ou un « travail forcé ou obligatoire ». Elle conclut purement et simplement qu'en elle-même, la traite d'êtres humains, au sens de l'article 3 a) du Protocole de Palerme et de l'article 4 a) de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe, relève de la portée de l'article 4 de la Convention. En conséquence, elle rejette l'exception pour incompatibilité *ratione materiae* soulevée par le gouvernement russe.

2. Les principes généraux de l'article 4

283. La Cour rappelle qu'avec les articles 2 et 3, l'article 4 de la Convention consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe (*Siliadin*, précité, § 82). L'article 4 ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité

des clauses normatives de la Convention, et d'après l'article 15 § 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation.

284. Pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 4, il faut prendre en compte le cadre juridique et réglementaire en vigueur (voir, *mutatis mutandis*, *Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, § 93, CEDH 2005-VII). La palette des garanties prévues dans la législation nationale doit être suffisante pour assurer une protection pratique et effective des droits des victimes avérées ou potentielles de la traite. Ainsi, outre les mesures de droit pénal visant à sanctionner les trafiquants, l'article 4 impose aux États membres de mettre en place des mesures adéquates pour réguler les secteurs généralement utilisés comme couvertures pour la traite d'êtres humains. De plus, les règles nationales en matière d'immigration doivent répondre aux préoccupations relatives à l'encouragement, la facilitation ou la tolérance de la traite (voir, *mutatis mutandis*, *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, §§ 58-60, *Recueil* 1998-I, *Z et autres c. Royaume-Uni* [GC], n^o 29392/95, §§ 73-74, CEDH 2001-V, et *Natchova et autres*, précité, §§ 96-97 et 99-102).

285. Dans son arrêt *Siliadin* (précité, §§ 89 et 112), la Cour a confirmé que l'article 4 imposait aux États membres l'obligation positive spécifique de pénaliser et de poursuivre effectivement tout acte visant à réduire un individu en esclavage ou en servitude ou à le soumettre au travail forcé ou obligatoire. Pour s'acquitter de cette obligation, les États membres doivent mettre en place un cadre législatif et administratif interdisant et réprimant la traite. La Cour observe que le Protocole de Palerme et la convention anti-traite du Conseil de l'Europe soulignent l'un comme l'autre la nécessité d'adopter une approche globale pour lutter contre la traite en mettant en place, en plus des mesures visant à sanctionner les trafiquants, (paragraphes 149 et 163 ci-dessus) des mesures de prévention du trafic et de protection des victimes. Il ressort clairement des dispositions de ces deux instruments que les États contractants, parmi lesquels figurent tous les États membres du Conseil de l'Europe, ont estimé que seule une combinaison de mesures traitant les trois aspects du problème pouvait permettre de lutter efficacement contre la traite (...) L'obligation de pénaliser et de poursuivre la traite n'est donc qu'un aspect de l'engagement général des États membres à lutter contre ce phénomène. La portée des obligations positives découlant de l'article 4 doit être envisagée dans le contexte plus large de cet engagement.

286. Comme les articles 2 et 3 de la Convention, l'article 4 peut, dans certaines circonstances, imposer à l'État de prendre des mesures concrètes pour protéger les victimes avérées ou potentielles de la traite (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, § 115, et *Mahmut Kaya c. Turquie*, n^o 22535/93,

§ 115, CEDH 2000-III). Pour qu'il y ait obligation positive de prendre des mesures concrètes dans une affaire donnée, il doit être démontré que les autorités de l'Etat avaient ou devaient avoir connaissance de circonstances permettant de soupçonner raisonnablement qu'un individu était soumis, ou se trouvait en danger réel et immédiat de l'être, à la traite ou à l'exploitation au sens de l'article 3 a) du Protocole de Palerme et de l'article 4 a) de la convention anti-traite du Conseil de l'Europe. Si tel est le cas et qu'elles ne prennent pas les mesures appropriées relevant de leurs pouvoirs pour soustraire l'individu à la situation ou au risque en question, il y a violation de l'article 4 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, §§ 116-117, et *Mahmut Kaya*, précité, §§ 115-116).

287. Sans perdre de vue les difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines ni les choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources, il faut interpréter l'obligation de prendre des mesures concrètes de manière à ne pas imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif (voir, *mutatis mutandis*, *Osman*, précité, § 116). Au moment d'examiner la proportionnalité en l'espèce de quelque obligation positive que ce soit, il faut tenir compte du fait que le Protocole de Palerme, signé par Chypre et par la Fédération de Russie en 2000, impose aux Etats de s'efforcer de protéger la sécurité physique des victimes de traite se trouvant sur leur territoire et de mettre en place des politiques et des programmes complets de prévention de la traite et de lutte contre ce phénomène (...) Les Etats doivent également former comme il se doit leurs agents des services de détection, de répression et d'immigration (paragraphe 155 ci-dessus).

288. De même que les articles 2 et 3, l'article 4 impose une obligation procédurale d'enquêter sur les situations de traite potentielle. L'obligation d'enquête ne dépend pas d'une plainte de la victime ou d'un proche: une fois que la question a été portée à leur attention, les autorités doivent agir (voir, *mutatis mutandis*, *Paul et Audrey Edwards*, précité, § 69.). Pour être effective, l'enquête doit être indépendante des personnes impliquées dans les faits. Elle doit également permettre d'identifier et de sanctionner les responsables. Il s'agit là d'une obligation non de résultat, mais de moyens. Une exigence de célérité et de diligence raisonnable est implicite dans tous les cas mais lorsqu'il est possible de soustraire l'individu concerné à une situation dommageable, l'enquête doit être menée d'urgence. La victime ou le proche doivent être associés à la procédure dans toute la mesure nécessaire à la protection de leurs intérêts légitimes (voir, *mutatis mutandis*, *ibidem*, §§ 70-73).

289. Enfin, la Cour rappelle que la traite est un problème qui, bien souvent, n'est pas circonscrit aux frontières nationales. Lorsqu'une personne

est emmenée d'un Etat à un autre, des infractions relevant de la traite peuvent avoir lieu dans l'Etat d'origine, dans les Etats de transit et dans l'Etat de destination. Il peut se trouver des éléments de preuve et des témoins dans tous les Etats. Si le Protocole de Palerme n'aborde pas la question de la juridiction, la convention anti-traite du Conseil de l'Europe impose expressément à tous les Etats membres d'établir leur juridiction sur toute infraction de traite commise sur leur territoire (paragraphe 172 ci-dessus). De l'avis de la Cour, cette approche est parfaitement logique compte tenu de l'obligation générale, rappelée ci-dessus, qu'ont tous les Etats en vertu de l'article 4 de la Convention d'enquêter sur les allégations de traite. Dans les affaires de traite internationale, les Etats membres ont non seulement l'obligation de mener une enquête interne sur les faits survenant sur leur propre territoire mais aussi celle de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres Etats concernés dans l'enquête sur les faits survenus hors de leur territoire. Cette obligation est conforme tant aux objectifs des Etats membres exprimés dans le préambule du Protocole de Palerme, qui consistent notamment à adopter une approche globale et internationale de la traite dans les pays d'origine, de transit et de destination (paragraphe 149 ci-dessus), qu'aux accords internationaux d'entraide judiciaire auxquels les Etats défendeurs sont parties en l'espèce (paragraphe 175 à 180 ci-dessus).

3. Application de ces principes généraux au cas d'espèce

a) Chypre

i. L'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié

290. La législation chypriote prohibant la traite et l'exploitation sexuelle a été adoptée en 2000 (paragraphe 127 à 131 ci-dessus). Elle transpose les dispositions du Protocole de Palerme interdisant la traite et l'exploitation sexuelle indépendamment du consentement de la victime et prévoit des peines sévères ainsi que l'obligation de protéger les victimes notamment en désignant un tuteur pour les victimes. Si la médiatrice a critiqué le manquement des autorités à adopter des mesures pratiques de mise en œuvre, elle a estimé que la loi en elle-même était satisfaisante (paragraphe 90 ci-dessus). Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également considéré que le cadre juridique issu de la loi 3(I) de 2000 était « adéquat » (paragraphe 92 ci-dessus). Le requérant dénonce pour sa part le caractère selon lui insuffisant de cette législation. La Cour considère quant à elle que les circonstances de la présente espèce ne suscitent aucune inquiétude quant à l'état de la législation en la matière.

291. En revanche, le cadre juridique et administratif général ainsi que la politique d'immigration chypriote présentent un certain nombre de faiblesses. Dans son rapport de 2003, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté que l'absence de politique d'immigration et les lacunes législatives dans ce domaine n'avaient fait que faciliter le phénomène de la traite des femmes à destination de Chypre (paragraphe 91 ci-dessus) et il a appelé les autorités à mettre en place des mesures de contrôle préventif afin de réguler le flux de jeunes femmes immigrantes à Chypre en tant qu'artistes de cabaret (paragraphe 94 ci-dessus). Dans des rapports ultérieurs, il a exprimé à nouveau ses préoccupations relatives au cadre législatif; en particulier, il a critiqué le système en vertu duquel les directeurs de cabaret demandent les visas pour les artistes, estimant que ce système rendait les artistes dépendantes de leur employeur ou de leur agent et augmentait le risque qu'elles tombent aux mains des réseaux de traite (paragraphe 100 ci-dessus). Dans son rapport de 2008, le Commissaire a critiqué le régime des visas d'artistes, estimant qu'il rendait très difficile pour les forces de l'ordre de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la traite et que le permis d'artiste pouvait être perçu comme allant à l'encontre des mesures prises contre la traite ou, tout au moins, comme nuisant à leur efficacité (voir également le rapport du département d'Etat américain aux paragraphes 105 et 107 ci-dessus). Il a regretté que des permis de travail pour «artistes» soient toujours délivrés alors qu'il avait déjà exprimé sa préoccupation à ce sujet dans de précédents rapports et que le gouvernement s'était engagé à les supprimer (paragraphe 103 ci-dessus). Dans son rapport de 2003, la médiatrice a elle aussi critiqué le régime des visas d'artiste, estimant qu'il était la cause du fait que des milliers de jeunes femmes étrangères entraient sur le territoire pour y être exploitées par leurs employeurs dans des conditions de vie et de travail cruelles (paragraphe 89 ci-dessus).

292. Enfin, la Cour souligne que l'obligation pour les employeurs d'avertir les autorités lorsqu'un artiste quitte son emploi (paragraphe 117 ci-dessus) est une mesure légitime s'agissant de permettre aux autorités de contrôler le respect par les immigrés de leurs obligations au regard de la législation sur les étrangers, mais qu'il incombe aux autorités elles-mêmes, et doit demeurer de leur responsabilité, d'assurer le respect de ladite législation et d'agir en conséquence en cas d'infraction aux règles en vigueur. Les mesures incitant les propriétaires et les directeurs de cabarets à rechercher les artistes ayant quitté leur poste ou à assumer personnellement d'une autre manière la conduite des artistes sont inacceptables au vu du contexte plus large des problèmes de traite des artistes à Chypre. Dans ces circonstances, la Cour juge particulièrement troublante la pratique

consistant à exiger des propriétaires et des directeurs de cabaret le dépôt d'une caution bancaire pour couvrir les coûts potentiels liés aux artistes qu'ils emploient (paragraphe 115 ci-dessus). L'engagement individuel signé pour M^{lle} Rantseva est tout autant préoccupant (paragraphe 15 ci-dessus), de même qu'est inquiétante la conclusion inexplicée de l'AIS selon laquelle M.A. était responsable de la jeune femme et devait donc venir la chercher au commissariat (paragraphe 20 ci-dessus).

293. Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que le régime chypriote des visas d'artistes n'a pas offert à M^{lle} Rantseva une protection pratique et effective contre la traite et l'exploitation. Partant, il y a eu violation de l'article 4 de ce chef.

ii. L'obligation positive de prendre des mesures de protection

294. Pour déterminer s'il existait ou non en l'espèce une obligation positive de prendre des mesures pour protéger M^{lle} Rantseva, la Cour doit tenir compte des éléments suivants. Premièrement, il ressort clairement du rapport de la médiatrice de 2003 qu'il y a à Chypre depuis les années 1970 un grave problème : des jeunes femmes étrangères sont forcées de travailler dans l'industrie du sexe (paragraphe 83 ci-dessus). Le rapport relève également l'augmentation importante du nombre d'artistes en provenance des anciens pays du bloc de l'Est depuis l'effondrement de l'URSS (paragraphe 84 ci-dessus). Dans ses conclusions, la médiatrice souligne que la traite est une industrie florissante à Chypre du fait de la tolérance des autorités d'immigration (paragraphe 89 ci-dessus). Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe relève de même dans son rapport de 2006 que les autorités savent que beaucoup des femmes qui entrent à Chypre avec des visas d'artiste travailleront en fait dans la prostitution (paragraphe 96 ci-dessus [voir la version intégrale de l'arrêt, disponible en anglais sur Hudoc]). Il ne peut donc y avoir aucun doute quant au fait qu'en l'espèce, les autorités chypriotes savaient qu'un nombre important de femmes étrangères venant notamment de l'ex-URSS étaient amenées à Chypre par des trafiquants qui obtenaient pour elles des visas d'artistes et qu'à leur arrivée elles étaient exploitées sexuellement par des propriétaires et des directeurs de cabarets.

295. Deuxièmement, M^{lle} Rantseva a été amenée au commissariat de police de Limassol par son employeur. A son arrivée au commissariat, M.A. a déclaré aux policiers qu'elle était une ressortissante russe employée en qualité d'artiste de cabaret. Il leur a expliqué également qu'elle n'était arrivée à Chypre que récemment, qu'elle avait quitté son travail sans préavis et qu'elle n'occupait plus le logement qui lui avait été fourni (paragraphe 19 ci-dessus), et il leur a remis son passeport et d'autres documents (paragraphe 21 ci-dessus).

296. La Cour rappelle que les autorités chypriotes se sont engagées dans le Protocole de Palerme puis dans la convention anti-traite du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les personnes travaillant dans les domaines pertinents reçoivent une formation adéquate afin d'être en mesure de reconnaître les cas potentiels de traite (paragraphe 155 et 167 ci-dessus). En particulier, l'article 10 du Protocole de Palerme oblige les Etats à mettre en place ou renforcer la formation des agents des services de détection, de répression et d'immigration et des autres agents impliqués dans la prévention de la traite des personnes. De l'avis de la Cour, les policiers disposaient en l'espèce de signes suffisants pour concevoir, compte tenu des problèmes de traite à Chypre, un soupçon raisonnable que M^{lle} Rantseva était ou risquait de manière réelle et immédiate d'être victime de traite ou d'exploitation. Ils avaient dès lors l'obligation positive d'enquêter sans délai et de prendre toutes les mesures pratiques nécessaires pour la protéger.

297. Or il semble qu'ils ne l'aient même pas interrogée lorsqu'elle est arrivée au commissariat. Ils n'ont pas recueilli sa déposition ; ils ne se sont pas non plus renseignés sur les faits. Ils ont simplement regardé si son nom figurait sur une liste de personnes recherchées par la police et, voyant qu'il n'y était pas, ont appelé son employeur pour qu'il vienne la chercher. Lorsque celui-ci a refusé et leur a demandé de la garder, le policier en charge de l'affaire lui a passé son supérieur (paragraphe 20 ci-dessus). Les détails de ce qui s'est dit au cours de la conversation de M.A. avec le supérieur ne sont pas connus, mais l'issue de la conversation a été que M.A. a accepté de venir chercher M^{lle} Rantseva et qu'il l'a fait.

298. En l'espèce, les fautes des policiers sont multiples : ils n'ont pas recherché immédiatement si M^{lle} Rantseva faisait l'objet d'une traite ; ils ne l'ont pas relâchée mais ont décidé de la confier à la garde de M.A. ; enfin, ils n'ont pas tenté de prendre des mesures pour la protéger conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi 3 (I) de 2000 (paragraphe 130 ci-dessus). La Cour conclut que ces manquements face à des circonstances propres à faire naître un soupçon raisonnable que M^{lle} Rantseva faisait l'objet d'une traite ou d'une exploitation ont eu pour conséquence que les autorités chypriotes n'ont pas pris de mesures pour protéger l'intéressée. Il y a donc eu violation de l'article 4 de ce chef également.

iii. L'obligation procédurale d'enquêter sur la traite

299. Une autre question se pose quant au point de savoir si le manquement continu des autorités chypriotes à mener une enquête effective sur les allégations du requérant selon lesquelles sa fille avait été victime de traite a emporté violation procédurale de l'article 4.

300. Au vu des circonstances dans lesquelles M^{lle} Rantseva est ensuite décédée, la Cour considère que l'obligation pour les autorités chypriotes de mener une enquête effective sur les allégations de traite est englobée dans l'obligation de mener une enquête effective qui leur incombait en vertu de l'article 2 sur le décès de M^{lle} Rantseva (paragraphe 234 ci-dessus). Elle a examiné ci-dessus dans le contexte de l'examen du grief tiré de l'article 2 la question de l'effectivité de l'enquête sur le décès, et elle a conclu à la violation. Il n'est donc pas nécessaire qu'elle examine séparément le grief dirigé contre Chypre pour violation procédurale de l'article 4.

b) La Russie

i. L'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié

301. La Cour rappelle que la responsabilité de la Russie en l'espèce est limitée aux actes qui relevaient de sa juridiction (paragraphe 207 et 208 ci-dessus). Le droit pénal russe ne prévoyait pas spécifiquement d'infraction de traite au moment des faits, mais le gouvernement russe arguë que la conduite dont se plaint le requérant relevait des définitions d'autres infractions.

302. La Cour observe que le requérant ne dénonce aucun défaut particulier dans les dispositions du droit pénal russe et, en ce qui concerne le cadre administratif et légal plus large, que les autorités russes se sont efforcées de sensibiliser le public aux risques de la traite en organisant une campagne d'information sur le sujet dans les médias (...)

303. Au vu des éléments dont elle dispose, la Cour ne considère pas que le cadre administratif et légal en vigueur en Russie au moment des faits ait manqué à offrir à M^{lle} Rantseva une protection pratique et effective dans les circonstances de la présente espèce.

ii. L'obligation positive de prendre des mesures de protection

304. La Cour rappelle qu'il ne peut y avoir d'obligation positive pour la Russie de prendre des mesures pratiques qu'en ce qui concerne les faits survenus sur son propre territoire (voir, *mutatis mutandis*, *Al-Adsani*, précité, §§ 38-39).

305. Elle note que si les autorités russes avaient apparemment connaissance du problème général de la traite de jeunes femmes, qui étaient envoyées dans des Etats tiers où elles travaillaient dans l'industrie du sexe, rien ne prouve qu'elles aient eu connaissance de circonstances permettant de soupçonner raisonnablement que M^{lle} Rantseva en particulier était exposée à un risque réel et immédiat avant son départ pour Chypre. Or il ne suffit

pas, pour que naisse une obligation de prendre d'urgence des mesures pratiques, qu'existe simplement un risque général, en l'espèce celui auquel s'exposaient les jeunes femmes se rendant à Chypre avec des visas d'artistes, à l'égard duquel la Cour rappelle d'ailleurs que les autorités russes ont pris des mesures pour avertir le public des risques de traite (...)

306. En conclusion, la Cour considère que les circonstances de l'espèce n'ont pas fait naître l'obligation positive pour les autorités russes de prendre des mesures concrètes pour protéger M^{lle} Rantseva. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 4 par les autorités russes à cet égard.

iii. L'obligation procédurale d'enquêter sur un potentiel cas de traite

307. La Cour rappelle que, dans les affaires de traite internationale, des infractions relevant de la traite peuvent avoir lieu dans l'Etat d'origine comme dans l'Etat de destination (paragraphe 289 ci-dessus). Comme la médiatrice l'a souligné dans son rapport (paragraphe 86 ci-dessus), le recrutement des victimes destinées à travailler à Chypre est généralement fait par des agents artistiques chypriotes en coopération avec leurs homologues de différents pays. Le manquement des autorités de l'Etat de départ à enquêter sur le volet recrutement d'un trafic allégué permet aux auteurs d'agir en toute impunité sur une partie importante du circuit. A cet égard, la Cour souligne que le recrutement des victimes est expressément visé dans la définition de la traite adoptée tant dans le Protocole de Palerme que dans la convention anti-traite du Conseil de l'Europe (paragraphe 150 et 164 ci-dessus). Il est indiscutable qu'il faut mener une enquête complète et effective couvrant tous les aspects de la traite soupçonnée depuis le recrutement jusqu'à l'exploitation des victimes. Les autorités russes avaient donc l'obligation d'enquêter sur la possibilité que des individus ou des réseaux opérant en Russie soient mêlés à une activité de traite dans le cadre de laquelle M^{lle} Rantseva aurait été emmenée à Chypre.

308. Or elles n'ont entrepris aucune enquête sur le mode et le lieu de recrutement de la jeune femme. En particulier, elles n'ont pris aucune mesure pour retrouver les personnes qui l'avaient recrutée ni pour découvrir les méthodes que celles-ci avaient utilisées. Le recrutement ayant eu lieu sur le territoire russe, elles étaient pourtant les mieux placées pour mener une enquête effective sur ce volet de l'affaire ayant abouti au décès de M^{lle} Rantseva. Ce décès et le flou qui a donc subsisté quant aux circonstances du départ de Russie de la victime rendent d'autant plus grave ce défaut d'enquête.

309. Ainsi, le manquement des autorités russes à leur obligation procédurale d'enquêter sur un potentiel cas de traite a emporté violation de l'article 4.

VI. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 5 DE LA CONVENTION

310. Le requérant reproche aux autorités chypriotes d'avoir retenu sa fille au commissariat et de l'avoir remise à la garde de M.A. et se plaint qu'elle ait ensuite été retenue dans l'appartement de l'employé de celui-ci. Il voit là une violation de l'article 5 § 1 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;
- e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;
- f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. »

(...)

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'existence d'une privation de liberté en l'espèce

314. La Cour rappelle qu'en proclamant le « droit à la liberté », le paragraphe 1 de l'article 5 vise à assurer que nul n'en soit dépouillé de manière arbitraire. La différence entre les restrictions à la liberté de circuler suffisamment graves pour constituer une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 et celles qui ne restent que de simples restrictions à la liberté de circuler relevant de l'article 2 du Protocole n° 4 est une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence (*Guzzardi*, précité, § 93). Pour établir si quelqu'un se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5, il faut partir de sa situation concrète et tenir compte d'un ensemble d'éléments tels que la nature, la durée, les effets et les modalités d'exécution

de la mesure considérée (*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, §§ 58-59, série A n° 22, *Guzzardi*, précité, § 92, et *Riera Blume et autres c. Espagne*, n° 37680/97, § 28, CEDH 1999-VII).

315. En l'espèce, M.A. a emmené la fille du requérant au commissariat, où elle a été retenue pendant environ une heure. Rien n'indique qu'elle ait été informée du motif de cette privation de liberté; d'ailleurs, comme la Cour l'a relevé (paragraphe 297 ci-dessus), il n'y a pas de traces d'un éventuel interrogatoire de la jeune femme par la police pendant tout le temps où elle est restée au commissariat. Bien que les policiers aient conclu qu'elle ne se trouvait pas en situation irrégulière au regard de la législation sur l'immigration et qu'il n'y avait pas de raison de la garder, elle n'a pas été immédiatement remise en liberté: à la demande du responsable de l'AIS, les policiers ont appelé M.A. et lui ont demandé de venir la chercher et de l'emmener à 7 heures à l'AIS pour un complément d'enquête, précisant que s'il ne venait pas la chercher, ils la laisseraient partir. M^{lle} Rantseva a été retenue au commissariat jusqu'à l'arrivée de M.A., à qui elle a été remise (paragraphe 20 ci-dessus).

316. Les circonstances du séjour ultérieur de M^{lle} Rantseva dans l'appartement de M.P. sont floues. Dans sa déposition à la police, M.A. a affirmé qu'elle n'y avait pas été retenue contre son gré et qu'il l'avait laissée libre de partir (paragraphe 21 ci-dessus). Le requérant allègue pour sa part qu'elle avait été enfermée à clé dans la chambre et qu'elle avait donc été forcée de tenter de s'échapper en passant par le balcon. La Cour note que M^{lle} Rantseva est décédée après être tombée du balcon de l'appartement dont elle semblait tenter de s'enfuir (paragraphe 41 ci-dessus). On peut raisonnablement supposer que si elle avait simplement été hébergée dans l'appartement et qu'elle avait été libre d'en partir à tout moment, elle l'aurait fait en sortant simplement par la porte (*Storck c. Allemagne*, n° 61603/00, §§ 76-78, CEDH 2005-V). En conséquence, la Cour considère que M^{lle} Rantseva n'est pas restée dans l'appartement de son plein gré.

317. En tout, la privation alléguée de liberté a duré environ deux heures. Elle a certes été courte, mais la Cour souligne la gravité tant de l'acte en lui-même que de ses conséquences, et elle rappelle que lorsque les faits font apparaître une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1, l'éventuelle brièveté de cette privation n'en efface pas la réalité (voir *Järvinen c. Finlande*, n° 30408/96, décision de la Commission du 15 janvier 1998, non publiée, et *Novotka c. Slovaquie* (déc.), n° 47244/99, 4 novembre 2003, où le transport au commissariat, la fouille et la détention temporaire dans une cellule avaient duré environ une heure et où la Cour avait conclu qu'il y avait eu privation de liberté au sens de l'article 5).

318. Partant, la Cour conclut que la détention de M^{lle} Rantseva au commissariat puis son transfert et sa séquestration dans l'appartement s'analysent en une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention.

2. Sur la responsabilité de Chypre relativement à la privation de liberté

319. M^{lle} Rantseva ayant été séquestrée par des particuliers, la Cour doit déterminer si la privation de liberté qu'elle a subie dans l'appartement engage la responsabilité de Chypre, compte tenu notamment de l'obligation positive des autorités de protéger l'individu contre les privations arbitraires de liberté, en examinant le rôle joué par les policiers (*Riera Blume*, précité, §§ 32-35).

320. La Cour a déjà exprimé sa préoccupation quant au fait que les policiers ont choisi de remettre M^{lle} Rantseva à M.A. plutôt que de la laisser simplement partir (paragraphe 298 ci-dessus). L'intéressée n'était pas mineure et, selon les dépositions des policiers de service, elle ne présentait pas de signes d'ébriété (paragraphe 20 ci-dessus). Il ne suffit pas aux autorités chypriotes d'arguer que rien ne portait à croire qu'elle ne voulait pas partir avec M.A. : comme l'a souligné le AIRE Centre (...), les victimes de traite souffrent souvent de graves séquelles physiques et psychologiques et elles sont tellement traumatisées qu'elles ne sont pas capables de se présenter comme des victimes. La médiatrice a observé de même dans son rapport de 2003 que la crainte de représailles et l'insuffisance des mesures de protection dissuadent les victimes de se plaindre à la police chypriote (paragraphe 87-88 ci-dessus).

321. Compte tenu des conditions générales de vie et de travail des artistes de cabaret à Chypre et des circonstances propres à l'affaire de M^{lle} Rantseva, la Cour considère que la police ne peut prétendre avoir agi de bonne foi et être exempte de toute responsabilité dans la séquestration subséquente de M^{lle} Rantseva dans l'appartement de M.P. Il est clair que sans la coopération active des policiers chypriotes, il n'aurait pas été possible aux employeurs de la jeune femme de la retenir dans cet appartement. La Cour considère donc que les autorités nationales ont accepté la privation de liberté de M^{lle} Rantseva.

3. Sur la compatibilité de la privation de liberté avec l'article 5 § 1

322. Il reste à déterminer si cette privation de liberté relève de l'une des catégories de détention autorisées de manière exhaustive par l'article 5 § 1. La Cour rappelle que l'article 5 § 1 renvoie pour l'essentiel à la législation nationale et consacre l'obligation d'en respecter les règles de fond comme de procédure. Il exige toutefois la conformité de toute privation de liberté

au but général de l'article 5 : protéger l'individu contre l'arbitraire (*Riera Blume*, précité, § 31).

323. En exigeant que toute privation de liberté soit effectuée « selon les voies légales », l'article 5 § 1 prescrit, en premier lieu, que toute arrestation ou détention ait une base légale en droit interne. Le gouvernement chypriote n'a avancé aucune base légale pour la privation de liberté de M^{lle} Rantseva, mais on peut déduire des faits que la détention initiale de l'intéressée au commissariat visait à permettre aux policiers de vérifier son statut au regard de la législation sur l'immigration. Cependant, ce motif a disparu après qu'ils eurent constaté que le nom de la jeune femme ne figurait pas sur la liste pertinente, et les autorités chypriotes n'ont fourni aucune explication quant aux raisons et à la base légale qui auraient alors justifié la décision de la remettre à M.A. au lieu de la laisser quitter le commissariat. Comme indiqué ci-dessus, les policiers avaient constaté qu'elle ne présentait pas de signes d'ébriété et n'était dangereuse ni pour elle-même ni pour autrui (paragraphes 20 et 320 ci-dessus). Rien n'indique, et cela n'a d'ailleurs pas été suggéré, que M^{lle} Rantseva ait demandé à M.A. de venir la chercher. La décision de la police de la retenir jusqu'à l'arrivée de celui-ci puis de la lui remettre n'avait donc aucune base en droit interne.

324. Il n'a pas été argué que la séquestration de M^{lle} Rantseva dans l'appartement était légale. La Cour constate que cette privation de liberté était arbitraire et illégale.

325. En conclusion, la détention puis la séquestration illégales et arbitraires de M^{lle} Rantseva ont emporté violation de l'article 5 § 1.

VII. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

326. Le requérant s'estime victime d'une violation du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention, les autorités chypriotes ne l'ayant pas laissé participer à l'instruction, ne lui ayant pas octroyé d'assistance judiciaire et ne l'ayant pas informé des recours qui lui étaient ouverts à Chypre. En ses parties pertinentes, l'article 6 est ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

(...)

B. Recevabilité

331. La Cour observe d'emblée que l'article 6 ne garantit pas le droit à l'ouverture d'une procédure pénale dans une affaire donnée ni à la poursuite

ou à la condamnation pénales de tiers (voir, par exemple, *Rampogna et Murgia c. Italie* (déc.), n° 40753/98, 11 mai 1999, *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 70, CEDH 2004-I, et *Dintchev c. Bulgarie*, n° 23057/03, § 39, 22 janvier 2009). En conséquence, dans la mesure où le requérant se plaint, sur le terrain de l'article 6 § 1, de ce que les autorités chypriotes n'ont pas ouvert de procédure pénale relativement au décès de sa fille, son grief est irrecevable *ratione materiae* et doit être rejeté en vertu de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

332. En ce qui concerne le grief relatif à la participation à l'instruction, la Cour observe que les garanties procédurales en la matière sont inhérentes à l'article 2 de la Convention et que les griefs du requérant ont déjà été examinés dans le contexte de cet article (paragraphe 331 ci-dessus). Pour ce qui est de l'applicabilité de l'article 6 à l'instruction, la Cour note qu'il n'y avait pas d'accusation pénale ou de droit civil en jeu pour le requérant dans cette procédure. Dès lors, cette partie du grief aussi est irrecevable *ratione materiae* et doit être rejetée en vertu de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

333. Enfin, la Cour considère que les griefs tirés par le requérant de ce qu'il n'a pas été informé des autres recours qui lui étaient ouverts et n'a pas bénéficié d'une assistance judiciaire alors que les tarifs des avocats à Chypre étaient prohibitifs sont intrinsèquement liés à ceux qu'il a formulés sur le terrain de l'article 2 de la Convention, dont elle rappelle qu'ils ont été traités dans le contexte de cet article (paragraphe 240 ci-dessus). Il n'y a donc pas lieu d'examiner la mesure dans laquelle une question distincte pourrait se poser sous l'angle de l'article 6 dans ces conditions.

334. Partant, les griefs tirés de l'article 6 § 1 doivent être déclarés irrecevables et rejetés en vertu de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

335. Le requérant invoque également l'article 8 de la Convention, qui 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. »

336. Il n'a pas précisé la nature de ses griefs sur le terrain de cet article. A la lumière de l'ensemble des éléments dont elle dispose et pour autant que les faits dénoncés relèvent de sa compétence, la Cour ne décèle pas d'apparence de violation des droits et libertés énoncés dans la Convention et ses Protocoles sous l'angle de cette disposition. Ce grief doit donc être déclaré irrecevable en vertu de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

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

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

A. Dommage

1. *Thèses des parties*

338. Le requérant réclame 100 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'il aurait subi du fait du décès de sa fille. Il souligne que les violations dénoncées en l'espèce sont particulièrement graves et que sa fille était le seul soutien matériel de la famille. Il ajoute que la mort de son enfant l'a laissé en proie à une vive détresse émotionnelle et qu'il a dépensé une énergie considérable pour faire traduire les responsables en justice.

339. Le gouvernement chypriote estime que la somme demandée est excessive au regard de la jurisprudence de la Cour et souligne que le requérant n'a communiqué aucun élément à l'appui de l'allégation selon laquelle il dépendait financièrement de sa fille. Dans sa déclaration unilatérale (paragraphe 187 ci-dessus), il a offert de verser à l'intéressé la somme de 37 300 EUR au titre du dommage matériel et moral et des frais et dépens, ou toute autre somme que la Cour jugerait appropriée.

340. Le gouvernement russe soutient que c'est à l'Etat qui a manqué à assurer la sécurité de la fille du requérant et à mener une enquête effective sur son décès de verser le cas échéant une indemnité pour dommage moral. Il souligne à cet égard que la Russie n'est pas l'Etat contre lequel était dirigé le grief tiré par le requérant du volet matériel de l'article 2.

2. *Appréciation de la Cour*

341. La Cour relève qu'une demande d'indemnisation pour perte du soutien de famille relève plutôt de la perte de revenus que du dommage

moral. A cet égard, elle rappelle qu'il doit y avoir un lien de causalité manifeste entre le dommage allégué par le requérant et la violation de la Convention et que l'indemnisation peut, le cas échéant, inclure une indemnité au titre de la perte de revenus (voir notamment *Aktaş c. Turquie*, n° 24351/94, § 352, 24 avril 2003). En l'espèce, la Cour n'a pas jugé Chypre responsable de la mort de M^{lle} Rantseva, elle a conclu à une violation du volet procédural de l'article 2 et non du volet matériel. Elle ne juge donc pas approprié d'accorder une somme au requérant au titre du dommage matériel résultant du décès de sa fille.

342. En ce qui concerne le dommage moral, la Cour a conclu que les autorités chypriotes n'avaient pas pris de mesures pour protéger M^{lle} Rantseva de la traite dont elle était peut-être victime ni pour enquêter sur la réalité de cette traite et qu'elles n'avaient pas mené d'enquête effective sur le décès de la jeune femme. Elle estime donc que les circonstances non élucidées du décès de M^{lle} Rantseva et le manquement des autorités chypriotes à prendre des mesures pour la protéger de la traite et de l'exploitation et pour enquêter effectivement sur les circonstances de son arrivée et de son séjour à Chypre doivent avoir plongé le requérant dans une grande détresse morale. Statuant en équité, elle lui octroie la somme de 40 000 EUR pour le dommage moral qu'il a subi du fait de la conduite des autorités chypriotes, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

343. La Cour rappelle qu'elle a également conclu à la violation par la Russie du volet procédural de l'article 4. Statuant en équité, elle octroie au requérant 2 000 EUR pour le dommage moral qu'il a subi du fait de la conduite des autorités russes, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

1. Thèses des parties

344. Le requérant demande le remboursement de ses frais et dépens à hauteur d'environ 485 480 roubles russes (RUB), soit environ 11 240 EUR. Cette somme couvre les frais de voyage, de photocopies, de traduction et de notaire, ainsi que 233 600 RUB correspondant à la vente de l'appartement de l'intéressé en Russie, vente qui aurait été indispensable pour obtenir les fonds nécessaires, le coût des funérailles (environ 46 310 RUB), et 26 661 RUB dépensés pour assister à une conférence sur la traite à Chypre en 2008. Les justificatifs afférents sont joints à la demande.

345. Le gouvernement chypriote fait valoir que le requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où ils ont été réellement et nécessairement exposés pour prévenir ou redresser une violation de la Convention, où leur taux est raisonnable et où ils présentent un lien de causalité avec la violation en question. Il conteste dès lors la somme de 233 600 RUB demandée par le requérant relativement à la vente de son appartement, les sommes dépensées pour assister à la conférence de 2008 et tous les frais et dépens non assortis de justificatifs ou non raisonnables quant à leur taux.

346. Le gouvernement russe arguë que le requérant n'a pas étayé son allégation selon laquelle il avait été obligé de vendre son appartement et de se rendre à Chypre. Il soutient en particulier que l'intéressé aurait pu demander aux autorités compétentes russes de se procurer les documents et les éléments nécessaires auprès des autorités chypriotes et mandater un avocat à Chypre. Enfin, il conteste la demande de remboursement des frais engagés par le requérant pour se rendre à la conférence de 2008, estimant que cette démarche n'était pas directement liée à l'enquête sur le décès de M^{lle} Rantseva.

2. Appréciation de la Cour

347. 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, le requérant n'est pas fondé à réclamer le produit de la vente de son bien immobilier, ni les dépenses engagées pour se rendre à la conférence donnée à Chypre en 2008, celle-ci n'étant pas directement liée à l'enquête sur le décès de M^{lle} Rantseva. La Cour rappelle par ailleurs qu'elle n'a constaté une violation de l'article 2 que dans son volet procédural. Le requérant ne peut donc pas non plus prétendre au remboursement des frais engagés pour les funérailles.

348. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime raisonnable d'octroyer au requérant au titre des frais et dépens 4 000 EUR plus tout montant pouvant être dû par lui à titre d'impôt sur cette somme, moins les 850 EUR perçus du Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire. Dans les circonstances de l'espèce, elle juge approprié que ces sommes soient versées par Chypre.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Rejette* la demande du gouvernement chypriote tendant à la radiation de la requête du rôle;
2. *Décide* de joindre au fond l'exception *ratione materiae* soulevée par le gouvernement russe relativement à l'article 4 de la Convention, et la rejette;
3. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 2, 3, 4 et 5 et irrecevable pour le surplus;
4. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation par les autorités chypriotes de leur obligation positive de protéger le droit à la vie de M^{lle} Rantseva conformément à l'article 2 de la Convention;
5. *Dit* que le manquement des autorités chypriotes à mener une enquête effective sur le décès de M^{lle} Rantseva a emporté violation du volet procédural de l'article 2 de la Convention;
6. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 de la Convention par la Russie;
7. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 3 de la Convention;
8. *Dit* que le manquement des autorités chypriotes à apporter à M^{lle} Rantseva une protection pratique et effective contre la traite et l'exploitation en général et à prendre les mesures particulières nécessaires pour la protéger a emporté violation de l'article 4 de la Convention;
9. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément la violation alléguée de l'article 4 relativement au manquement continu des autorités chypriotes à mener une enquête effective;
10. *Dit* que la Russie n'a pas manqué à ses obligations positives aux fins de l'article 4 de la Convention de prendre des mesures pratiques pour protéger M^{lle} Rantseva contre la traite;
11. *Dit* que le manquement de la Russie à ses obligations procédurales d'enquêter sur la traite alléguée a emporté violation de l'article 4 de la Convention;
12. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 5 de la Convention par Chypre;
13. *Dit*
 - a) que le gouvernement chypriote doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 40 000 EUR (quarante mille euros) pour dommage moral et 3 150 EUR (trois mille cent cinquante euros)

pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû sur ces sommes par le requérant à titre d'impôt;

b) que le gouvernement russe doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 2 000 EUR (deux mille euros) pour dommage moral, à convertir en roubles russes au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme par le requérant à titre d'impôt;

c) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;

14. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 7 janvier 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Christos Rozakis
Président

GILLAN AND QUINTON v. THE UNITED KINGDOM
(Application no. 4158/05)

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 12 JANUARY 2010¹

1. English original. Extracts.

SUMMARY¹**Power to stop and search individuals without reasonable suspicion of wrongdoing****Article 8**

Private life – Power to stop and search individuals without reasonable suspicion of wrongdoing – Interference – Public nature of search – Absence of implied consent to search – In accordance with the law – Widely drafted statutory powers to authorise stop and search – Broad discretion afforded to police officers to exercise stop and search powers – Statistical evidence – Practical limitations on effective judicial review – Absence of adequate legal safeguards to avoid clear risk of arbitrariness

*

* *

Under sections 44 to 47 of the Terrorism Act 2000 senior police officers could, if they considered it “expedient for the prevention of acts of terrorism”, issue an authorisation permitting any uniformed police officer within a defined geographical area to stop and search pedestrians and vehicles and their occupants. The authorisation had to be confirmed by the Secretary of State within forty-eight hours, failing which it ceased to have effect. Authorisation could not be for longer than twenty-eight days, although that period could be renewed. The powers conferred by the authorisation could be exercised only for the purpose of searching for “articles of a kind which could be used in connection with terrorism”, but the officer concerned was not required to have grounds for “suspecting the presence of articles of that kind”. The officer could request the person being searched to remove headgear, footwear, an outer coat, a jacket and gloves and, if reasonably necessary, could place his hand inside pockets, feel round the inside of collars, socks and shoes and search hair. Searches took place in public at or near the place where the person was stopped. Failure to submit to a search was an offence punishable by imprisonment or a fine or both. A report by an independent reviewer on the working of the Act was placed before Parliament at least once a year. The power to stop and search was in force throughout the Metropolitan Police District (Greater London) under a “rolling programme” of successive authorisations and confirmations. Between 2004 and 2008 the number of annual searches recorded by the Ministry of Justice steadily increased from 33,177 to 117,278. The independent reviewer was increasingly critical of the way the power was used, citing problems

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

of “poor or unnecessary use” and questioning the need for continued authorisation covering the entire Metropolitan Police District, rather than authorisation confined to significant locations.

The applicants in the instant case were stopped and searched by the police in separate incidents while on their way to a demonstration to protest against an arms fair. Mr Gillan was riding a bicycle and carrying a rucksack. Ms Quinton, a journalist, was stopped and searched despite showing her press cards. Neither applicant was stopped for more than thirty minutes. The applicants subsequently made an unsuccessful application for judicial review. Sitting as the final appellate court, the House of Lords considered it doubtful whether an ordinary superficial search of the person could be said to show a lack of respect for private life, so as to bring Article 8 of the European Convention into operation and even if it did apply, the stop and search power complied with the lawfulness requirement in the Convention as officers were not free to act arbitrarily. The applicants also brought an action for damages in the County Court. Their claim was dismissed and they did not appeal.

Held

(1) Admissibility: The Government had submitted that the applicants had not fully exhausted domestic remedies, as they had not pursued an offer of a closed hearing before the High Court to determine whether the authorisation and its confirmation had been justified and had not appealed against the County Court’s judgment. The Court noted, however, that the applicants did not dispute that the stop and search measures used against them complied with the terms of the Terrorism Act. Instead, their complaints focused on the general compatibility of the stop and search powers with the Convention. Accordingly, the remedies identified by the Government would have been neither relevant nor effective in relation to the complaints before the Court.

Conclusion: preliminary objection dismissed (unanimously).

(2) Merits: Article 8 – The use of the coercive powers to require an individual to submit to a detailed search of their person, clothing and personal belongings amounted to a clear interference with the right to respect for private life. The public nature of the search, with the discomfort of having personal information exposed to public view, might even in certain cases compound the seriousness of the interference because of an element of humiliation and embarrassment. The interference could not be compared to searches of travellers at airports or visitors to public buildings. Air travellers could be seen as consenting to a search by choosing to travel and were free to leave personal items behind or to walk away without being subjected to a search. The search powers under the Terrorism Act were qualitatively different, as individuals could be stopped anywhere and at any time, without notice and without any choice as to whether or not to submit to a search.

As to whether the measure was “in accordance with the law”, it was not disputed that the stop and search powers used in the applicant’s case had a basis in sections 44

to 47 of the Terrorism Act, combined with the relevant Code of Practice, which was a public document. The question was whether those provisions conferred an unduly wide discretion on the police, both in terms of the authorisation of the power to stop and search and its application in practice. In the Court's view, it had not been shown that the safeguards provided by domestic law offered adequate protection against arbitrary interference. Firstly, as regards the authorisation and confirmation stage, the Court noted that senior police officers could authorise the use of stop and search powers if they considered it "expedient" (as opposed to "necessary") for the prevention of acts of terrorism, so that there was no requirement for the proportionality of the measure to be assessed. Further, while the authorisation was subject to confirmation by the Secretary of State within forty-eight hours, the Secretary of State could not alter the geographical coverage and in practice did not appear ever to have refused confirmation or reduced the duration of the authorisation. The statutory temporal and geographical restrictions on authorisations had failed to act as any real check, as was demonstrated by the fact that the authorisation for the Metropolitan Police District had been continuously renewed in a "rolling programme". Lastly, there was little prospect of challenging an authorisation: although judicial review was available, the width of the statutory powers was such that applicants faced formidable obstacles in showing that any authorisation and confirmation were *ultra vires* or an abuse of power, while the independent reviewer's powers were confined to reporting on the general operation of the statutory provisions and he had no right to cancel or alter authorisations.

As regards the individual police officer's powers, the breadth of the discretion conferred on him was of still further concern. Although the officer was obliged, in carrying out the search, to comply with the terms of the Code of Practice, the Code essentially governed the mode in which the stop and search was carried out, rather than providing any restriction on the officer's decision to stop and search. That decision was one based exclusively on the "hunch" or "professional intuition" of the officer concerned. Not only was it unnecessary for him to demonstrate the existence of any reasonable suspicion, he was not required even subjectively to suspect anything about the person stopped and searched. The sole proviso was that the search had to be for the purpose of looking for articles which could be used in connection with terrorism, a very wide category which could cover many articles commonly carried by people in the streets. Provided the person concerned was stopped for the purpose of searching for such articles, the police officer did not even have to have grounds for suspecting their presence.

In this connection, the statistical and other evidence showing the extent to which police officers resorted to the stop and search powers was striking. Noting the large number of searches involved and the reports by the independent reviewer indicating that the powers were being used unnecessarily, the Court found that there was a clear risk of arbitrariness in granting such broad discretion to the police officer. The risk of the discriminatory use of the powers against ethnic minorities was a

very real consideration and the statistics showed that black and Asian persons were disproportionately affected. There was also a risk that such a widely framed power could be misused against demonstrators and protestors. Similarly, as had been shown in the applicants' case, judicial review or an action for damages to challenge the exercise of the stop and search powers by a police officer in an individual case were unlikely to succeed as the absence of any obligation on the part of the officer to show reasonable suspicion made it almost impossible to prove that the powers had been improperly exercised.

In conclusion, neither the powers of authorisation and confirmation, nor the stop and search powers under sections 44 and 45 of the Terrorism Act, were sufficiently circumscribed or subject to adequate legal safeguards against abuse. Accordingly, they were not "in accordance with the law".

Conclusion: violation (unanimously).

Article 41: The Court held that a finding of a violation constituted sufficient just satisfaction in respect of any non-pecuniary damage. It made an award in respect of costs and expenses.

Case-law cited by the Court

- Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 March 1983, Series A no. 61
Funke v. France, 25 February 1993, Series A no. 256-A
Hashman and Harrup v. the United Kingdom [GC], no. 25594/94, ECHR 1999-VIII
Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, ECHR 2000-V
Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, ECHR 2000-XI
P.G. and J.H. v. the United Kingdom, no. 44787/98, ECHR 2001-IX
Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, ECHR 2002-III
Al-Nashif v. Bulgaria, no. 50963/99, 20 June 2002
Peck v. the United Kingdom, no. 44647/98, ECHR 2003-I
Maestri v. Italy [GC], no. 39748/98, ECHR 2004-I
Ramazanov and Others v. Azerbaijan, no. 44363/02, 1 February 2007
Glas Nadezhda EOOD and Anatoliy Elenkov v. Bulgaria, no. 14134/02, 11 October 2007
Vlasov v. Russia, no. 78146/01, 12 June 2008
Meltex Ltd and Mousesyan v. Armenia, no. 32283/04, 17 June 2008
Liberty and Others v. the United Kingdom, no. 58243/00, 1 July 2008
S. and Marper v. the United Kingdom [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, ECHR 2008

In the case of Gillan and Quinton v. the United Kingdom,

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

Lech Garlicki, *President*,

Nicolas Bratza,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *judges*,

and Lawrence Early, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 12 May and 8 December 2009,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 4158/05) against the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by two British nationals, Mr Kevin Gillan and Ms Pennie Quinton (“the applicants”), on 26 January 2005. The completed application form was filed on 30 April 2007.

2. The applicants, who had been granted legal aid, were represented by Ms C. Ferguson, a lawyer practising in London. The United Kingdom Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr J. Grainger, Foreign and Commonwealth Office.

3. The applicants alleged that the powers of stop and search used against them by the police breached their rights under Articles 5, 8, 10 and 11 of the Convention.

4. On 30 May 2008 the President of the Chamber decided to give notice of the complaints to the Government. It was also decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility (Article 29 § 3 of the Convention).

5. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 12 May 2009 (Rule 59 § 3 of the Rules of Court).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr J. Grainger, Foreign and Commonwealth Office

Agent,

Mr J. Eadie QC,

Mr J. Milford,	<i>Counsel,</i>
Mr M. Kumicki,	
Mr A. Mitham,	
Ms J. Gladstone,	<i>Advisers;</i>

(b) *for the applicants*

Mr B. Emmerson QC,	
Mr A. Bailin,	<i>Counsel,</i>
Ms C. Ferguson, lawyer	<i>Adviser.</i>

The Court heard addresses by Mr Emmerson and Mr Eadie, as well as their answers to questions put by judges.

THE FACTS

I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

6. The applicants were born in 1977 and 1971 respectively and live in London.

A. The searches

7. Between 9 and 12 September 2003 there was a Defence Systems and Equipment International Exhibition (“the arms fair”) at the ExCel Centre in Docklands, east London, which was the subject of protests and demonstrations.

8. At about 10.30 a.m. on 9 September 2003 the first applicant was riding a bicycle and carrying a rucksack near the arms fair, on his way to join the demonstration. He was stopped and searched by two police officers who told him he was being searched under section 44 of the Terrorism Act 2000 (“the 2000 Act”; see paragraphs 28-34 below) for articles which could be used in connection with terrorism. He was handed a notice to that effect. The first applicant claimed that he was told in response to his question as to why he was being stopped that it was because a lot of protesters were about and the police were concerned that they would cause trouble. Nothing incriminating was found (although computer printouts giving information about the demonstration were seized by the officers) and the first applicant was allowed to go on his way. He was detained for approximately twenty minutes.

9. At about 1.15 p.m. on 9 September 2003, the second applicant, wearing a photographer’s jacket, carrying a small bag and holding a camera in her hand, was stopped close to the arms fair. She had apparently emerged

from some bushes. The second applicant, a journalist, was in the area to film the protests. She was searched by a police officer from the Metropolitan Police notwithstanding that she showed her press cards to show who she was. She was told to stop filming. The police officer told her that she was using her powers under sections 44 and 45 of the 2000 Act. Nothing incriminating was found and the second applicant was allowed to go on her way. The record of her search showed she was stopped for five minutes but she thought it was more like thirty minutes. She claimed to have felt so intimidated and distressed that she did not feel able to return to the demonstration although it had been her intention to make a documentary or sell footage of it.

B. The judicial review proceedings

1. The High Court

10. The applicants sought to challenge the legality of the stop and search powers used against them by way of judicial review. Prior to the High Court hearing, the Secretary of State offered the applicants a procedure which would have enabled the High Court to review in closed session, with the benefit of submissions from a special advocate, the underlying intelligence material which had been the basis for the Secretary of State's decision to confirm the authorisation (section 46 of the 2000 Act; see paragraphs 30-31 below). The applicants, however, indicated that they did not consider it necessary or appropriate to proceed in this way, since they did not intend to challenge the assessment that there was a general threat of terrorism against the United Kingdom. Instead, they contended, firstly, that the authorisation and confirmation in question, since they formed part of a rolling programme of authorisations covering the entire London area, were *ultra vires* and unlawful, since there were a number of clear indications that Parliament had intended an authorisation under section 44 of the 2000 Act ("a section 44 authorisation") to be given and confirmed only in response to an imminent terrorist threat to a specific location in respect of which normal police powers of stop and search were inadequate. Secondly, the applicants claimed that the use of the section 44 authorisation by police officers to stop and search them at the arms fair was contrary to the legislative purpose and unlawful, and that the guidance given to police officers was either non-existent or calculated to cause officers to misuse the powers. Thirdly, the applicants claimed that the section 44 authorisations and the exercise of powers under them constituted a disproportionate interference with their rights under Articles 5, 8, 9, 10 and 11 of the Convention.

11. On 31 October 2003, the Divisional Court dismissed the application ([2003] EWHC 2545). Lord Justice Brooke, giving the judgment of the court, held that Parliament had envisaged that a section 44 authorisation might cover the whole of a police area as a response to a general threat of terrorist activity on a substantial scale and that the authorisation and the subsequent confirmation by the Secretary of State were not *ultra vires*.

Brooke LJ held as follows, in connection with the applicants' second ground of challenge:

"The powers conferred on the police under section 44 are powers which most British people would have hoped were completely unnecessary in this country, particularly in time of peace. People have always been free to come and go in this country as they wish unless the police have reasonable cause to stop them. Parliament has, however, judged that the contemporary threats posed by international terrorism and dissident Irish terrorism are such that as a people we should be content that the police should be able to stop and search us at will for articles that might be connected with terrorism.

It is elementary that if the police abuse these powers and target them disproportionately against those whom they perceive to be no particular friends of theirs the terrorists will have to that extent won. The right to demonstrate peacefully against an arms fair is just as important as the right to walk or cycle about the streets of London without being stopped by the police unless they have reasonable cause. If the police wish to use this extraordinary power to stop and search without cause they must exercise it in a way that does not give rise to legitimate complaints of arbitrary abuse of power.

We are not, however, satisfied that the police's conduct on 9th September entitles either Mr Gillan or Ms Quinton to a public-law remedy. There is just enough evidence available to persuade us that, in the absence of any evidence that these powers were being habitually used on occasions which might represent symbolic targets, the arms fair was an occasion which concerned the police sufficiently to persuade them that the use of section 44 powers was needed ... But it was a fairly close call, and the Metropolitan Police would do well to review their training and briefing and the language of the standard forms they use for section 44 stop/searches if they wish to avoid a similar challenge in future. ..."

Finally, the court found that the powers were provided for by law and not disproportionate, given the risk of terrorist attack in London.

2. *The Court of Appeal*

12. The Court of Appeal gave judgment on 29 July 2004 ([2004] EWCA Civ 1067). As to the proper interpretation of the legislation, it held as follows:

"It is clear that Parliament, unusually, has permitted random stopping and searching, but, as we have already indicated when examining the language of the relevant sections, made the use of that power subject to safeguards. The power is only to be used for a single specified purpose for a period of an authorisation granted by a senior officer and

confirmed by the Secretary of State. Furthermore, the authorisation only has a limited life unless renewed.

We do not find it surprising that the word ‘expedient’ should appear in section 44(3) in conjunction with the power to authorise. The statutory scheme is to leave how the power is to be used to the discretion of the senior officer. In agreement with the Divisional Court, we would give the word its ordinary meaning of advantageous. It is entirely consistent with the framework of the legislation that a power of this sort should be exercised when a senior police officer considers it is advantageous to exercise the power for the prevention of acts of terrorism.

Interpreted in this way, sections 44 and 45 could not conflict with the provisions of the Articles of the [European Convention on Human Rights]. If those Articles were to be infringed it would be because of the manner of the exercise of the power, not its existence. Any possible infringement of the ECHR [the Convention] would depend on the circumstances in which the power that the sections give is exercised.”

13. The Court of Appeal did not consider it necessary to determine whether Article 5 § 1 of the Convention applied, since it held that any deprivation of liberty was justifiable under Article 5 § 1 (b). However, it held that, if the point had to be decided, the better view was that there was no deprivation of liberty, taking into account the likely limited nature of any infringement in a normal stop and search and the fact that the main aim would not be to deprive an individual of his liberty but rather to effect a verification of one form or another. Nor did it consider that Articles 10 and 11 applied. Although the applicants’ evidence gave some cause for concern that the power had been used against them to control or deter their attendance at the demonstration, those issues had not been tested because the thrust of their argument was directed at the conformity of the legislation with the Convention and, properly used as a measure of limited duration to search for articles connected with terrorism, the stop and search power would not impinge on the rights to freedom of expression or assembly.

14. The respondent Metropolitan Police Commissioner had conceded that the stop and search measures amounted to interferences with the applicants’ Article 8 rights, and the Court of Appeal accepted that this was the correct approach, describing section 44 as “an extremely wide power to intrude on the privacy of the members of the public”. It considered that the interference was, however, in accordance with the law, for the following reasons:

“The law’ that is under criticism here is the statute, not the authorisation. That law is just as much a public record as is any other statute. And the provisions are not arbitrary in any relevant sense. Although the police officer does not have to have grounds for suspecting the presence of suspicious articles before stopping a citizen in any particular case (section 45(1)(b)), he can only be authorised to use those powers for limited purposes, and where a decision has been made that the exercise of the

powers is expedient for the serious purpose of the prevention of acts of terrorism (section 44(3)). The system, so controlled, cannot be said to be arbitrary in any sense that deprives it of the status of 'law' in the autonomous meaning of that term as understood in Convention jurisprudence. In addition, while the authorisations and their confirmation are not published because not unreasonably it is considered publication could damage the effectiveness of the stop and search powers and as the individual who is stopped has the right to a written statement under section 45(5), in this context the lack of publication does not mean that what occurred was not a procedure prescribed by law."

Furthermore, given the nature of the terrorist threat against the United Kingdom, the authorisation and confirmation of the power could not, as a matter of general principle, be said to be disproportionate: the disadvantage of the intrusion and restraint imposed on even a large number of individuals by being stopped and searched could not possibly match the advantage that accrued from the possibility of a terrorist attack being thereby foiled or deterred. Having regard to the nature of the arms fair, its location near an airport and a previous site of a terrorist incident (connected with the Northern Ireland problems) and the fact that a protest was taking place, the police were entitled to decide that section 44 powers should be exercised in connection with it. However, the inadequacy of the evidence provided by the police concerning the use of the section 44 power in the vicinity of the arms fair made it impossible to come to any conclusion as regards the lawfulness and proportionality of the use of the power against the applicants.

3. The House of Lords

15. The House of Lords, on 8 March 2006, unanimously dismissed the applicants' appeals ([2006] UKHL 12). Lord Bingham, with whom the other Lords agreed, observed:

"1. It is an old and cherished tradition of our country that everyone should be free to go about their business in the streets of the land, confident that they will not be stopped and searched by the police unless reasonably suspected of having committed a criminal offence. So jealously has this tradition been guarded that it has almost become a constitutional principle. But it is not an absolute rule. There are, and have for some years been, statutory exceptions to it. These appeals concern an exception now found in sections 44-47 of the Terrorism Act 2000 ('the 2000 Act'). The appellants challenge the use made of these sections and, in the last resort, the sections themselves. Since any departure from the ordinary rule calls for careful scrutiny, their challenge raises issues of general importance."

16. The first issue before the House of Lords was as to the proper construction of the statute. The applicants had argued that section 44(3) should be interpreted as permitting an authorisation to be made only if the decision-maker had reasonable grounds for considering that the powers

were necessary and suitable, in all the circumstances, for the prevention of terrorism. Lord Bingham rejected this interpretation, since the word “expedient” in the section had a meaning quite distinct from “necessary”. He continued:

“14. ... But there are other reasons also for rejecting the argument. It is true, as already recognised, that section 45(1)(b), in dispensing with the condition of reasonable suspicion, departs from the normal rule applicable where a constable exercises a power to stop and search. One would therefore incline, within the permissible limits of interpretation, to give ‘expedient’ a meaning no wider than the context requires. But examination of the statutory context shows that the authorisation and exercise of the power are very closely regulated, leaving no room for the inference that Parliament did not mean what it said. There is indeed every indication that Parliament appreciated the significance of the power it was conferring but thought it an appropriate measure to protect the public against the grave risks posed by terrorism, provided the power was subject to effective constraints. The legislation embodies a series of such constraints. First, an authorisation under section 44(1) or (2) may be given only if the person giving it considers (and, it goes without saying, reasonably considers) it expedient ‘for the prevention of acts of terrorism’. The authorisation must be directed to that overriding objective. Secondly, the authorisation may be given only by a very senior police officer. Thirdly, the authorisation cannot extend beyond the boundary of a police force area, and need not extend so far. Fourthly, the authorisation is limited to a period of 28 days, and need not be for so long. Fifthly, the authorisation must be reported to the Secretary of State forthwith. Sixthly, the authorisation lapses after 48 hours if not confirmed by the Secretary of State. Seventhly, the Secretary of State may abbreviate the term of an authorisation, or cancel it with effect from a specified time. Eighthly, a renewed authorisation is subject to the same confirmation procedure. Ninthly, the powers conferred on a constable by an authorisation under section 44(1) or (2) may only be exercised to search for articles of a kind which could be used in connection with terrorism. Tenthly, Parliament made provision in section 126 for reports on the working of the Act to be made to it at least once a year, which have in the event been made with commendable thoroughness, fairness and expertise by Lord Carlile of Berriew QC. Lastly, it is clear that any misuse of the power to authorise or confirm or search will expose the authorising officer, the Secretary of State or the constable, as the case may be, to corrective legal action.

15. The principle of legality has no application in this context, since even if these sections are accepted as infringing a fundamental human right, itself a debatable proposition, they do not do so by general words but by provisions of a detailed, specific and unambiguous character. Nor are the appellants assisted by the Home Office circular. This may well represent a cautious official response to the appellants’ challenge, and to the urging of Lord Carlile that these powers be sparingly used. But it cannot, even arguably, affect the construction of section 44(3). The effect of that subsection is that an authorisation may be given if, and only if, the person giving it considers it likely that these stop and search powers will be of significant practical value and utility in seeking to achieve the public end to which these sections are directed, the prevention of acts of terrorism.”

17. Lord Bingham rejected the applicants' contention that the "rolling programme" of authorisations had been *ultra vires*, as follows:

"18. The appellants' second, and main, ground of attack was directed to the succession of authorisations which had had effect throughout the Metropolitan Police District since February 2001, continuing until September 2003. It was, they suggested, one thing to authorise the exercise of an exceptional power to counter a particular and specific threat, but quite another to authorise what was, in effect, a continuous ban throughout the London area. Again this is not an unattractive submission. One can imagine that an authorisation renewed month after month might become the product of a routine bureaucratic exercise and not of the informed consideration which sections 44 and 46 clearly require. But all the authorisations and confirmations relevant to these appeals conformed with the statutory limits on duration and area. Renewal was expressly authorised by section 46(7). The authorisations and confirmations complied with the letter of the statute. The evidence of the Assistant Commissioner and Catherine Byrne does not support, and indeed contradicts, the inference of a routine bureaucratic exercise. It may well be that Parliament, legislating before the events of September 2001, did not envisage a continuous succession of authorisations. But it clearly intended that the section 44 powers should be available to be exercised when a terrorist threat was apprehended which such exercise would help to address, and the pattern of renewals which developed up to September 2003 (it is understood the pattern has since changed) was itself a product of Parliament's principled refusal to confer these exceptional stop and search powers on a continuing, countrywide basis. Reporting on the operation of the 2000 Act during the years 2002 and 2003, Lord Carile ... found that sections 44 and 45 remained necessary and proportional to the continuing and serious risk of terrorism, and regarded London as 'a special case, having vulnerable assets and relevant residential pockets in almost every borough'."

18. On the question whether either applicant had been deprived of their liberty as a result of the stop and search procedure, Lord Bingham commented on the absence of any decision of the European Court of Human Rights on closely analogous facts and accepted that there were some features indicative of a deprivation of liberty, such as the coercive nature of the measure. However, since the procedure would ordinarily be relatively brief and since the person stopped would not be arrested, handcuffed, confined or removed to any different place, such a person should not be regarded "as being detained in the sense of confined or kept in custody, but more properly of being detained in the sense of kept from proceeding or kept waiting". Article 5 did not, therefore, apply.

19. As to the question whether Article 8 was applicable, Lord Bingham stated:

"28. I am, however, doubtful whether an ordinary superficial search of the person can be said to show a lack of respect for private life. It is true that 'private life' has been generously construed to embrace wide rights to personal autonomy. But it is clear Convention jurisprudence that intrusions must reach a certain level of seriousness to

engage the operation of the Convention, which is, after all, concerned with human rights and fundamental freedoms, and I incline to the view that an ordinary superficial search of the person and an opening of bags, of the kind to which passengers uncomplainingly submit at airports, for example, can scarcely be said to reach that level.”

20. Lord Bingham did not consider that the power to stop and search under sections 44 to 45, properly used in accordance with the statute and the Code of Practice (also known as “Code A”), could be used to infringe a person’s rights under Articles 10 or 11 of the Convention.

21. Despite his doubts as to the applicability of Articles 5, 8, 10 or 11, Lord Bingham went on to consider whether the stop and search powers complied with the requirement of “lawfulness” under the Convention, as follows:

“34. The lawfulness requirement in the Convention addresses supremely important features of the rule of law. The exercise of power by public officials, as it affects members of the public, must be governed by clear and publicly accessible rules of law. The public must not be vulnerable to interference by public officials acting on any personal whim, caprice, malice, predilection or purpose other than that for which the power was conferred. This is what, in this context, is meant by arbitrariness, which is the antithesis of legality. This is the test which any interference with or derogation from a Convention right must meet if a violation is to be avoided.

35. The stop and search regime under review does in my opinion meet that test. The 2000 Act informs the public that these powers are, if duly authorised and confirmed, available. It defines and limits the powers with considerable precision. Code A, a public document, describes the procedure in detail. The Act and the Code do not require the fact or the details of any authorisation to be publicised in any way, even retrospectively, but I doubt if they are to be regarded as ‘law’ rather than as a procedure for bringing the law into potential effect. In any event, it would stultify a potentially valuable source of public protection to require notice of an authorisation or confirmation to be publicised prospectively. The efficacy of a measure such as this will be gravely weakened if potential offenders are alerted in advance. Anyone stopped and searched must be told, by the constable, all he needs to know. In exercising the power the constable is not free to act arbitrarily, and will be open to civil suit if he does. It is true that he need have no suspicion before stopping and searching a member of the public. This cannot, realistically, be interpreted as a warrant to stop and search people who are obviously not terrorist suspects, which would be futile and time-wasting. It is to ensure that a constable is not deterred from stopping and searching a person whom he does suspect as a potential terrorist by the fear that he could not show reasonable grounds for his suspicion. It is not suggested that the constables in these cases exercised their powers in a discriminatory manner (an impossible contention on the facts), and I prefer to say nothing on the subject of discrimination.”

...

23. Lord Brown of Eaton-under-Heywood observed, *inter alia*:

“74. Given the exceptional (although, as Lord Bingham has explained, neither unique nor particularly novel) nature of [the section 44] power (often described as the power of random search, requiring for its exercise no reasonable suspicion of wrongdoing), it is unsurprisingly hedged about with a wide variety of restrictions and safeguards. Those most directly relevant to the way in which the power impacts upon the public on the ground are perhaps these. It can be used only by a constable in uniform (section 44(1) and (2)). It can be used only to search for terrorist-connected articles (section 45(1)(a)). The person searched must not be required to remove any clothing in public except for headgear, footwear, an outer coat, a jacket or gloves (section 45(3)). The search must be carried out at or near the place where the person or vehicle is stopped (section 45(4)). And the person or vehicle stopped can be detained only for such time as is reasonably required to permit such a search (section 45(4)). Unwelcome and inconvenient though most people may be expected to regard such a stop and search procedure, and radically though it departs from our traditional understanding of the limits of police power, it can scarcely be said to constitute any very substantial invasion of our fundamental civil liberties. Nevertheless, given, as the respondents rightly concede, that in certain cases at least such a procedure will be sufficiently intrusive to engage a person’s Article 8 right to respect for his private life, and given too that this power is clearly open to abuse – the inevitable consequence of its exercise requiring no grounds of suspicion on the police officer’s part – the way is clearly open to an argument that the scheme is not properly compliant with the Convention requirement that it be ‘in accordance with the law’.

75. For this requirement to be satisfied ... not only must the interference with the Convention right to privacy have some basis in domestic law (as here clearly it does in the 2000 Act); not only must that law be adequately accessible to the public (as here clearly it is – unlike, for example, the position in *Malone v. United Kingdom* (1985) 7 EHRR 14); not only must the law be reasonably foreseeable, to enable those affected to regulate their conduct accordingly (a requirement surely here satisfied by the public’s recognition, from the very terms of the legislation, that drivers and pedestrians are liable to be subjected to this form of random search and of the need to submit to it); but there must also be sufficient safeguards to avoid the risk of the power being abused or exercised arbitrarily.

76. As I understand the appellants’ argument, it is upon this final requirement that it principally focuses: this power, submits Mr Singh, is all too easily capable of being used in an arbitrary fashion and all too difficult to safeguard against such abuse. True, he acknowledges, if the power is in fact abused in any particular case the police officer concerned will be liable to a civil claim for damages (and, no doubt, to police disciplinary action). But, he submits, it will usually be impossible to establish a misuse of the power given that no particular grounds are required for its apparently lawful exercise. Assume, for example, that a police officer in fact exercises this power for racially discriminatory reasons of his own, how could that be established? There are simply no effective safeguards against such abuse, no adequate criteria against which to judge the propriety of its use. Certainly it is provided by paragraph 2.25 of Code A (a published code issued under section 66 of the Police and Criminal Evidence Act 1984) that: ‘Officers must take particular care not to discriminate against members of minority

ethnic groups in the exercise of these powers.’ But, say the appellants, there is simply no way of policing that instruction with regard to the exercise of so wide a random power. No way, that is, submits [counsel for the applicants], unless it is by stopping and searching literally everyone (as, of course, occurs at airports and on entry to certain other specific buildings) or by stopping and searching on a strictly numerical basis, say every tenth person. Only in one or other of these ways, the appellants’ argument forces them to contend, could such a power as this be exercisable consistently with the principle of legal certainty: there cannot otherwise be the necessary safeguards in place to satisfy the Convention requirement as to ‘the quality of the law’ ...

77. I would reject this argument. In the first place it would seem to me impossible to exercise the section 44 power effectively in either of the ways suggested. Imagine that following the London Underground bombings last July the police had attempted to stop and search everyone entering an underground station or indeed every tenth (or hundredth) such person. Not only would such a task have been well nigh impossible but it would to my mind thwart the real purpose and value of this power. That, as Lord Bingham puts it in paragraph 35 of his opinion, is not ‘to stop and search people who are obviously not terrorist suspects, which would be futile and time-wasting [but rather] to ensure that a constable is not deterred from stopping and searching a person whom he does suspect as a potential terrorist by the fear that he could not show reasonable grounds for his suspicion’. It is to be hoped, first, that potential terrorists will be deterred (certainly from carrying the tools of their trade) by knowing of the risk they run of being randomly searched, and, secondly, that by the exercise of this power police officers may on occasion (if only very rarely) find such materials and thereby disrupt or avert a proposed terrorist attack. Neither of these aims will be served by police officers searching those who seem to them least likely to present a risk instead of those they have a hunch may be intent on terrorist action.

78. In his 2001 review of the operation of the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (amended as explained by Lord Bingham in paragraph 9 of his opinion) and the Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1996, Mr John Rowe QC said this of the power to stop and search those entering or leaving the United Kingdom with a view to finding out whether they were involved in terrorism:

‘The “intuitive” stop

37. It is impossible to overstate the value of these stops ...

38. I should explain what I mean by an “intuitive stop”. It is a stop which is made “cold” or “at random” – but I prefer the words “on intuition” – without advance knowledge about the person or vehicle being stopped.

39. I do not think such a stop by a trained Special Branch officer is “cold” or “random”. The officer has experience and training in the features and circumstances of terrorism and terrorist groups, and he or she may therefore notice things which the layman would not, or he or she may simply have a police officer’s intuition. Often the reason for such a stop cannot be explained to the layman.’

79. Later in his review Mr Rowe noted of the more general stop and search powers originally contained in sections 13A and 13B of the 1989 Act that ‘these powers were

used sparingly, and for good reason'. I respectfully agree that the section 44 power (as it is now) should be exercised sparingly, a recommendation echoed throughout a series of annual reports on the 2000 Act by Lord Carlile of Berriew QC, the independent reviewer of the terrorist legislation appointed in succession to Mr Rowe – see most recently paragraph 106 of his 2005 report, suggesting that the use of the power 'could be cut by at least 50 per cent without significant risk to the public or detriment to policing'. To my mind, however, that makes it all the more important that it is targeted as the police officer's intuition dictates rather than used in the true sense randomly for all the world as if there were some particular merit in stopping and searching people whom the officers regard as constituting no threat whatever. In short, the value of this legislation, just like that allowing people to be stopped and searched at ports, is that it enables police officers to make what Mr Rowe characterised as an intuitive stop.

80. Of course, as the Privy Counsellor Review Committee chaired by Lord Newton of Braintree noted in its December 2003 report on the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001:

'Sophisticated terrorists change their profile and methods to avoid presenting a static target. For example, al-Qaeda is reported to place particular value on recruiting Muslim converts because they judge them to be less likely to be scrutinised by the authorities.

It seems to me inevitable, however, that so long as the principal terrorist risk against which use of the section 44 power has been authorised is that from al-Qaeda, a disproportionate number of those stopped and searched will be of Asian appearance (particularly if they happen to be carrying rucksacks or wearing apparently bulky clothing capable of containing terrorist-related items).'

81. Is such a conclusion inimical to Convention jurisprudence or, indeed, inconsistent with domestic discrimination law? In my judgment it is not, provided only that police officers exercising this power on the ground pay proper heed to paragraph 2.25 of Code A:

'The selection of persons stopped under section 44 of [the] Terrorism Act 2000 should reflect an objective assessment of the threat posed by the various terrorist groups active in Great Britain. The powers must not be used to stop and search for reasons unconnected with terrorism. Officers must take particular care not to discriminate against members of minority ethnic groups in the exercise of these powers. There may be circumstances, however, where it is appropriate for officers to take account of a person's ethnic origin in selecting persons to be stopped in response to a specific terrorist threat (for example, some international terrorist groups are associated with particular ethnic identities).'

Ethnic origin accordingly can and properly should be taken into account in deciding whether and whom to stop and search provided always that the power is used sensitively and the selection is made for reasons connected with the perceived terrorist threat and not on grounds of racial discrimination."

C. The County Court proceedings

24. The applicants also commenced a claim in the County Court on 8 September 2004 for, *inter alia*, damages under the Human Rights Act 1998 on the basis that the police had used the stop and search powers unlawfully against each applicant and in breach of Articles 8, 10 and 11 of the Convention, to control or deter their attendance at the demonstration rather than to search for articles linked to terrorism. The claims were stayed pending the outcome of their appeal to the House of Lords and were finally heard in February 2007. The County Court rejected the applicants' claims and determined that the power had, in respect to each of them, been properly and lawfully exercised. The applicants did not seek to appeal against this judgment.

II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

...

C. The Terrorism Act 2000 (“the 2000 Act”)

28. The 2000 Act was intended to overhaul, modernise and strengthen the law relating to terrorism in the light, *inter alia*, of Lord Lloyd's inquiry. “Terrorism” is defined, in section 1, as follows:

“(1) In this Act ‘terrorism’ means the use or threat of action where –

(a) the action falls within subsection (2),

(b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and

(c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.

(2) Action falls within this subsection if it –

(a) involves serious violence against a person,

(b) involves serious damage to property,

(c) endangers a person's life, other than that of the person committing the action,

(d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or

(e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.

(3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1)(b) is satisfied.

(4) In this section –

- (a) ‘action’ includes action outside the United Kingdom,
 - (b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated,
 - (c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom, and
 - (d) ‘the government’ means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom.
- (5) In this Act a reference to action taken for the purposes of terrorism includes a reference to action taken for the benefit of a proscribed organisation.”

29. Sections 41 to 43 of the 2000 Act, under the subheading “Suspected terrorists”, provide for arrest without warrant, the search of premises and the search of persons by a police officer. In each case there must be reasonable suspicion that the person subject to the arrest or search is a terrorist.

30. Sections 44 to 47, under the subheading “Power to stop and search”, are not subject to the requirement of reasonable suspicion. These sections provide for a three-stage procedure.

The first stage, under section 44, is authorisation:

“(1) An authorisation under this subsection authorises any constable in uniform to stop a vehicle in an area or at a place specified in the authorisation and to search –

- (a) the vehicle;
- (b) the driver of the vehicle;
- (c) a passenger in the vehicle;
- (d) anything in or on the vehicle or carried by the driver or a passenger.

(2) An authorisation under this subsection authorises any constable in uniform to stop a pedestrian in an area or at a place specified in the authorisation and to search –

- (a) the pedestrian;
- (b) anything carried by him.

(3) An authorisation under subsection (1) or (2) may be given only if the person giving it considers it expedient for the prevention of acts of terrorism.

(4) An authorisation may be given –

(a) where the specified area or place is the whole or part of a police area outside Northern Ireland other than one mentioned in paragraph (b) or (c), by a police officer for the area who is of at least the rank of assistant chief constable;

(b) where the specified area or place is the whole or part of the Metropolitan Police District, by a police officer for the district who is of at least the rank of commander of the Metropolitan Police;

(c) where the specified area or place is the whole or part of the City of London, by a police officer for the City who is of at least the rank of commander in the City of London police force;

(d) where the specified area or place is the whole or part of Northern Ireland, by a [member of the Police Service of Northern Ireland] who is of at least the rank of assistant chief constable.

(5) If an authorisation is given orally, the person giving it shall confirm it in writing as soon as is reasonably practicable.”

By section 46(1) to (2), an authorisation takes effect when given and expires when it is expressed to expire, but may not be for longer than twenty-eight days. The existence and contents of section 44 authorisations are not within the public domain.

31. The second stage is confirmation, governed by section 46(3) to (7). The giver of an authorisation must inform the Secretary of State as soon as is reasonably practicable. If the Secretary of State does not confirm the authorisation within forty-eight hours of the time when it was given, it then ceases to have effect (without invalidating anything done during the forty-eight-hour period). When confirming an authorisation the Secretary of State may substitute an earlier, but not a later, time of expiry. He may cancel an authorisation with effect from a specified time. Where an authorisation is duly renewed, the same confirmation procedure applies. The Secretary of State may not alter the geographical coverage of an authorisation but may withhold his confirmation if he considers the area covered to be too wide.

32. The third stage, under section 45, involves the exercise of the stop and search power by a police constable:

“(1) The power conferred by an authorisation under section 44(1) or (2) –

(a) may be exercised only for the purpose of searching for articles of a kind which could be used in connection with terrorism, and

(b) may be exercised whether or not the constable has grounds for suspecting the presence of articles of that kind.

(2) A constable may seize and retain an article which he discovers in the course of a search by virtue of section 44(1) or (2) and which he reasonably suspects is intended to be used in connection with terrorism.

(3) A constable exercising the power conferred by an authorisation may not require a person to remove any clothing in public except for headgear, footwear, an outer coat, a jacket or gloves.

(4) Where a constable proposes to search a person or vehicle by virtue of section 44(1) or (2) he may detain the person or vehicle for such time as is reasonably required to permit the search to be carried out at or near the place where the person or vehicle is stopped.

(5) Where –

- (a) a vehicle or pedestrian is stopped by virtue of section 44(1) or (2), and
 - (b) the driver of the vehicle or the pedestrian applies for a written statement that the vehicle was stopped, or that he was stopped, by virtue of section 44(1) or (2),
- the written statement shall be provided.

(6) An application under subsection (5) must be made within the period of 12 months beginning with the date on which the vehicle or pedestrian was stopped.”

33. These powers are additional to the other powers conferred on a constable by law (the 2000 Act, section 114). Section 47 makes it an offence punishable by imprisonment or fine or both to fail to stop when required to do so by a constable, or wilfully to obstruct a constable in the exercise of the power conferred by an authorisation under section 44(1) or (2).

34. Sections 44 to 47 of the 2000 Act came into force on 19 February 2001. It was disclosed during the domestic proceedings in the present case that successive section 44 authorisations, each covering the whole of the Metropolitan Police District and each for the maximum permissible period (twenty-eight days), have been made and confirmed ever since that time.

D. The Code of Practice (also known as “Code A”)

35. A Code of Practice was issued by the Secretary of State on 1 April 2003 to guide police officers in the exercise of all statutory powers of stop and search. It was required to be readily available at all police stations for consultation by police officers and was a public document.

36. The Code required, *inter alia*, that such powers be “used fairly, responsibly, with respect to people being searched”. It required that the power under section 44 of the 2000 Act “must not be used to stop and search for reasons unconnected with terrorism” and that the power should be used “to search only for articles which could be used for terrorist purposes”. In paragraphs 1.2 and 1.3, the Code provided:

“1.2 The intrusion on the liberty of the person stopped or searched must be brief and detention for the purposes of a search must take place at or near the location of the stop.

1.3 If these fundamental principles are not observed the use of powers to stop and search may be drawn into question. Failure to use the powers in the proper manner reduces their effectiveness. Stop and search can play an important role in the detection and prevention of crime, and using the powers fairly makes them more effective.”

Paragraph 3.5 of the Code provided:

“There is no power to require a person to remove any clothing in public other than an outer coat, jacket or gloves except under section 45(3) of the Terrorism Act 2000

(which empowers a constable conducting a search under section 44(1) or 44(2) of that Act to require a person to remove headgear and footwear in public) ... A search in public of a person's clothing which has not been removed must be restricted to superficial examination of outer garments. This does not, however, prevent an officer from placing his or her hand inside the pockets of the outer clothing, or feeling round the inside of collars, socks and shoes if this is reasonably necessary in the circumstances to look for the object of the search or to remove and examine any item reasonably suspected to be the object of the search. For the same reasons, subject to the restrictions on the removal of headgear, a person's hair may also be searched in public ..."

Certain steps were required by paragraph 3.8 to be taken before the search:

"3.8 Before any search of a detained person or attended vehicle takes place the officer must take reasonable steps to give the person to be searched or in charge of the vehicle the following information:

(a) that they are being detained for the purposes of a search;

(b) the officer's name (except in the case of enquiries linked to the investigation of terrorism, or otherwise where the officer reasonably believes that giving his or her name might put him or her in danger, in which case a warrant or other identification number shall be given) and the name of the police station to which the officer is attached;

(c) the legal search power which is being exercised; and

(d) a clear explanation of:

(i) the purpose of the search in terms of the article or articles for which there is a power to search;

...

(iii) in the case of powers which do not require reasonable suspicion ..., the nature of the power and of any necessary authorisation and the fact that it has been given."

Officers conducting a search were required by paragraph 3.9 to be in uniform. The Code continued, in paragraphs 3.10 to 3.11:

"3.10 Before the search takes place the officer must inform the person (or the owner or person in charge of the vehicle that is to be searched) of his or her entitlement to a copy of the record of the search, including his entitlement to a record of the search if an application is made within 12 months, if it is wholly impracticable to make a record at the time. If a record is not made at the time the person should also be told how a copy can be obtained ... The person should also be given information about police powers to stop and search and the individual's rights in these circumstances.

3.11 If the person to be searched, or in charge of a vehicle to be searched, does not appear to understand what is being said, or there is any doubt about the person's ability to understand English, the officer must take reasonable steps to bring information regarding the person's rights and any relevant provisions of this Code to his or her attention. If the person is deaf or cannot understand English and is accompanied by

someone, then the officer must try to establish whether that person can interpret or otherwise help the officer to give the required information.”

A record was required to be made at the time or as soon as practicable (paragraph 4.1):

“4.1 An officer who has carried out a search in the exercise of any power to which this Code applies, must make a record of it at the time, unless there are exceptional circumstances which would make this wholly impracticable (e.g. in situations involving public disorder or when the officer’s presence is urgently required elsewhere). If a record is not made at the time, the officer must do so as soon as practicable afterwards. There may be situations in which it is not practicable to obtain the information necessary to complete a record, but the officer should make every reasonable effort to do so.”

E. Reports by Lord Carlile of Berriew QC on the operation of the section 44 stop and search power

37. Section 126 of the 2000 Act requires the Secretary of State to lay a report on the working of the Act before Parliament at least once every twelve months and Lord Carlile of Berriew QC has been appointed as Independent Reviewer to prepare the annual report, *inter alia*.

...
43. Finally, in his report on the operation of the 2000 Act in 2008 (June 2009), Lord Carlile commented:

“140. Examples of poor or unnecessary use of section 44 abound. I have evidence of cases where the person stopped is so obviously far from any known terrorism profile that, realistically, there is not the slightest possibility of him/her being a terrorist, and no other feature to justify the stop. In one situation the basis of the stops being carried out was numerical only, which is almost certainly unlawful and in no way an intelligent use of the procedure. Chief officers must bear in mind that a section 44 stop, without suspicion, is an invasion of the stopped person’s freedom of movement. I believe that it is totally wrong for any person to be stopped in order to produce a racial balance in the section 44 statistics. There is ample anecdotal evidence that this is happening. I can well understand the concerns of the police that they should be free from allegations of prejudice; but it is not a good use of precious resources if they waste them on self-evidently unmerited searches. It is also an invasion of the civil liberties of the person who has been stopped, simply to ‘balance’ the statistics. The criteria for section 44 stops should be objectively based, irrespective of racial considerations: if an objective basis happens to produce an ethnic imbalance, that may have to be regarded as a proportional consequence of operational policing.

141. Useful practice guidance on stop and search in relation to terrorism was produced during 2008 by the National Policing Improvement Agency on behalf of the Association of Chief Police Officers [ACPO]. This guidance emphasises crucial requirements, which include that:

- These powers are exceptional;

- The geographical extent of section 44 authorisations must be clearly defined;
- The legal test is expediency for the purposes of preventing acts of terrorism;
- Community impact assessments are a vital part of the authorisation process;
- The Home Secretary should be provided with a detailed justification for a section 44 authorisation;
- Chief officers must expect the Home Office to apply detailed and rigorous scrutiny in considering whether to confirm authorisations;
- Leaflets should be made available to the public in an area where the power is being deployed;
- Officers must keep careful records;

...

146. My view remains as expressed in the past four years, but reinforced: that I find it hard to understand why section 44 authorisations are perceived to be needed in some force areas, and in relation to some sites, but not others with strikingly similar risk profiles. Where other stop and search powers are adequate to meet need, there is no need to apply for or to approve the use of the section. Its primary purpose is to deal with operationally difficult places at times of stress, when there is a heightened likelihood of terrorists gaining access to a significant location. For example, I have no criticism of its careful use at the time of a major demonstration at London Heathrow Airport: terrorists might well use the opportunity of participation in such a demonstration to enter, photograph or otherwise reconnoitre, and otherwise add to their knowledge of a potential target such as Heathrow. Nor do I criticise its use at or near critical infrastructure or places of especial national significance.

147. I now feel a sense of frustration that the Metropolitan Police still does not limit their section 44 authorisations to some boroughs only, or parts of boroughs, rather than to the entire force area. I cannot see a justification for the whole of the Greater London area being covered permanently, and the intention of the section was not to place London under permanent special search powers. However, a pilot project is about to start in which the section is deployed in a different way. I shall examine that project closely. The alarming numbers of usages of the power (between 8,000 and 10,000 stops per month as we entered 2009) represent bad news, and I hope for better in a year's time. The figures, and a little analysis of them, show that section 44 is being used as an instrument to aid non-terrorism policing on some occasions, and this is unacceptable.

148. I am sure that safely it could be used far less. There is little or no evidence that the use of section 44 has the potential to prevent an act of terrorism as compared with other statutory powers of stop and search. Whilst arrests for other crime have followed searches under the section, none of the many thousands of searches has ever resulted in conviction of a terrorism offence. Its utility has been questioned publicly and privately by senior Metropolitan Police staff with wide experience of terrorism policing.

149. It should not be taken that the lesser usage of section 44 in places other than London means that such places are less safe, or more prone to terrorism. There are different ways of achieving the same end. The effect on community relations of the extensive use of the section is undoubtedly negative. Search on reasonable and stated suspicion, though not in itself a high test, is more understandable and reassuring to the public.

150. I emphasise that I am not in favour of repealing section 44. Subject to the views expressed above, in my judgment section 44 and section 45 remain necessary and proportional to the continuing and serious risk of terrorism.”

F. Ministry of Justice statistics on race and the use of the section 44 stop and search power

44. Under section 95 of the Criminal Justice Act 1991, the Secretary of State is under an obligation to publish information relating to the criminal justice system with reference to avoiding discrimination on the ground of race. In a report published pursuant to this obligation in October 2007, “Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2006”, the Ministry of Justice recorded:

“A total of 44,543 searches were made under section 44(1) and 44(2) of the Terrorism Act 2000 in 2005/6 compared with 33,177 in 2004/5, an overall increase of 34% (Table 4.6). Searches of Asian people increased from 3,697 to 6,805 (up 84%), searches of Black people increased from 2,744 to 4,155 (up 51%). Searches of people in the Other ethnic group also increased, from 1,428 in 2004/5 to 1,937 in 2005/6 (up 36%), as did searches of White people, increasing from 24,782 in 2004/5 to 30,837 in 2005/6 (up 24%). Over half of searches took place in the Metropolitan Police area and 15% in the City of London, compared to 40% and 20% respectively in 2004/5. The large increases in comparison to the 2004/5 figures may be explained, in part, by the London bombings of 7 July 2005. As with stop and searches under section 1 PACE [Police and Criminal Evidence Act 1984], resultant increased street activities of the police led to an increase in the use of stop and search powers under section 44 of the Terrorism Act 2000.

In 2005/6, 25,479 searches of vehicle occupants were made under section 44(1) (Table 4.7). Seventy-five per cent of those searched in 2005/6 were White, 11% Asian and 8% Black. There was a slight increase in the proportion of White people searched and a slight fall in the proportion of Black people searched under this provision compared to 2004/5. Forty-six arrests of vehicle occupants in connection with terrorism resulted from section 44(1) searches, compared to 38 in the previous year. Arrests under non-terrorism legislation following the use of this provision remained constant between 2004/5 and 2005/6 at 246. Most arrests following a section 44(1) search were in London. This most likely reflects the increased use of the powers in London.

The number of stop and searches of pedestrians under section 44(2) nearly doubled between 2004/5 and 2005/6 with 19,064 stop and searches recorded in 2005/6. This

increase was accounted for by the increase in use of the power in London. Use of the power in areas outside of London decreased by 19% between 2004/5 and 2005/6. In 2005/6, 61% of people stopped under section 44(2) were White compared to 74% in 2004/5 and 72% in 2003/4. The proportions for Black and Asian people fell to 11% and 21% respectively in 2005/6. In 2005/6, 59 arrests in connection with terrorism resulted from section 44(2) searches compared to 24 in the previous year and five in 2003/4. Arrests under non-terrorist legislation rose from 153 in 2004/5 to 212 in 2005/6.”

...

46. The most recent report, “Statistics on Race and the Criminal Justice System 2007/8”, published in April 2009, recorded a significant increase in the use of the section 44 powers:

“A total of 117,278 searches of people were made under section 44(1) and 44(2) of the Terrorism Act 2000 in 2007/08 compared with 37,197 in 2006/07 and represents an increase of 215% (Table 4.6). Just under a fifth (19%) of police force areas did not record any use of this power in 2007/08. Searches increased for all ethnic groups but the biggest rise was for Black people (322%), followed by those in the Asian group (277%), those in the Other category (262%), and lastly White people (185%).

The large rise in the number of stop and searches made under the Terrorism Act largely reflects increases in the use of this power by the Metropolitan Police. In 2007/08 the Metropolitan Police were responsible for 87% of searches made under section 44(1) and 44(2) of the Terrorism Act 2000, compared to 68% of those made in 2006/07. The Metropolitan Police used this power on 76,496 more occasions than in the previous year, which represents an increase of 303%. This rise is directly attributable to the robust response by the Metropolitan Police to the threat of terror-related networks in London since the Haymarket bomb in 2007.

Tables 4.7 and 4.8 show selected police force areas, where the total number stopped and searched under section 44(1) and (2) of the Terrorism Act 2000 exceeded 1,000 people in 2007/08.

In 2007/08, 65,217 searches of vehicle occupants were made under section 44(1) (Table 4.7). Sixty-four per cent of those searched during this period were White, a fall of 8 percentage points on the previous year, 13% were Black (up 3 percentage points), and 16% were Asian (up 4 percentage points). Thirty-four arrests of vehicle occupants in connection with terrorism resulted from section 44(1) searches, compared to 14 the previous year. Nine of these involved Black persons and 10 Asians. Arrests under non-terrorist legislation following the use of stop and search under section 44(1) increased to 665 from 246 in 2006/07.

The number of stop and searches of pedestrians under section 44(2) has increased by 280% between 2006/07 and 2007/08 from 13,712 to 52,061 (Table 4.8). As previously mentioned, this large increase can be attributable to the Metropolitan Police’s robust response to the Haymarket bombs. The proportion of White pedestrians searched under section 44(2) has decreased since the previous year from 66% of the total to 61%. Asian people remain the highest BME [Black and Minority Ethnic]

group both searched (19%) and subsequently arrested in connection with terrorism (29%).”

...

THE LAW

49. The applicants complained that their being stopped and searched by the police under sections 44 to 47 of the 2000 Act gave rise to violations of their rights under Articles 5, 8, 10 and 11 of the Convention.

Article 5 provides:

“1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

- (a) the lawful detention of a person after conviction by a competent court;
- (b) the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law;
- (c) the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;
- (d) the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority;
- (e) the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants;
- (f) the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.

2. Everyone who is arrested shall be informed promptly, in a language which he understands, of the reasons for his arrest and of any charge against him.

3. Everyone arrested or detained in accordance with the provisions of paragraph 1 (c) of this Article shall be brought promptly before a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release pending trial. Release may be conditioned by guarantees to appear for trial.

4. Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful.

5. Everyone who has been the victim of arrest or detention in contravention of the provisions of this Article shall have an enforceable right to compensation.”

Article 8 provides:

“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.”

Article 10 provides:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

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

Article 11 provides:

“1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. 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.”

I. ADMISSIBILITY

50. The Government submitted that the applicants had not fully exhausted domestic remedies. Firstly, they had not pursued the offer made by the High Court to hold a closed hearing with a special advocate to assist in determining whether or not, in the light of all the evidence relating to the risk of terrorist attack, the police and Secretary of State had been justified in issuing and confirming the authorisation order under section 44 of the 2000 Act (see paragraph 10 above). Secondly, the applicants did not appeal

against the County Court's judgment rejecting their claims that, on the facts, the stop and search powers had been used against them in the vicinity of the arms fair unlawfully and for an improper purpose (see paragraph 24 above). It followed, therefore, that in so far as the applicants sought to argue before the Court that either the authorisation order in question or the stop and search measures used against them by the police had not been justified on the facts, they had failed to exhaust domestic remedies.

51. The applicants submitted that their complaint in the proceedings before the Court related to the compatibility of the terms of the statutory scheme with the Convention; it was their contention that, even if the power was used in accordance with domestic law, it breached Convention rights. They had brought this challenge in the domestic proceedings up to and including the House of Lords. While it was correct that they had not sought before the national courts to challenge the intelligence which had led to the making of the authorisation under section 44, this did not form part of their challenge in the present application. The County Court proceedings had been stayed until the House of Lords gave judgment. Once that judgment had been delivered, the resumed County Court proceedings were limited to determining whether the section 44 powers had been exercised in accordance with domestic law. An appeal against the County Court's judgment would not, therefore, have been an effective remedy in respect of the applicants' complaints under the Convention.

52. The Court notes that the applicants' complaints in the present case are focused on the general compatibility of the stop and search powers with the above provisions of the Convention. They do not seek to challenge whether the section 44 authorisation which applied to them was justified in view of the intelligence available to the Metropolitan Police Commissioner and the Secretary of State, nor whether the constables stopped them "for the purpose of searching for articles of a kind which could be used in connection with terrorism". Since the applicants do not, therefore, dispute that the stop and search measures used against them complied with the terms of the 2000 Act, the remedies identified by the Government would have been neither relevant nor effective in relation to the complaints before the Court. It therefore rejects the Government's preliminary objection.

53. The Court notes, in addition, that the application is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

II. THE MERITS

A. Alleged violation of Article 5 of the Convention

1. *The parties' submissions*

54. The applicants contended that when the police officers stopped and searched them they were subjected to a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1. It was relevant that the police officer had the power to compel compliance with the section 44 procedure and had express powers to use reasonable force and/or to detain a person who refused to submit. The applicants had had no choice as to whether or not to comply with the police officer's order and would have been liable to criminal prosecution if they had refused. There was a total restraint on their liberty: they could not choose to turn around and walk away. Moreover, this power absolutely to restrict a person's movement was provided for the purpose of securing compliance with the search power, not merely incidental to it. While the procedure might sometimes be relatively brief, that was not necessarily the case, especially given the breadth of the search power and the fact that a person could be required to remain with the police officer for as long as was reasonably necessary to permit the search to be carried out.

It was the applicants' case that, if Article 5 did apply, the measures in question were not "lawful" and "in accordance with a procedure prescribed by law" because of the breadth of the discretion afforded to the executive.

55. The Government submitted that the Court had never found the exercise of a power to stop and search to constitute a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 of the Convention. Moreover, in a number of cases the Convention organs had refused to find that restrictions on liberty far more intrusive than those at issue in the present case fell within the ambit of Article 5 (the Government referred, *inter alia*, to *Raimondo v. Italy*, 22 February 1994, Series A no. 281-A; *Trijonis v. Lithuania*, no. 2333/02, 15 December 2005; *Raninen v. Finland*, 16 December 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VIII; *Gartukayev v. Russia*, no. 71933/01, 13 December 2005; *Cyprus v. Turkey*, no. 8007/77, Commission decision of 10 July 1978, *Decisions and Reports* (DR) 13, p. 85; *X. v. Germany*, no. 8334/78, Commission decision of 7 May 1981, DR 24, p. 103; and *Guenat v. Switzerland*, no. 24722/94, Commission decision of 10 April 1995, DR 81-B, p. 130). The Government argued that when the power to stop and search was looked at against this background, the ordinary exercise by the police of such a power would plainly not in usual circumstances engage Article 5, and did not do so in the applicants' cases. There were a number

of specific features which argued against the applicability of Article 5 in the particular circumstances of each applicant's case. Firstly, the duration of the searches (twenty minutes in respect of the first applicant and either five or thirty minutes in respect of the second) was clearly insufficient to amount to a deprivation of liberty in the absence of any aggravating factors. Secondly, the purpose for which the police exercised their powers was not to deprive the applicants of their liberty but to conduct a limited search for specified articles. Thirdly, the applicants were not arrested or subjected to force of any kind. Fourthly, there was no close confinement in a restricted place. Fifthly, the applicants were not placed in custody or required to attend a particular location: they were searched on the spot.

The Government further reasoned that if, contrary to their submissions, Article 5 were held to apply, the stop and search of each applicant was lawful and justified under Article 5 § 1 (b).

2. *The Court's assessment*

56. The Court notes that Article 5 § 1 is not concerned with mere restrictions on liberty of movement; such restrictions are governed by Article 2 of Protocol No. 4, which has not been ratified by the United Kingdom. In order to determine whether someone has been "deprived of his liberty" within the meaning of Article 5, the starting-point must be his concrete situation and account must be taken of a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question. The difference between deprivation of and restriction upon liberty is nonetheless merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance. Although the process of classification into one or other of these categories sometimes proves to be no easy task in that some borderline cases are a matter of pure opinion, the Court cannot avoid making the selection upon which the applicability or inapplicability of Article 5 depends (see *Guzzardi v. Italy*, 6 November 1980, §§ 92-93, Series A no. 39; *Ashingdane v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 41, Series A no. 93; and *H.L. v. the United Kingdom*, no. 45508/99, § 89, ECHR 2004-IX).

57. The Court observes that although the length of time during which each applicant was stopped and searched did not in either case exceed thirty minutes, during this period the applicants were entirely deprived of any freedom of movement. They were obliged to remain where they were and submit to the search and if they had refused they would have been liable to arrest, detention at a police station and criminal charges. This element of coercion is indicative of a deprivation of liberty within the meaning of Article 5 § 1 (see, for example, *Foka v. Turkey*, no. 28940/95, §§ 74-79, 24 June 2008). In the event, however, the Court is not required finally to

determine this question in the light of its findings below in connection with Article 8 of the Convention.

B. Alleged violation of Article 8 of the Convention

1. Whether there was an interference with the applicants' Article 8 rights

58. The Court will first consider whether the stop and search measures amounted to an interference with the applicants' right to respect for their private life.

(a) The parties' submissions

59. The applicants pointed out that the Court of Appeal had described section 44 as "an extremely wide power to intrude on the privacy of the members of the public" and the Metropolitan Police Commissioner had conceded in the domestic court that the exercise of the powers amounted to an interference with an individual's Article 8 rights (see paragraph 14 above). They submitted that Lord Bingham had been wrong to conclude that Article 8 was not engaged because "an ordinary superficial search of the person and an opening of bags, of the kind to which passengers uncomplainingly submit at airports, for example, can scarcely be said to reach" the requisite level of seriousness. They reasoned that a person at an airport submitted to be searched because it was known that airport officials had coercive powers and because the freedom to travel by air was conditional upon agreeing to be searched. Such a person could, therefore, choose not to travel by air or leave behind any personal items which he would not wish to have examined in public. Section 44 was, however, qualitatively different. Citizens engaged in lawful business in any public place could, without any prior notice or any reasonable suspicion of wrongdoing whatsoever, be required to submit all their personal effects to a detailed coercive examination. They could not turn away and leave, as they could if they were, for example, hesitant to enter a public building with a search at the entrance. They would have no idea in advance that they were present in an area where active section 44 powers were in force. The Court's case-law, for example *Peck v. the United Kingdom* (no. 44647/98, §§ 57-63, ECHR 2003-I), made it clear that an individual did not automatically forfeit his privacy rights merely by taking his personal items into a public place such as a street. Moreover, the common thread running through Article 8 was personal autonomy. That concept was substantially undermined by the police power to require submission to a coercive search in a public place, particularly since the lack of prior notice

entailed that everyone had to assume that, wherever they went in public, they might be required to submit to a search.

60. The Government submitted that the searches of the applicants did not amount to an interference with their right to respect for their private lives. Not every act that might impinge upon a person's autonomy or physical integrity would entail such an interference (see *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, 25 March 1993, § 36, Series A no. 247-C). Whether or not the right to private life was engaged by a particular measure impinging on a person's autonomy or physical integrity would depend both upon the seriousness of that measure and upon the degree to which the person concerned had in the circumstances acted in a sphere where public life or the interests of other people were necessarily engaged. While the Government accepted that in certain circumstances a particularly intrusive search might amount to an interference with Article 8, they submitted that a normal, respectful search under section 45 of the 2000 Act would not and that there was no interference in the applicants' cases. The applicants were not searched at home, or even in a police station, but on the spot. In accordance with the Code of Practice (see paragraph 36 above), since neither applicant was asked to remove any articles of clothing, only an examination of outer garments and bags was conducted, of the type to which passengers regularly submit at airports. The applicants were not asked for personal details beyond their names, addresses and places of birth. In both cases, the intrusion was of relatively brief duration. Moreover, the applicants had brought themselves into contact with the public sphere through their voluntary engagement with a public demonstration. The fact that in other circumstances a more intrusive search might be conducted did not enable the present applicants to complain of any interference with their rights under Article 8: the Court did not examine the possible operation of legislation *in abstracto*.

(b) The Court's assessment

61. 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. The notion of personal autonomy is an important principle underlying the interpretation of its guarantees (see *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III). The Article also protects a right to identity and personal development, and the right to establish relationships with other human beings and the outside world. 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". There are a number of elements relevant to a consideration of

whether a person's private life is concerned in measures effected outside a person's home or private premises. In this connection, a person's reasonable expectations as to privacy may be a significant, though not necessarily conclusive, factor (see *P.G. and J.H. v. the United Kingdom*, no. 44787/98, §§ 56-57, ECHR 2001-IX, and *Peck*, cited above, §§ 57-63).

62. Turning to the facts of the present case, the Court notes that sections 44 to 47 of the 2000 Act permit a uniformed police officer to stop any person within the geographical area covered by the authorisation and physically search the person and anything carried by him or her. The police officer may request the individual to remove headgear, footwear, an outer coat, jacket and gloves. Paragraph 3.5 of the related Code of Practice further clarifies that the police officer may place his or her hand inside the searched person's pockets, feel around and inside his or her collars, socks and shoes and search the person's hair (see paragraph 36 above). The search takes place in public and failure to submit to it amounts to an offence punishable by imprisonment or a fine or both (see paragraph 33 above). In the domestic courts, although the House of Lords doubted whether Article 8 was applicable, since the intrusion did not reach a sufficient level of seriousness, the Metropolitan Police Commissioner conceded that the exercise of the power under section 44 amounted to an interference with an individual's Article 8 rights and the Court of Appeal described it as "an extremely wide power to intrude on the privacy of the members of the public" (see paragraphs 14 and 19 above).

63. The Government argue that in certain circumstances a particularly intrusive search may amount to an interference with an individual's Article 8 rights, as may a search which involves perusing an address book or diary or correspondence, but that a superficial search which does not involve the discovery of such items does not do so. The Court is unable to accept this view. Irrespective of whether in any particular case correspondence or diaries or other private documents are discovered and read or other intimate items are revealed in the search, the Court considers that the use of the coercive powers conferred by the legislation to require an individual to submit to a detailed search of his person, his clothing and his personal belongings amounts to a clear interference with the right to respect for private life. Although the search is undertaken in a public place, this does not mean that Article 8 is inapplicable. Indeed, in the Court's view, the public nature of the search may, in certain cases, compound the seriousness of the interference because of an element of humiliation and embarrassment. Items such as bags, wallets, notebooks and diaries may, moreover, contain personal information which the owner may feel uncomfortable about having exposed to the view of his companions or the wider public.

64. The Court is also unpersuaded by the analogy drawn with the search to which passengers uncomplainingly submit at airports or at the entrance of a public building. It does not need to decide whether the search of the person and of his bags in such circumstances amounts to an interference with an individual's Article 8 rights, albeit one which is clearly justified on security grounds, since for the reasons given by the applicants the situations cannot be compared. An air traveller may be seen as consenting to such a search by choosing to travel. He knows that he and his bags are liable to be searched before boarding the aeroplane and has a freedom of choice, since he can leave personal items behind and walk away without being subjected to a search. The search powers under section 44 are qualitatively different. The individual can be stopped anywhere and at any time, without notice and without any choice as to whether or not to submit to a search.

65. Each of the applicants was stopped by a police officer and obliged to submit to a search under section 44 of the 2000 Act. For the reasons above, the Court considers that these searches constituted interferences with their right to respect for private life under Article 8. Such an interference is justified by the terms of paragraph 2 of Article 8 only if it is "in accordance with the law", pursues one or more of the legitimate aims referred to in paragraph 2 and is "necessary in a democratic society" in order to achieve the aim or aims (see, for example, *Liberty and Others v. the United Kingdom*, no. 58243/00, § 58, 1 July 2008).

2. *Whether the interference was "in accordance with the law"*

(a) **The parties' submissions**

(i) *The applicants*

66. The applicants submitted that the object of the legal certainty requirement running through the Convention was to give protection against arbitrary interference by the public authorities. It followed that "law" must be accessible, foreseeable and compatible with the rule of law, giving an adequate indication of the circumstances in which a power might be exercised and thereby enabling members of the public to regulate their conduct and foresee the consequences of their actions. The executive could not be granted an unfettered discretion; moreover, the scope of any discretion conferred on the executive had to be defined with such precision, appropriate to the subject matter, as to make clear the conditions in which a power might be exercised. In addition, there had to be legal safeguards against abuse.

67. The applicants submitted that the requirement of accessibility was not met in their case. While sections 44 to 47 of the 2000 Act were adequately accessible to the public, the authorisation and confirmation were not. Thus, a member of the public would know that a section 44 power to stop and search could be conferred on the police, but would not know at any given time or in any given place whether it had been so conferred. He could not know whether, if he went to any particular location, he would be liable to be stopped and searched and, if he were stopped and searched, he could not know whether the police officer was authorised to carry out the procedure. When, unknown to a member of the public, the power had been conferred on a constable, the constable's discretion to stop and search was broad and ill-defined, requiring no grounds of suspicion and constrained solely by the condition that it could be exercised only for the purpose of searching for articles of a kind which could be used in connection with terrorism.

68. They contended that although the 2000 Act and the Code of Practice (see paragraphs 28-36 above) informed the public of the availability and scope of the section 44 powers, if duly authorised, they did not require the fact or details of any authorisation to be publicised in any way, even retrospectively. In the applicants' view, the efficacy of the section 44 power would not be weakened by advance notification of its availability. Prior notice would reinforce the deterrent effect of the measure. Furthermore, the availability and scope of other stop and search powers, for example, at ports and borders, were publicised without undermining their efficacy. During the domestic proceedings the Government had consented to the retrospective publication of the authorisations relevant to the case, which covered the whole of the Metropolitan Police District. It could not be correct that the purpose of using the section 44 power had been "wholly undermined" because the extent of the authorisation was now known.

69. The applicants further alleged that there were insufficient safeguards against misuse of the power to stop and search. The Government had appointed an Independent Reviewer to monitor, review and report on the operation of the 2000 Act (see paragraphs 37-43 above). However, concerning the "extensive" deployment nationwide of section 44 powers, for example, Lord Carlile had decided that it would not be in the public interest to provide details of the reasons and events.

70. No prior judicial authorisation was required for the availability of the section 44 power and the possibility of bringing proceedings in the County Court to determine whether the power had been properly and lawfully used was a wholly inadequate safeguard against misuse and arbitrariness. The *ex post facto* review of the exercise of the section 44 power

by the County Court in any individual's case did not rectify the lack of legal certainty associated with the power. The applicants' own cases illustrated this point: once the House of Lords had rejected their complaints under the Convention, it was open to the County Court only to determine whether the officers were actually looking for terrorist articles and whether the applicants were obviously not terrorist suspects, a question to which a positive answer was virtually impossible. The removal of the "reasonable suspicion" requirement, or any other objective basis for the search, rendered the citizen extremely vulnerable to an arbitrary exercise of power, restrained only by the police officer's honesty to divulge what type of incriminating article he was looking for on the occasion in question. The lack of any practical and effective safeguards was compounded by the apparent breadth of the definition of "articles of a kind which could be used in connection with terrorism". There was thus a real risk that the section 44 powers might be misused so as to regulate protest or to maintain public order, rather than to counter terrorism. This clearly had far-reaching consequences for civil liberties in the United Kingdom, particularly as, at the material time, the authorisation covered the whole of the Metropolitan Police District and had been continuously renewed every month for almost six years, and as there was no requirement that the authorisation be necessary or suitable, but only "expedient", for preventing terrorism.

(ii) *The Government*

71. The Government submitted that the requirement of lawfulness under the Convention was met in the present case by a combination of the legislative provisions; by the information given to individuals following a search under section 44; by the precise instructions in the Code of Practice on how search powers were to be exercised; and by the availability of court proceedings to challenge the use of those powers by the police in individual cases. Sections 44 to 45 of the 2000 Act were clear as to their effect. They gave notice to citizens that they might be required to submit to a stop and search and provided safeguards against abuse, well in excess of provisions of national law that the Court or Commission in cases had held to be sufficiently foreseeable in the national security context (as in, for example, *Brind v. the United Kingdom*, no. 18714/91, Commission decision of 9 May 1994, DR 77-A, p. 42; *Al-Nashif v. Bulgaria*, no. 50963/99, §§ 117-29, 20 June 2002; and *Esbest v. the United Kingdom*, no. 18601/91, Commission decision of 2 April 1993, unreported).

72. In this regard, it was relevant that the statutory framework in sections 44 to 46 of the 2000 Act carefully defined and restricted the purposes for which the search powers could be used; who could issue authorisations;

under what circumstances and for how long authorisations could be issued; who could confirm those authorisations; in what circumstances and for how long authorisations could be given; and in what circumstances the search powers themselves could be exercised. In addition, the Code of Practice, which was a public document, set out very detailed instructions on the exercise of the stop and search power. It required an officer conducting a search to explain to the individual who was stopped the precise purpose of the search, the nature of the legal power exercised and the fact and nature of any authorisation given for the search. The authorisation could be challenged by way of judicial review proceedings on the ground that it exceeded the enabling power in section 44 of the 2000 Act. If the search were claimed to have been conducted for improper purposes, or contrary to the provisions of the 2000 Act or the Code of Practice, it could be challenged by way of judicial review proceedings or in a County Court action for damages. Further protection against any arbitrary interference with individuals' rights was provided by the oversight of Lord Carlile, who was appointed as Independent Reviewer to monitor the exercise of the powers under the 2000 Act.

73. The Government rejected the applicants' contention that authorisations should be published in advance. Firstly, and crucially, it would wholly undermine the purpose for which authorisations were given. Publishing details of authorisations would by implication reveal those places where such measures to protect against terrorist attack had not been put in place, identifying them as soft targets for terrorists. It would undermine the ability of the police to use stop and search powers effectively, without giving advance warning to terrorists, where they suspected terrorists to be operating. It would also assist terrorists in assessing the State's effectiveness in penetrating their networks or understanding their activities.

74. The Government maintained that there were adequate safeguards against the misuse of the power. The combination of oversight by the Independent Reviewer and scrutiny by the national courts fully met any assertion that the section 44 to 46 powers could be used arbitrarily. For example, in the applicants' case, the County Court was able to – and did – examine whether the officers used their powers under section 45 for their proper purpose, namely to look for terrorist articles. The officers were not free to act arbitrarily. The applicants had a right to cross-examine them and the court was free to form its own view about their evidence. The fact that, in the event, the County Court accepted the officers' evidence did not in any way indicate that its oversight was inadequate.

75. In the Government's view, the applicants' complaints in this connection were, in essence, a collateral attack on the absence of any

“reasonable suspicion” requirement in sections 44 to 46 of the 2000 Act. But there were good reasons why officers should not have to act upon reasonable suspicion: as Lord Bingham pointed out in the House of Lords (see paragraph 21 above), this was to ensure that a constable was not deterred from stopping and searching a person whom he suspected as a potential terrorist by the fear that he could not show reasonable grounds for his suspicion. It reflected the fact that intelligence rarely provided complete information about when and where a terrorist attack might occur and thus that vital decisions had to be taken on the basis of partial information.

(b) The Court’s assessment

76. The Court notes its well established case-law that the words “in accordance with the law” require the impugned measure both to have some basis in domestic law and to be compatible with the rule of law, which is expressly mentioned in the Preamble to the Convention and inherent in the object and purpose of Article 8. The law must thus be adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct (see *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, §§ 95 and 96, ECHR 2008).

77. For domestic law to meet these requirements it must afford a measure of legal protection against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by the Convention. In matters affecting fundamental rights it would be contrary to the rule of law, one of the basic principles of a democratic society enshrined in the Convention, for a legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate with sufficient clarity the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise (see *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 55, ECHR 2000-V; *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [GC], no. 30985/96, § 4, ECHR 2000-XI; and *Maestri v. Italy* [GC], no. 39748/98, § 30, ECHR 2004-I; see also, among other examples, *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 March 1983, §§ 88-90, Series A no. 61; *Funke v. France*, 25 February 1993, §§ 56-57, Series A no. 256-A; *Al-Nashif*, cited above, § 119; *Ramazanov and Others v. Azerbaijan*, no. 44363/02, § 62, 1 February 2007; *Glas Nadezhda EOOD and Anatoliy Elenkov v. Bulgaria*, no. 14134/02, § 46, 11 October 2007; *Vlasov v. Russia*, no. 78146/01, § 125, 12 June 2008; and *Meltex Ltd and Mousesyan v. Armenia*, no. 32283/04, § 81, 17 June 2008). The level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and

the number and status of those to whom it is addressed (see, for example, *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], no. 25594/94, § 31, ECHR 1999-VIII, and *S. and Marper*, cited above, § 96).

78. It is not disputed that the power in question in the present case has a basis in domestic law, namely sections 44 to 47 of the 2000 Act (see paragraphs 28-34 above). In addition, the Code of Practice, which is a public document, sets out details of the manner in which the constable must carry out the search (see paragraphs 35-36 above).

79. The applicants, however, complain that these provisions confer an unduly wide discretion on the police, both in terms of the authorisation of the power to stop and search and its application in practice. The House of Lords considered that this discretion was subject to effective control, and Lord Bingham identified eleven constraints on abuse of power (see paragraph 16 above). However, in the Court's view, the safeguards provided by domestic law have not been demonstrated to constitute a real curb on the wide powers afforded to the executive so as to offer the individual adequate protection against arbitrary interference.

80. The Court notes at the outset that the senior police officer referred to in section 44(4) of the Act is empowered to authorise any constable in uniform to stop and search a pedestrian in any area specified by him within his jurisdiction if he "considers it expedient for the prevention of acts of terrorism". However, "expedient" means no more than "advantageous" or "helpful". There is no requirement at the authorisation stage that the stop and search power be considered "necessary" and therefore no requirement of any assessment of the proportionality of the measure. The authorisation is subject to confirmation by the Secretary of State within forty-eight hours. The Secretary of State may not alter the geographical coverage of an authorisation and although he or she can refuse confirmation or substitute an earlier time of expiry, it appears that in practice this has never been done. Although the exercise of the powers of authorisation and confirmation is subject to judicial review, the width of the statutory powers is such that applicants face formidable obstacles in showing that any authorisation and confirmation are *ultra vires* or an abuse of power.

81. The authorisation must be limited in time to twenty-eight days, but it is renewable. It cannot extend beyond the boundary of the police force area and may be limited geographically within that boundary. However, many police force areas in the United Kingdom cover extensive regions with a concentrated population. The Metropolitan Police Force Area, where the applicants were stopped and searched, extends to all of Greater London. The failure of the temporal and geographical restrictions provided by Parliament to act as any real check on the issuing of authorisations by the executive are

demonstrated by the fact that an authorisation for the Metropolitan Police District has been continuously renewed in a “rolling programme” since the powers were first granted (see paragraph 34 above).

82. An additional safeguard is provided by the Independent Reviewer (see paragraph 37 above). However, his powers are confined to reporting on the general operation of the statutory provisions and he has no right to cancel or alter authorisations, despite the fact that in every report from May 2006 onwards he has expressed the clear view that “section 44 could be used less and I expect it to be used less” ...

83. Of still further concern is the breadth of the discretion conferred on the individual police officer. The officer is obliged, in carrying out the search, to comply with the terms of the Code of Practice. However, the Code governs essentially the mode in which the stop and search is carried out, rather than providing any restriction on the officer’s decision to stop and search. That decision is, as the House of Lords made clear, one based exclusively on the “hunch” or “professional intuition” of the officer concerned (see paragraph 23 above). Not only is it unnecessary for him to demonstrate the existence of any reasonable suspicion; he is not required even subjectively to suspect anything about the person stopped and searched. The sole proviso is that the search must be for the purpose of looking for articles which could be used in connection with terrorism, a very wide category which could cover many articles commonly carried by people in the streets. Provided the person concerned is stopped for the purpose of searching for such articles, the police officer does not even have to have grounds for suspecting the presence of such articles. As noted by Lord Brown in the House of Lords, the stop and search power provided for by section 44 “radically ... departs from our traditional understanding of the limits of police power” (see paragraph 23 above).

84. In this connection, the Court is struck by the statistical and other evidence showing the extent to which resort is had by police officers to the powers of stop and search under section 44 of the Act. The Ministry of Justice recorded a total of 33,177 searches in 2004/05, 44,543 in 2005/06, 37,197 in 2006/07 and 117,278 in 2007/08 (see paragraphs 44 and 46 above). In his report into the operation of the Act in 2007, Lord Carlile noted that while arrests for other crimes had followed searches under section 44, none of the many thousands of searches had ever related to a terrorism offence; in his 2008 report Lord Carlile noted that examples of poor and unnecessary use of section 44 abounded, there being evidence of cases where the person stopped was so obviously far from any known terrorism profile that, realistically, there was not the slightest possibility of him/her being a terrorist, and no other feature to justify the stop.

85. In the Court's view, there is a clear risk of arbitrariness in the grant of such a broad discretion to the police officer. While the present cases do not concern black applicants or those of Asian origin, the risks of the discriminatory use of the powers against such persons is a very real consideration, as the judgments of Lord Hope, Lord Scott and Lord Brown recognised. The available statistics show that black and Asian persons are disproportionately affected by the powers, although the Independent Reviewer has also noted, in his most recent report, that there has also been a practice of stopping and searching white people purely to produce greater racial balance in the statistics (see paragraphs 43-44 above). There is, furthermore, a risk that such a widely framed power could be misused against demonstrators and protestors in breach of Article 10 and/or 11 of the Convention.

86. The Government argue that safeguards against abuse are provided by the right of an individual to challenge a stop and search by way of judicial review or an action for damages. But the limitations of both actions are clearly demonstrated by the present case. In particular, in the absence of any obligation on the part of the officer to show a reasonable suspicion, it is likely to be difficult if not impossible to prove that the power was improperly exercised.

87. In conclusion, the Court considers that the powers of authorisation and confirmation as well as those of stop and search under sections 44 and 45 of the 2000 Act are neither sufficiently circumscribed nor subject to adequate legal safeguards against abuse. They are not, therefore, "in accordance with the law" and it follows that there has been a violation of Article 8 of the Convention.

C. Alleged violations of Articles 10 and 11 of the Convention

88. The applicants further alleged that their rights to freedom of expression under Article 10, and freedom of assembly under Article 11, of the Convention were violated. It was argued that a stop and search which had the effect of delaying, even temporarily, contemporaneous reporting or filming of a protest amounted to an interference with Article 10 rights. It was further argued that the legislation itself, with its inadequate safeguards, might well have an intimidatory and chilling effect on the exercise of those rights in the form of peaceful protest and that this was precisely the position in the case of the first applicant.

89. The Government argued that neither the existence of the powers to stop and search nor the exercise of those powers in the particular circumstances of the applicants' case constituted an interference with their Article 10 or 11 rights.

90. In the light of its above conclusion that there has been a violation of Article 8, the Court does not consider it necessary to examine the applicants' remaining complaints under the Convention.

III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

91. 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

92. The applicants submitted that they had felt harassed and intimidated by the police actions and that it would be appropriate for the Court to award compensation of 500 pounds sterling (GBP) each in respect of non-pecuniary damage.

93. The Government submitted that, in view of the short duration of the stop and search, no monetary compensation should be awarded.

94. The Court agrees with the Government that the finding of a violation constitutes sufficient just satisfaction in the circumstances of the present case.

B. Costs and expenses

95. The applicants also claimed GBP 40,652.06, including value-added tax (VAT), for the costs and expenses incurred before the Court. These included GBP 8,178.92 costs of Liberty (charging at GBP 210 per hour for principal lawyers and GBP 111 per hour for a trainee solicitor) together with the fees of three counsel totalling GBP 32,473.14 including VAT.

96. The Government submitted that the hourly rates charged by the applicants' representatives and the number of hours claimed for were excessive, particularly since the issues had already been litigated in detail before the domestic courts.

97. According to the Court's case-law, an applicant is entitled to the reimbursement of costs and expenses only in so far as it has been shown that these have been actually and necessarily incurred and were reasonable as to quantum. In the present case, regard being had to the information in its possession and awards made in comparable cases against the United Kingdom (see, for example, *S. and Marper v. the United Kingdom* [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, §§ 95 and 96, ECHR 2008), the Court considers it reasonable to award the sum of 35,000 euros (EUR) covering

costs for the proceedings before the Court, less EUR 1,150 already received by way of legal aid.

C. Default interest

98. The Court considers it appropriate that the default interest rate 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;
2. *Holds* that there has been a violation of Article 8 of the Convention;
3. *Holds* that there is no need to examine the complaints under Articles 5, 10 and 11 of the Convention;
4. *Holds* that the finding of a violation constitutes sufficient just satisfaction in respect of any non-pecuniary damage suffered by the applicants;
5. *Holds*
 - (a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 33,850 (thirty-three thousand eight hundred and fifty euros), plus any tax that may be chargeable to the applicants, in respect of costs and expenses, to be converted into pounds sterling at the rate applicable at the date of settlement;
 - (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 applicants' claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 12 January 2010, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Lawrence Early
Registrar

Lech Garlicki
President

GILLAN ET QUINTON c. ROYAUME-UNI
(Requête n° 4158/05)

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 12 JANVIER 2010¹

1. Traduction; original anglais. Extraits.

SOMMAIRE¹**Pouvoir d'interpellation et de fouille sans avoir à justifier de raisons plausibles de soupçonner l'existence d'un méfait****Article 8**

Vie privée – Pouvoir d'interpellation et de fouille sans avoir à justifier de raisons plausibles de soupçonner l'existence d'un méfait – Ingérence – Caractère public de la fouille – Absence de consentement implicite à la fouille – Mesure prévue par la loi – Pouvoirs légaux autorisant l'interpellation et la fouille énoncés de manière trop générale – Faculté d'appréciation étendue accordée aux policiers dans l'exercice des pouvoirs d'interpellation et de fouille – Preuves statistiques – Obstacles pratiques à un contrôle effectif du juge – Absence de garanties légales adéquates pour parer au risque manifeste d'arbitraire

*

* *

Les articles 44 à 47 de la loi de 2000 sur le terrorisme habilent certains hauts fonctionnaires de police, si ceux-ci le jugent « utile aux fins de la prévention d'actes de terrorisme », à autoriser tout policier en uniforme dans une zone géographique définie à interpellier et fouiller les piétons et automobilistes, ainsi que les passagers de véhicules. L'autorisation doit être confirmée par le ministre dans les quarante-huit heures, faute de quoi elle devient caduque. Elle ne peut durer plus de vingt-huit jours, mais elle est renouvelable. Les pouvoirs qu'elle confère ne peuvent être employés qu'« aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme », mais le policier qui les exerce n'a pas à justifier de « motifs légitimes de soupçonner la présence d'articles de ce type ». Il peut demander à la personne fouillée d'ôter son couvre-chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants et, s'il est raisonnablement nécessaire de le faire, mettre ses mains à l'intérieur des poches ou palper l'intérieur du col, les chaussettes et les chaussures et contrôler la chevelure selon les circonstances. La fouille est conduite en public à l'endroit où la personne est interpellée ou à proximité. Le refus d'obtempérer est constitutif d'une infraction pénale punissable d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende. Un évaluateur indépendant produit au moins chaque année devant le Parlement un rapport sur l'application de cette loi. Le pouvoir d'interpellation et de fouille était en vigueur sur tout le territoire de la police métropolitaine (le Grand-Londres) en vertu d'un « programme continu » d'autorisations et de confirmations

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

successives. Entre 2004 et 2008, le nombre de fouilles consignées par le ministère de la Justice a régulièrement augmenté, passant de 33 177 à 117 278. L'évaluateur indépendant a critiqué de plus en plus souvent l'usage fait de ce pouvoir, faisant état de problèmes de «recours inopportun ou inutile» et mettant en doute la nécessité d'une autorisation continue couvrant l'ensemble du territoire de la police métropolitaine, au lieu d'une autorisation restreinte aux sites importants.

Les requérants en l'espèce furent interpellés et fouillés par la police au cours d'incidents distincts, alors qu'ils se rendaient à une manifestation pour protester contre une foire aux armements. M. Gillan était à vélo et portait un sac à dos. M^{me}Quinton, journaliste de profession, fut interpellée et fouillée alors qu'elle avait montré ses cartes de presse. Dans chacun des cas, la fouille n'a pas duré plus de trente minutes. Les requérants demandèrent par la suite un contrôle judiciaire, mais en vain. Jugeant en dernier ressort, la Chambre des lords doutait qu'une fouille superficielle ordinaire pût passer pour une atteinte à la vie privée susceptible de faire jouer l'article 8 de la Convention et estimait que, même à supposer applicable cette disposition, le pouvoir d'interpellation et de fouille était conforme au principe de légalité tel qu'énoncé par la Convention, les policiers n'étant pas libres d'agir arbitrairement. Les requérants formèrent également devant le juge civil une action en réparation mais ils furent déboutés et ne firent pas appel.

1. Sur la recevabilité: le Gouvernement soutient que, n'ayant pas donné suite à la proposition faite par la *High Court* de statuer à huis clos sur la justification de l'autorisation et de sa confirmation et n'ayant pas fait appel du jugement de la *County Court*, les requérants n'ont pas épuisé toutes les voies de recours internes. La Cour constate que, toutefois, les requérants ne contestent pas la conformité à la loi de 2000 sur le terrorisme des mesures d'interpellation et de fouille adoptées à leur rencontre. Leurs griefs portent plutôt sur la compatibilité globale des pouvoirs d'interpellation et de fouille avec la Convention. Dès lors, les voies de recours évoquées par le Gouvernement n'auraient pas permis utilement ou effectivement de statuer sur ces griefs soulevés devant la Cour.

Conclusion: exception préliminaire rejetée (unanimité).

2. Sur le fond: le recours à des pouvoirs de contrainte imposant à quiconque de se plier à une fouille minutieuse de sa personne, de ses vêtements ou de ses effets personnels est manifestement constitutif d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Le caractère public de la fouille, avec le désagrément qu'entraîne l'exposition des effets personnels en public, peut même dans certains cas aggraver ladite ingérence du fait de l'humiliation et de la gêne qui en résultent. L'ingérence n'est pas comparable aux fouilles auxquelles les gens se plient de bonne grâce dans un aéroport ou à l'entrée d'un bâtiment public. Le passager d'un avion peut en effet passer pour avoir consenti à cette fouille en ayant choisi de voyager et il peut ne pas emmener d'effets personnels et rebrousser chemin sans être fouillé. Il y a une différence de nature avec les pouvoirs de fouille prévus par la loi de 2000 sur

le terrorisme, ceux-ci pouvant être appliqués partout et à tout moment, sans préavis et sans que les personnes visées puissent choisir d'être fouillées ou non.

Quant à savoir si la mesure est « prévue par la loi », il n'est pas contesté que le pouvoir d'interpellation et de fouille a une base légale, en l'occurrence les articles 44 à 47 de la loi de 2000 sur le terrorisme, combinés avec le code de conduite applicable, un texte publié. La question est de savoir si ces dispositions confèrent à la police un pouvoir excessivement discrétionnaire, pour ce qui est tant de l'autorisation du recours au pouvoir d'interpellation et de fouille que de son application en pratique. Pour la Cour, il n'a pas été établi que les garanties prévues par le droit interne offrent au justiciable une protection individuelle adéquate contre l'arbitraire. Premièrement, en ce qui concerne le stade de l'autorisation et de la confirmation, la Cour relève que les hauts fonctionnaires de police en question peuvent autoriser le recours aux pouvoirs d'interpellation et de fouille s'ils le jugent « utile » (par opposition à « nécessaire ») aux fins de la prévention d'actes de terrorisme, de sorte que rien n'impose une appréciation de la proportionnalité de la mesure. De plus, si l'autorisation doit être confirmée par le ministre dans les quarante-huit heures, ce dernier ne peut modifier le territoire couvert par une autorisation et semble n'avoir jamais en pratique refusé une confirmation ni réduit la durée de validité d'une autorisation. L'incapacité des restrictions temporelles et géographiques apportées par la loi à servir de contrepoids réel est démontrée par le renouvellement constant de l'autorisation accordée à la circonscription de la police métropolitaine, dans le cadre d'un « programme continu ». Enfin, il n'y a guère de chance de pouvoir contester une autorisation : l'exercice des pouvoirs légaux d'autorisation et de confirmation est certes soumis au contrôle du juge, mais leur étendue est telle que le justiciable qui cherchera à démontrer qu'une autorisation ou une confirmation a été donnée en excès ou abus de pouvoir sera confronté à de formidables obstacles, tandis que les pouvoirs de l'évaluateur indépendant se limitent à l'établissement de rapports sur l'application en général des dispositions légales et qu'il ne peut annuler ou modifier les autorisations.

L'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à chaque policier est, quant à elle, un autre élément préoccupant. Un policier qui conduit une fouille est certes tenu de se conformer aux dispositions du code de conduite mais ce texte prévoit essentiellement les modalités d'exécution de ces mesures au lieu d'imposer des restrictions quant au choix des personnes interpellées et fouillées. Pareil choix se fonde uniquement sur le « pressentiment » ou l'« intuition professionnelle » du policier qui le fait. Ce dernier n'a pas non plus à démontrer l'existence de soupçons plausibles, ni même à nourrir subjectivement le moindre soupçon à l'égard de la personne interpellée et fouillée. La seule réserve est que la fouille doit servir à rechercher des articles susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'actes de terrorisme, une catégorie tellement vaste qu'elle peut englober n'importe quel objet courant que les gens emportent dans la rue. Du moment que la personne concernée est interpellée aux fins de la recherche d'articles de ce type, le policier n'a même pas à justifier qu'il en soupçonne la présence.

A cet égard, les données statistiques et autres éléments attestant l'ampleur du recours par la police aux pouvoirs d'interpellation et de fouille sont frappants. Constatant le nombre élevé de fouilles en cause et prenant note des rapports de l'évaluateur indépendant indiquant que les pouvoirs sont inutilement utilisés, la Cour estime qu'accorder un pouvoir aussi étendu aux policiers faisait naître un risque clair d'arbitraire. Le risque que les pouvoirs soient utilisés de manière discriminatoire contre les minorités ethniques est une vraie réalité et les statistiques montrent l'usage disproportionné qui en est fait contre les personnes de race noire ou d'origine asiatique. Il y a également un risque qu'un pouvoir aussi peu encadré soit abusivement utilisé contre les manifestants et protestataires. De même, comme le montre le cas des requérants, le contrôle judiciaire ou l'action en réparation pour contester l'exercice des pouvoirs d'interpellation et de fouille par un policier dans un cas donné risquent fort d'échouer, étant donné que, ce dernier n'étant pas tenu de démontrer l'existence de soupçons légitimes, il sera presque impossible de prouver l'abus de pouvoir.

En conclusion, ni les pouvoirs d'autorisation et de confirmation ni les pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par les articles 44 et 45 de la loi de 2000 sur le terrorisme ne sont suffisamment encadrés et entourés de garanties légales adéquates contre les abus. L'ingérence qu'ils emportent n'est donc pas « prévue par la loi ».

Conclusion : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour juge qu'un constat de violation vaut satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral subi. Elle accorde une somme au titre des frais et dépens.

Jurisprudence citée par la Cour

- Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, série A n° 61
Funke c. France, 25 février 1993, série A n° 256-A
Hashman et Harrup c. Royaume-Uni [GC], n° 25594/94, CEDH 1999-VIII
Rotaru c. Roumanie [GC], n° 28341/95, CEDH 2000-V
Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], n° 30985/96, CEDH 2000-XI
P.G. et J.H. c. Royaume-Uni, n° 44787/98, CEDH 2001-IX
Pretty c. Royaume-Uni, n° 2346/02, CEDH 2002-III
Al-Nashif c. Bulgarie, n° 50963/99, 20 juin 2002
Peck c. Royaume-Uni, n° 44647/98, CEDH 2003-I
Maestri c. Italie [GC], n° 39748/98, CEDH 2004-I
Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan, n° 44363/02, 1^{er} février 2007
Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie, n° 14134/02, 11 octobre 2007
Vlassov c. Russie, n° 78146/01, 12 juin 2008
Meltex Ltd et Movsessian c. Arménie, n° 32283/04, 17 juin 2008
Foca c. Turquie, n° 28940/95, 24 juin 2008
Liberty et autres c. Royaume-Uni, n° 58243/00, 1^{er} juillet 2008
S. et Marper c. Royaume-Uni [GC], n^{os} 30562/04 et 30566/04, CEDH 2008

En l'affaire Gillan et Quinton c. Royaume-Uni,

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

Lech Garlicki, *président*,

Nicolas Bratza,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 12 mai et 8 décembre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 4158/05) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Kevin Gillan et M^{me} Pennie Quinton (« les requérants »), ont saisi la Cour le 26 janvier 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Le formulaire de requête rempli a été produit le 30 avril 2007.

2. Les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés par M^e Corinna Ferguson, avocate pour Liberty, une organisation de défense des libertés civiles basée à Londres. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. John Grainger, du *Foreign and Commonwealth Office*.

3. Les requérants voyaient dans l'exercice par la police des pouvoirs d'interpellation et de fouille (*stop and search*) à leur rencontre une atteinte à leurs droits découlant des articles 5, 8, 10 et 11 de la Convention.

4. Par une décision du 30 mai 2008, le président de la chambre a communiqué les griefs au Gouvernement. Il a également été décidé d'examiner la recevabilité de la requête conjointement au fond (article 29 § 3 de la Convention).

5. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 12 mai 2009 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. J. Grainger, du *Foreign and Commonwealth Office*, *agent*,
 J. Eadie *QC*,
 J. Milford, *conseils*,
 M. Kumicki,
 A. Mitham,
 M^{me} J. Gladstone, *conseillers*;

– *pour les requérants*

MM. B. Emmerson *QC*,
 A. Bailin, *conseils*,
 M^e C. Ferguson, avocate, *conseiller*.

La Cour a entendu M. B. Emmerson et M. J. Eadie *QC* en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses aux questions posées par les juges.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants sont nés respectivement en 1977 et 1971 et résident à Londres.

A. Les fouilles

7. Entre le 9 et le 12 septembre 2003 fut tenue au ExCel Centre, dans les Docklands, à l'est de Londres, une exposition internationale sur les systèmes et le matériel de défense (« la foire aux armements »), un événement qui donna lieu à des protestations et manifestations.

8. Le 9 septembre 2003, vers 10 h 30, le premier requérant se déplaçait à vélo avec un sac à dos près de la foire aux armements, pour rejoindre une manifestation. Il fut interpellé et fouillé par deux policiers qui lui indiquèrent qu'ils le soumettaient à cette mesure en vertu des dispositions de l'article 44 de la loi de 2000 sur le terrorisme (« la loi de 2000 »; paragraphes 28-34 ci-dessous) pour rechercher sur lui des articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme. Une notice lui fut remise à cet égard. Selon le premier requérant, lorsqu'il avait demandé les raisons de son interpellation, on lui répondit que c'était parce qu'il y avait beaucoup de manifestants et que la police craignait qu'ils causassent des troubles. Aucune pièce incriminante n'ayant été trouvée sur lui (bien que les policiers eussent saisi des imprimés

d'ordinateur renfermant des informations sur la manifestation), le requérant fut autorisé à repartir. Il a été retenu une vingtaine de minutes par la police.

9. Le 9 septembre 2003, vers 13 h 15, la seconde requérante, vêtue d'une veste de photographe et portant un petit sac et une caméra à la main, fut interpellée à proximité de la foire aux armements. Elle venait apparemment de sortir des buissons. Journaliste de profession, elle se trouvait dans le secteur pour filmer les manifestations. Elle fut fouillée par une agente de la police métropolitaine (*Metropolitan Police*) bien qu'elle eût montré ses cartes de presse pour indiquer sa profession. On lui dit d'arrêter de filmer. La policière lui indiqua qu'elle faisait usage des pouvoirs conférés par les articles 44 et 45 de la loi de 2000. Aucune pièce incriminante n'ayant été trouvée sur elle, l'intéressée fut autorisée à repartir. Alors que le procès-verbal de sa fouille précise que son interpellation a duré cinq minutes, elle pense que cette mesure a plutôt duré une trentaine de minutes. Elle dit avoir été tellement intimidée et bouleversée qu'elle ne se sentait pas capable de rejoindre la manifestation alors qu'elle souhaitait en faire un documentaire ou vendre les séquences filmées par elle.

B. Les procédures de contrôle judiciaire

1. La High Court

10. Les requérants contestèrent, par le biais de procédures de contrôle judiciaire, la légalité des pouvoirs d'interpellation et de fouille exercés contre eux. Avant l'audience devant la *High Court*, le ministre de l'Intérieur leur proposa la conduite d'une procédure qui aurait permis à cette juridiction d'examiner à huis clos, à la lumière des conclusions d'un avocat spécial (*special advocate*), les documents des services du renseignement sur la base desquels il avait décidé de confirmer l'autorisation (article 46 de la loi de 2000 ; paragraphes 30-31 ci-dessous). Les intéressés indiquèrent cependant qu'ils n'estimaient ni nécessaire ni opportun de procéder de cette manière car ce n'était pas le constat de l'existence d'une menace globale terroriste sur le Royaume-Uni qu'ils entendaient contester. Premièrement ils soutenaient plutôt que, s'inscrivant dans le cadre d'un programme continu d'autorisations couvrant l'ensemble de l'agglomération londonienne, l'autorisation et la confirmation en question avaient été données en excès de pouvoir et étaient illégales en raison d'éléments indiquant clairement que, pour le Parlement, une autorisation au sens de l'article 44 de la loi de 2000 (« une autorisation article 44 ») ne devait être donnée et confirmée qu'en réaction à une menace terroriste imminente en un lieu précis, à l'égard de laquelle les pouvoirs ordinaires d'interpellation et de fouille conférés à la police se révéleraient

inadéquats. Deuxièmement, ils considéraient que le recours par la police à une autorisation article 44 pour les interpellier et les fouiller lors de la foire aux armements était illégal et contraire au but poursuivi par la loi et que les instructions données aux policiers étaient soit inexistantes soient tournées de manière à ce que ceux-ci abusassent de ces pouvoirs. Troisièmement, ils voyaient dans les autorisations article 44 et dans l'exercice des pouvoirs conférés par cette disposition une atteinte disproportionnée à leurs droits découlant des articles 5, 8, 9, 10 et 11 de la Convention.

11. Par un arrêt du 31 octobre 2003, la *Divisional Court* les débouta ([2003] EWHC 2545). *Lord Justice Brooke*, s'exprimant au nom de celle-ci, jugea conforme à la loi la possibilité qu'une autorisation article 44 couvre l'ensemble d'une circonscription de police en réaction à une menace globale d'activité terroriste de grande ampleur et conclut que l'autorisation et sa confirmation consécutive par le ministre n'étaient pas entachées d'excès de pouvoir.

Sur le deuxième moyen soulevé par les requérants, *Lord Justice Brooke* ajouta ceci :

« Les pouvoirs conférés à la police par l'article 44 sont des pouvoirs que la plupart de nos concitoyens auraient espéré être dépourvus de toute utilité dans notre pays, surtout en temps de paix. Dans notre pays, les gens ont toujours été libres d'aller et venir où ils le souhaitent à moins que la police n'ait des raisons légitimes de les arrêter. Cependant, le Parlement a jugé que les menaces posées aujourd'hui par le terrorisme international et par les terroristes irlandais dissidents étaient telles que, en tant que nation, nous devrions être satisfaits que la police ait la possibilité de nous interpellier et de nous fouiller pour rechercher des pièces susceptibles d'être liées au terrorisme.

Il est évident que, si la police abuse de ces pouvoirs et en fait un usage disproportionné contre ceux qu'elle ne semble pas particulièrement tenir en estime, les terroristes auront d'une certaine manière gagné. Le droit de manifester pacifiquement contre une foire aux armements est tout aussi important que le droit de circuler à pied ou à vélo dans les rues de Londres sans être interpellé par la police sauf si celle-ci peut invoquer un motif légitime. Si la police souhaite faire usage de ces pouvoirs extraordinaires pour procéder à des interpellations et à des fouilles en l'absence de motif de ce type, elle doit le faire d'une manière qui ne risque pas de donner lieu à des doléances légitimes pour abus arbitraire de pouvoir.

Nous ne sommes toutefois pas persuadés que le comportement de la police le 9 septembre donne matière à grief sur le plan du droit public. Il y a, au vu du dossier, bien assez d'éléments pour nous convaincre que, en l'absence de preuve que ces pouvoirs sont habituellement utilisés à des occasions susceptibles de représenter des cibles symboliques, la foire aux armements était un événement qui préoccupait suffisamment la police pour que le recours aux pouvoirs découlant de l'article 44 s'imposât à ses yeux(...) Cela dit, il s'agit d'un cas limite et, si elle souhaite ne pas être pareillement assignée à l'avenir, la police métropolitaine ferait bien de revoir sa

formation et ses instructions ainsi que le libellé des formulaires modèles qu'elle utilise pour les interpellations et fouilles fondées sur l'article 44 (...)

En conclusion, la *Divisional Court* jugea que, compte tenu du risque d'attentat terroriste à Londres, les pouvoirs litigieux étaient prévus par la loi et n'étaient pas disproportionnés.

2. *La Cour d'appel*

12. Dans son arrêt rendu le 29 juillet 2004 ([2004] EWCA Civ 1067), la Cour d'appel dit ceci sur la question de l'interprétation à donner aux textes :

« Il est clair que, de manière inhabituelle, le Parlement a permis les interpellations et fouilles inopinées, tout en assortissant l'exercice de ce pouvoir, comme nous l'avons déjà indiqué quand nous avons examiné le libellé des dispositions pertinentes, de certaines garanties. Ce pouvoir ne peut être utilisé que dans un seul but précis pendant une certaine durée fixée par une autorisation donnée par un haut fonctionnaire et confirmée par le ministre. En outre, l'autorisation est d'une durée limitée, bien qu'elle puisse être renouvelée.

Il n'est pas surprenant à nos yeux que, à l'article 44 § 3, le mot « utile » soit associé au pouvoir d'accorder l'autorisation. Le dispositif législatif est censé laisser au haut fonctionnaire le choix des modalités d'exercice de ce pouvoir. Avec la *Divisional Court*, nous entendons le mot « utile » dans son sens ordinaire, c'est-à-dire « dont l'usage est avantageux ». Il est tout à fait conforme audit dispositif qu'un pouvoir de ce type soit exercé dès lors qu'un haut fonctionnaire de police l'estime avantageux aux fins de la prévention d'actes de terrorisme.

Interprétés ainsi, les articles 44 et 45 ne peuvent être contraires aux dispositions invoquées de la [Convention européenne des droits de l'homme]. Seules les modalités d'exercice de ce pouvoir, et non son existence, pourraient y contrevenir. Toute violation éventuelle de la Convention dépendrait des circonstances de l'utilisation du pouvoir conféré par la loi. »

13. Ayant considéré que toute privation de liberté fondée sur l'article 44 pouvait se justifier au regard des dispositions de l'article 5 § 1 b) de la Convention, la Cour d'appel ne jugea pas nécessaire de rechercher si cet article trouvait à s'appliquer. Elle estima toutefois que, s'il avait fallu trancher cette question, il aurait mieux valu conclure à l'absence de privation de liberté, les atteintes causées par les interpellations et fouilles normales étant vraisemblablement limitées et ces mesures visant surtout non pas à priver une personne de sa liberté mais plutôt à procéder à une vérification d'une manière ou d'une autre. Elle ne jugea pas davantage applicables les articles 10 et 11. Bien que les dépositions des requérants eussent fait craindre que ce pouvoir avait été utilisé en vue d'entraver ou de décourager leur présence à la manifestation, ce grief ne fut pas examiné au motif que leur thèse était essentiellement axée sur la non-conformité de la législation à la Convention

et que, utilisé adéquatement, c'est-à-dire comme une mesure d'une durée limitée permettant de rechercher des objets associés au terrorisme, le pouvoir d'interpellation et de fouille ne porterait pas atteinte au droit à la liberté d'expression ou de réunion.

14. La partie défenderesse, le commandant de la police métropolitaine, avait admis que les mesures d'interpellation et de fouille avaient emporté ingérence dans les droits des requérants garantis par l'article 8. La Cour d'appel souscrivit à cette thèse, qualifiant l'article 44 de la loi de 2000 de « pouvoir extrêmement étendu permettant de s'immiscer dans la vie privée de l'administré ». Elle considéra toutefois, pour les motifs suivants, que l'ingérence était prévue par la loi :

« La « loi » litigieuse ici est non pas l'autorisation, mais la loi de 2000. Cette loi est tout aussi publique que n'importe quel autre texte législatif. Et ses dispositions ne sont en rien arbitraires. Bien qu'il n'ait pas à avoir de raisons de soupçonner que telle ou telle personne détienne des objets compromettants avant de l'interpeller (article 45 § 1 b)), le policier ne peut faire usage de ces pouvoirs que dans des buts précis et que s'il a été décidé que leur exercice serait utile à la prévention d'actes de terrorisme, donc pour des raisons graves (article 44 § 3). Entouré de ces garanties, ce régime ne saurait passer pour arbitraire en ce qu'il aurait perdu la qualité de « loi » dans le sens autonome donné à ce mot par la jurisprudence tirée de la Convention. En outre, si les autorisations et leur confirmation ne sont certes pas publiées car on estime, à juste titre, que leur publication nuirait à l'efficacité des pouvoirs d'interpellation et de fouille et que l'article 45 § 5 donne droit à toute personne interpellée à un procès-verbal écrit, le défaut de publication, dans ces circonstances, ne retire pas à ce processus la qualité de mesure prévue par la loi. »

La Cour d'appel jugea également que, compte tenu de la nature de la menace terroriste qui pesait sur le Royaume-Uni, l'autorisation du pouvoir et sa confirmation ne pouvaient, en principe, passer pour disproportionnées : les inconvénients présentés par les atteintes et restrictions causées par les interpellations et les fouilles, aussi nombreuses que fussent les personnes touchées, ne pouvaient manifestement l'emporter sur leurs avantages, c'est-à-dire la possibilité de dépister ou de dissuader d'éventuels attentats terroristes. Elle ajouta que, compte tenu de la nature de la foire aux armements, de son emplacement à proximité d'un aéroport et du site d'un incident terroriste antérieur (lié aux problèmes en Irlande du Nord) et du fait qu'une manifestation avait lieu, la police était en droit de décider que le pouvoir découlant de l'article 44 devait être exercé à cette occasion. Toutefois, en raison d'incohérences dans les pièces produites par la police concernant le recours à ce pouvoir à proximité de la foire aux armements, il était impossible selon elle de tirer la moindre conclusion quant à la licéité et à la proportionnalité de l'usage de ce pouvoir à l'encontre des requérants.

3. *La Chambre des lords*

15. Par un arrêt du 8 mars 2006, la Chambre des lords rejeta unanimement le pourvoi des requérants ([2006] UKHL 12). Lord Bingham, dont l'opinion était partagée par ses pairs, fit tout d'abord observer ceci :

« 1. Il est dans notre pays une tradition ancienne qui nous est chère voulant que tout individu soit libre de vaquer à ses occupations sur la voie publique, avec la certitude de ne pas être interpellé et fouillé par la police sauf si celle-ci a des raisons légitimes de soupçonner qu'il a commis une infraction pénale. Cette tradition est si jalousement préservée qu'elle en est presque devenue un principe constitutionnel. Il ne s'agit toutefois pas d'une règle absolue. En effet, des exceptions légales existent, surtout depuis quelques années. Les pourvois dont nous sommes saisis concernent l'une d'entre elles, figurant aujourd'hui aux articles 44 à 47 de la loi de 2000. Les demandeurs au pourvoi contestent l'usage fait de ces dispositions et, à titre subsidiaire, ces dispositions elles-mêmes. Toute entorse à une règle de droit commun appelant un contrôle minutieux, les pourvois soulèvent des questions d'importance générale. »

16. La première question examinée par la Chambre des lords était la bonne interprétation de la loi. Pour les requérants, l'article 44 § 3 ne permettait aux instances compétentes de donner l'autorisation que si elles avaient des raisons légitimes de penser que le recours à ces pouvoirs était nécessaire et opportun, au vu de l'ensemble des circonstances, aux fins de la prévention d'actes de terrorisme. Lord Bingham écarta cette interprétation, le mot « utile » employé dans le texte ne revêtant pas vraiment, selon lui, le même sens que le mot « nécessaire ». Et de poursuivre :

« 14. (...) Mais d'autres raisons s'opposent aussi à cette thèse. Il est vrai, comme il a déjà été reconnu, que, en ce qu'il permet à un policier d'interpeller et de fouiller une personne sans avoir à satisfaire à la condition de l'existence de soupçons légitimes, l'article 45 § 1 b) s'écarte de la règle de droit commun. On serait donc disposé, dans les limites qu'autorise toute interprétation, à ne pas donner au mot « utile » un sens plus large que le contexte ne l'impose. Or l'examen de la loi dans son contexte montre que l'autorisation et l'exercice du pouvoir sont très étroitement encadrés, ce qui écarte toute idée que le Parlement aurait entendu autre chose que ce qu'il a dit. Tout indique en effet que le Parlement avait bien saisi la portée du pouvoir qu'il allait conférer et qu'il voyait néanmoins en lui une mesure adéquate protégeant la population des graves risques posés par le terrorisme, à condition d'entourer ce pouvoir de garanties effectives. Et le texte énonce toute une série de garanties de ce type. Premièrement, une autorisation en vertu des paragraphes 1 ou 2 de l'article 44 ne peut être donnée que si son auteur le juge (c'est-à-dire, bien évidemment, s'il le juge raisonnablement) utile « aux fins de la prévention d'actes de terrorisme ». Elle doit poursuivre ce but primordial. Deuxièmement, elle ne peut être donnée que par un très haut fonctionnaire de la police. Troisièmement, elle ne peut s'étendre au-delà des limites d'une circonscription de police et elle n'a pas à le faire. Quatrièmement, elle est d'une durée maximale de vingt-huit jours et elle n'a pas à être aussi longue. Cinquièmement, elle doit être aussitôt communiquée au ministre. Sixièmement, elle devient caduque après quarante-

huit heures si elle n'est pas confirmée par le ministre. Septièmement, le ministre peut en réduire la durée ou l'abroger à compter d'une certaine date. Huitièmement, le renouvellement d'une autorisation est soumis à la même procédure de confirmation. Neuvièmement, les pouvoirs conférés à un policier par une autorisation en vertu des paragraphes 1 ou 2 de l'article 44 ne peuvent être exercés que pour la seule recherche d'objets susceptibles d'être utilisés aux fins d'attentats terroristes. Dixièmement, le Parlement a prévu à l'article 126 l'établissement, au moins une fois par an, de rapports d'évaluation sur le fonctionnement de la loi, tâche accomplie à ce jour par Lord Carlile of Berriew *QC*, avec la minutie, l'impartialité et l'expertise qui le caractérisent. Enfin, il est évident que tout abus du pouvoir d'autoriser, de confirmer ou de fouiller risque d'exposer le haut fonctionnaire, le ministre ou le policier qui l'exerce à une action en réparation devant le juge.

15. Le principe de légalité ne trouve aucune application dans ce contexte car l'atteinte à un droit fondamental que causeraient les articles en cause, déjà contestable en elle-même, serait fondée sur des dispositions non pas vagues mais détaillées, précises et sans équivoque. La circulaire du ministère de l'Intérieur n'est d'aucune aide non plus aux requérants. Bien qu'elle puisse très bien passer pour une réponse prudente des autorités aux griefs des demandeurs et à l'exhortation de Lord Carlile à faire usage de ces pouvoirs avec parcimonie, elle ne saurait avoir la moindre conséquence sur l'interprétation à donner à l'article 44 § 3, même en glosant à l'infini. Cette dernière disposition a pour effet qu'une autorisation ne peut être donnée que si, et seulement si, son auteur pense que ces pouvoirs d'interpellation et de fouille seront vraisemblablement d'une grande utilité et d'une grande valeur en pratique dans la poursuite des buts d'intérêt public visés par ces dispositions, à savoir la prévention des actes de terrorisme.»

17. Lord Bingham rejeta le moyen tiré par les requérants d'un excès de pouvoir dont aurait été entaché le « programme continu » d'autorisations :

« 18. Le second – et principal – moyen d'annulation des demandeurs est dirigé contre la série d'autorisations qui ont été délivrées sur tout le territoire du district de la police métropolitaine (*Metropolitan Police District*) de février 2001 à septembre 2003. Selon eux, autoriser l'exercice d'un pouvoir exceptionnel afin de parer à une menace particulière et précise est une chose, mais c'en est une toute autre d'autoriser ce qui constituerait concrètement une interdiction continue dans toute l'agglomération londonienne. Là encore, cette thèse n'est pas sans attrait. On peut imaginer qu'une autorisation renouvelée mois après mois peut devenir un exercice bureaucratique de routine au lieu d'être le fruit de l'appréciation avisée que les articles 44 et 46 imposent de toute évidence. Cependant, les autorisations et confirmations dénoncées en l'espèce sont toutes conformes aux limites temporelles et territoriales posées par la loi. Le renouvellement était expressément permis par l'article 46 § 7. Les autorisations et confirmations ont respecté la loi à la lettre. Les témoignages du commandant adjoint de la police et de Catherine Byrne, loin d'étayer la thèse d'une routine bureaucratique, ne font que la contredire. Il se peut très bien que, ayant légiféré avant les événements de septembre 2001, le Parlement n'ait pas envisagé l'éventualité d'une succession continue d'autorisations. Cependant, il avait clairement voulu que les pouvoirs découlant de l'article 44 pussent être exercés dès lors qu'une menace terroriste était

redoutée, le recours à eux étant susceptible d'y parer, et la série de renouvellements constatés jusqu'en septembre 2003 (il est entendu que la situation a changé depuis lors) s'expliquait elle-même par le refus de principe opposé par le Parlement de conférer ces pouvoirs exceptionnels d'interpellation et de fouille sans limitation de durée et pour l'ensemble du pays. Dans son rapport sur le fonctionnement de la loi de 2000 en 2002-2003, Lord Carlile (...) a estimé que le recours aux articles 44 et 45 demeurerait une mesure nécessaire et proportionnée au risque grave et persistant d'attentat terroriste et voyait en Londres «un cas particulier, où on trouve des cibles vulnérables et des zones résidentielles importantes dans presque chaque arrondissement». »

18. Sur le point de savoir si la procédure d'interpellation et de fouille avait privé l'un ou l'autre des requérants de sa liberté, Lord Bingham fit valoir l'absence de toute décision de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des faits réellement comparables et reconnut que, à certains égards, par exemple la nature contraignante de la mesure, il pouvait y avoir privation de liberté. Il estima toutefois que, la procédure étant censée être normalement d'une durée assez brève et la personne interpellée n'étant pas censée être arrêtée, menottée, confinée ni transférée dans un quelconque autre lieu, celle-ci devait être regardée comme étant «détenue non pas en ce qu'elle [aurait été] enfermée ou sous la garde de quelqu'un, mais plus exactement en ce qu'elle [aurait été] empêchée de circuler ou mise en attente». Lord Bingham en conclut à l'inapplicabilité de l'article 5 de la Convention.

19. Sur la question de l'applicabilité de l'article 8, Lord Bingham s'exprima ainsi :

«28. Je doute que la fouille superficielle de droit commun [puisse] passer pour une atteinte à la vie privée. La notion de «vie privée» a certes été généreusement interprétée de manière à englober des droits étendus à l'autonomie personnelle. Néanmoins, il ressort clairement de la jurisprudence des organes de la Convention que l'ingérence doit être d'une certaine gravité pour entraîner l'application de la Convention, laquelle, après tout, a pour objet la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et je tends à penser que, par exemple, la fouille corporelle superficielle de droit commun et l'ouverture des sacs, mesures auxquelles les passagers se plient de bonne grâce dans les aéroports, ne peuvent guère être considérées comme ayant atteint ce niveau de gravité.»

20. Lord Bingham estimait que, du moment qu'il était conforme à la loi et au code de conduite (ou code A), l'exercice du pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par les articles 44 et 45 de la loi de 2000 ne pouvait porter atteinte aux droits individuels garantis par les articles 10 et 11 de la Convention.

21. Malgré ses doutes quant à l'applicabilité des articles 5, 8, 10 ou 11, Lord Bingham examina ensuite si le pouvoir d'interpellation et de fouille était «prévu par la loi», comme l'exige la Convention :

«34. La condition de légalité posée par la Convention se rapporte aux attributs primordiaux de l'Etat de droit. Parce qu'il a des conséquences sur le justiciable, l'exercice de prérogatives de puissance publique doit être régi par des règles de droit claires et accessibles à tous. Le justiciable ne saurait être victime de l'ingérence d'un agent public motivé par une lubie, un caprice, une intention de nuire, une prédilection ou un but autre que celui dans lequel le pouvoir qu'il exerce lui a été conféré. Voilà ce qu'il faut entendre, dans le présent contexte, par l'arbitraire, l'antithèse de la légalité. Voilà le critère auquel toute ingérence dans un droit tiré de la Convention ou toute dérogation à celui-ci doit satisfaire pour éviter un constat de violation.

35. A mon sens, le régime d'interpellation et de fouille dénoncé en l'espèce satisfait à ce critère. La loi de 2000 avise le justiciable que, dès lors qu'il est autorisé et confirmé en bonne et due forme, ce pouvoir peut être exercé. Elle définit et limite les pouvoirs avec une extrême précision. Le code A, un texte publié, détaille la procédure. Ni la loi ni le code n'imposent la publication, de quelque manière que ce soit, de l'existence ou des modalités de l'autorisation, même *a posteriori*, mais je doute qu'il faille les qualifier de «loi» : il s'agirait plutôt de procédures permettant de donner effet à la loi. En tout état de cause, la publication préalable d'une autorisation ou d'une confirmation enlèverait toute valeur à un moyen potentiellement utile de protection de l'ordre public. En effet, une mesure de ce type serait bien moins efficace si les délinquants en puissance étaient alertés à l'avance. Le policier qui interpelle et fouille une personne dit à celle-ci tout ce qu'elle a à savoir. Il ne peut exercer ce pouvoir arbitrairement car, sinon, il s'expose à des poursuites au civil. Certes, il n'a pas à soupçonner un individu avant de pouvoir l'interpeller et le fouiller. Mais, soyons réalistes, il ne faut pas voir là carte blanche pour interpeller et fouiller les personnes qu'on ne peut à l'évidence pas soupçonner de terrorisme, ce qui serait une démarche vaine et une perte de temps. Cette mesure doit permettre d'éviter qu'aucun policier ne soit dissuadé, de peur de ne pas être en mesure de justifier l'existence de soupçons légitimes, d'interpeller et de fouiller une personne qui, selon lui, est peut-être un terroriste. Nul n'a jamais allégué que les policiers en l'espèce eussent exercé leur pouvoir de façon discriminatoire (ce qu'aucun élément ne permet d'affirmer) et je préfère ne pas me prononcer à ce sujet.»

(...)

23. Lord Brown of Eaton-under-Heywood fit notamment observer ceci :

«74. Bien que, comme Lord Bingham l'a expliqué, il ne soit ni unique ni particulièrement novateur, le pouvoir [tiré de l'article 44 de la loi de 2000], aussi appelé pouvoir de fouille inopinée, dont l'exercice n'est pas subordonné à l'existence de soupçons raisonnables de méfaits, revêt un caractère exceptionnel. Il n'est donc pas surprenant qu'il soit entouré de nombreuses restrictions et de garanties. Celles qui intéressent le plus directement les conséquences que peut avoir ce pouvoir sur le justiciable sur le terrain sont peut-être celles-ci : seul un policier en uniforme peut en faire usage (article 44 §§ 1 et 2) ; le pouvoir ne peut être invoqué que pour rechercher des articles se rapportant au terrorisme (article 45 § 1 a) ; il ne peut être exigé de la personne fouillée qu'elle ôte en public un vêtement autre que son couvre-chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants (article 45 § 3) ; la fouille doit être conduite au lieu ou à proximité du lieu où le piéton ou l'automobiliste est interpellé

(article 45 § 4); enfin, l'interpellation ne peut durer que le temps raisonnablement nécessaire à la fouille (article 45 § 4). Aussi importune et gênante puisse-t-elle paraître aux yeux de la plupart des gens et aussi radicale que puisse être la rupture avec notre conception traditionnelle des limites des pouvoirs de la police, la procédure d'interpellation et de fouille ne saurait guère passer pour une atteinte particulièrement grave à nos libertés civiles fondamentales. Néanmoins, étant donné que, dans certains cas au moins, comme les parties défenderesses le concèdent à juste titre, cette procédure sera si intrusive qu'elle portera atteinte au droit au respect de la vie privée que tire le justiciable de l'article 8 [de la Convention] et que, en outre, elle risque manifestement de donner lieu à des abus – la conséquence inévitable étant que le policier qui veut en faire usage n'a pas à nourrir de soupçons fondés –, la question de la conformité du régime à l'exigence de la Convention voulant que toute ingérence dans ce droit soit « prévue par la loi » peut à l'évidence donner matière à débat.

75. Pour satisfaire à cette exigence, (...) il faut que l'ingérence dans le droit conventionnel au respect de la vie privée ait une base en droit interne, ce qui est manifestement le cas ici avec la loi de 2000. Il faut aussi que la loi en question soit dûment accessible au public, ce qui est là encore manifestement le cas ici (voir, *a contrario*, par exemple *Malone c. Royaume-Uni* (1985) 7 EHRR 14). Il faut également que la loi soit raisonnablement prévisible, de manière à permettre au justiciable de régler sa conduite en conséquence, condition assurément satisfaite ici car le législateur a expressément indiqué dans un texte publié que les automobilistes et les piétons peuvent faire l'objet d'une fouille aléatoire de ce type et doivent s'y plier. Mais il faut surtout des garanties suffisantes permettant d'écarter le risque d'abus ou d'exercice arbitraire de ce pouvoir.

76. Si j'ai bien compris, c'est sur cette dernière condition qu'est principalement axée la thèse des requérants. M^e Singh dit qu'il est bien trop facile de faire un usage arbitraire du pouvoir d'interpellation et de fouille et qu'il est bien trop difficile de se prémunir contre de tels abus. Il reconnaît que, effectivement, tout policier commettant un abus de pouvoir dans un cas donné sera passible de poursuites au civil (et sans doute de sanctions disciplinaires internes). Il soutient néanmoins que, ce pouvoir pouvant être exercé de manière *a priori* licite en l'absence de motif particulier, il sera ordinairement impossible d'établir pareil abus. Supposons par exemple qu'un policier exerce concrètement ce pouvoir pour des raisons de discrimination raciale qui ne tiennent qu'à lui: comment l'établir? Il n'existerait tout simplement aucune garantie efficace contre de tels abus ni aucun critère adéquat permettant de dire si le pouvoir a été dûment utilisé ou non. Certes, le paragraphe 2.25 du code A (un code publié en vertu de l'article 66 de la loi de 1984 sur la police et les preuves en matière pénale (*Police and Criminal Evidence Act* 1984) prévoit que «les fonctionnaires de police doivent prendre un soin particulier à ne pas exercer ces pouvoirs d'une manière qui discriminerait des membres de groupes ethniques minoritaires». Mais, disent les demandeurs, il n'y aurait tout bonnement aucun moyen d'appliquer cette instruction s'agissant d'un pouvoir aussi étendu d'exercice aléatoire. Ils ajoutent que le seul moyen serait d'interpeller et de fouiller tout le monde, littéralement, comme c'est le cas bien sûr dans les aéroports et à l'entrée de certains autres bâtiments particuliers, ou encore de procéder à des interpellations et des fouilles par ordre strictement numérique, par

exemple une personne sur dix. Ce serait seulement ainsi, selon la logique qu'impose ce raisonnement, que ce pouvoir pourrait être exercé conformément au principe de la sécurité juridique, faute de quoi il ne pourrait y avoir les garanties nécessaires pour satisfaire à l'exigence conventionnelle de « qualité de la loi » (...)

77. Cette thèse ne me satisfait pas. Premièrement, il me semblerait impossible d'exercer efficacement le pouvoir tiré de l'article 44 [de la loi de 2000] selon les modalités proposées par les demandeurs. Imaginons que, à la suite des attentats à la bombe dans le métro de Londres au mois de juillet dernier, la police ait cherché à interpellé et fouiller chaque personne prenant le métro, voire une sur dix (ou sur cent) : non seulement pareille mesure aurait été quasiment impossible à mettre en œuvre, mais aussi elle aurait contrevenu au but et à l'utilité réels de ce pouvoir. Comme le dit Lord Bingham au paragraphe 35 de son opinion, l'idée est non pas d'« interpellé et [de] fouiller les personnes qu'on ne peut à l'évidence pas soupçonner de terrorisme, ce qui serait une démarche vaine et une perte de temps[, mais] d'éviter qu'aucun policier ne soit dissuadé, de peur de ne pas être en mesure de justifier l'existence de soupçons légitimes, d'interpellé et de fouiller une personne qui, selon lui, est peut-être un terroriste. » Il faut espérer, tout d'abord, que les terroristes en puissance seront dissuadés d'agir (ou, à tout le moins, d'emmener avec eux leurs outils de travail) en sachant qu'ils courent le risque d'être fouillés inopinément et, ensuite, qu'en exerçant ce pouvoir, le fonctionnaire de police pourra parfois (fût-ce très rarement) trouver des objets de ce type et ainsi contrecarrer ou empêcher un attentat terroriste projeté. Or aucun de ces buts ne sera atteint si les policiers fouillent les personnes qui leur paraissent moins susceptibles de présenter un risque plutôt que celles qui, selon leur intuition, ont l'intention de se livrer à des activités terroristes.

78. Dans son évaluation, faite en 2001, de la loi de 1989 portant dispositions temporaires sur la prévention du terrorisme (dont les modifications sont évoquées par Lord Bingham au paragraphe 9 de son opinion) et de la loi de 1996 sur l'état d'urgence en Irlande du Nord, M^cJ. Rowe *QC* a dit ceci au sujet du pouvoir d'interpellation et de fouille des personnes entrant sur le territoire du Royaume-Uni ou sortant de celui-ci en vue de déterminer si elles participent à des activités terroristes :

« L'interpellation « intuitive »

37. On ne saurait surestimer l'utilité de ces interpellations (...)

38. Il me faut expliquer ce que j'entends par « interpellation intuitive » : il s'agit d'une interpellation « inopinée » ou « aléatoire » – même si je préfère dire « intuitive » –, sans rien savoir au préalable du piéton ou de l'automobiliste interpellé.

39. Je ne pense pas que, conduite par un agent bien formé de la section spéciale, pareille interpellation soit « inopinée » ou « aléatoire ». Ayant une connaissance théorique et pratique des caractéristiques et des circonstances des groupes et activités terroristes, ces fonctionnaires sont capables de remarquer des choses qui échapperaient au profane ou, à tout le moins, ils ont l'intuition d'un policier. Parfois, on ne peut pas expliquer au profane pourquoi telle ou telle personne est interpellée. »

79. M^cJ. Rowe *QC* a ensuite ajouté dans son rapport que les pouvoirs plus étendus d'interpellation et de fouille initialement prévus aux articles 13A et 13B de la loi de

1989 portant dispositions temporaires sur la prévention du terrorisme « étaient utilisés avec parcimonie, et pour de bonnes raisons ». Je suis tout à fait d'accord que le pouvoir conféré par l'article 44 [de la loi de 2000] doit être exercé lui aussi avec parcimonie, comme il l'est actuellement, recommandation que l'on retrouve dans toute une série de rapports annuels sur la loi de 2000 établis par Lord Carlile of Berriew *QC*, l'évaluateur indépendant de la législation antiterroriste désigné pour succéder à M^e J. Rowe *QC*, et plus récemment au paragraphe 106 de son rapport de 2005 dans lequel il dit que ce pouvoir « pourrait être utilisé au moins moitié moins souvent sans risque notable pour le public ni pour la police ». J'estime cependant qu'il est d'autant plus important que ce pouvoir soit exercé comme le dicte l'intuition du policier plutôt qu'aléatoirement, à proprement parler, comme si interpellé et fouillé des personnes qui, aux yeux du policier, ne constituent pas la moindre menace avait une utilité particulière. En somme, l'utilité de cette législation, au même titre que celle qui permet les interpellations et les fouilles dans les aéroports, tient à ce qu'elle autorise les policiers à procéder à ce que M^e J. Rowe *QC* appelle une interpellation intuitive.

80. Bien évidemment, comme le Comité d'évaluation du Conseil privé, présidé par Lord Newton of Braintree, l'a noté dans son rapport de décembre 2003 sur la loi de 2001 sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme :

« Les terroristes avisés changent de profils et de méthodes pour ne pas offrir une cible statique. Ainsi, Al-Qaïda préconiserait particulièrement le recrutement de personnes converties à l'islam car ce mouvement les estime moins susceptibles d'être contrôlées par les autorités. »

Il me semble toutefois inévitable que, tant que le risque principal d'attentat terroriste pour lequel le recours à l'article 44 [de la loi de 2000] a été autorisé émane d'Al-Qaïda, il y aura un nombre disproportionné de personnes d'apparence asiatique parmi celles interpellées et fouillées, surtout s'il se trouve qu'elles portent des sacs à dos ou des vêtements apparemment épais susceptibles de contenir des objets en rapport avec le terrorisme.

81. Une telle conclusion est-elle contraire à la jurisprudence des organes de la Convention voire aux règles de droit interne en matière de discrimination ? J'estime que non, pourvu que les policiers qui exercent ce pouvoir sur le terrain tiennent dûment compte du paragraphe 2.25 du code A :

« Le choix des personnes interpellées en vertu de l'article 44 de la loi de 2000 sur le terrorisme doit être le fruit d'un examen objectif de la menace posée par les divers groupes terroristes actifs au Royaume-Uni. Les pouvoirs ne peuvent être utilisés pour procéder à des interpellations et des fouilles sans rapport avec le terrorisme. Les fonctionnaires de police doivent prendre un soin particulier à ne pas exercer ces pouvoirs d'une manière qui discriminerait des membres de groupes ethniques minoritaires. Il pourra toutefois y avoir des cas dans lesquels il leur faudra prendre en compte l'origine ethnique dans le choix des personnes interpellées en réaction à une menace terroriste précise (par exemple, certains groupes terroristes internationaux sont associés à certaines identités ethniques particulières). »

Donc, l'origine ethnique peut et doit bel et bien être prise en compte pour décider s'il faut interpellier et fouiller quelqu'un, et qui choisir, à condition que dans chaque cas ce pouvoir soit utilisé avec doigté et que la sélection se fasse pour des raisons se rapportant à la menace terroriste supposée et non pour des motifs de discrimination raciale.»

C. La procédure devant la *County Court*

24. Le 8 septembre 2004, les requérants introduisirent également un recours devant la *County Court*, notamment pour obtenir réparation en vertu de la loi de 1998 sur les droits de l'homme. Ils soutenaient que la police avait fait un usage illégal et contraire aux articles 8, 10 et 11 de la Convention des pouvoirs d'interpellation et de fouille à l'égard de chacun d'eux, ce afin de les empêcher ou de les dissuader de participer à la manifestation et non pour rechercher des objets se rapportant au terrorisme. Le sursis fut prononcé en attendant que la Chambre des lords statue sur leur pourvoi et ils furent finalement entendus en février 2007. La *County Court* les débouta au motif que les pouvoirs en question avaient été dûment et légalement utilisés dans l'un et l'autre des cas. Les requérants ne cherchèrent pas à faire appel de ce jugement.

II. LES ÉLÉMENTS PERTINENTS DE DROIT ET DE PRATIQUE INTERNES

(...)

C. La loi de 2000 sur le terrorisme

28. La loi de 2000 visait à refondre, moderniser et renforcer le dispositif législatif de lutte contre le terrorisme à la lumière notamment de l'enquête de Lord Lloyd. Son article 1 qualifie de « terrorisme » :

« 1 (...) la réalisation ou la menace de réalisation d'un acte;

- a) relevant du paragraphe 2 du présent article;
- b) visant à influencer le gouvernement ou à intimider la population ou une partie de celle-ci; et
- c) destiné à promouvoir une cause politique, religieuse ou idéologique.

2. Relèvent du présent paragraphe les actes :

- a) impliquant des violences graves envers les personnes;
- b) impliquant de graves dommages aux biens;
- c) mettant en danger la vie de personnes autres que leur auteur;

d) exposant la santé ou la sécurité de la population ou d'une partie de celle-ci à un risque grave; ou

e) visant à compromettre ou à perturber gravement le fonctionnement d'un système électronique.

3. Lorsqu'elle implique l'utilisation d'armes à feu ou d'explosifs, la réalisation ou la menace de réalisation d'un acte relevant du paragraphe 2 du présent article constitue un acte de terrorisme même si la condition fixée au paragraphe 1 b) du présent article ne se trouve pas remplie.

4. Aux fins du présent article:

a) le terme «acte» désigne notamment les actes commis hors du territoire du Royaume-Uni;

b) les termes «personne» et «bien» désignent respectivement toute personne et tout bien, en quelque lieu qu'ils se trouvent;

c) le terme «population» désigne notamment la population d'un pays autre que le Royaume-Uni; et

d) l'expression «autorités publiques» désigne les autorités publiques du Royaume-Uni, celles des collectivités qui le composent ou celles de pays tiers.

5. Aux fins de la présente loi, l'expression «acte réalisé dans un but terroriste» vise les actes servant les intérêts d'une organisation proscrite.»

29. Les articles 41 à 43 de la loi de 2000, dans la section intitulée «Personnes soupçonnées de terrorisme», permettent aux policiers de procéder à des arrestations sans mandat, à des perquisitions et à des fouilles corporelles. Dans chaque cas, il doit exister des motifs légitimes de soupçonner que la personne arrêtée, interpellée ou fouillée est un terroriste.

30. La même condition d'existence de soupçons légitimes est absente des articles 44 à 47 de cette même loi, dans la section intitulée «Pouvoir d'interpellation et de fouille», où il est prévu une procédure en trois étapes.

La première étape, aux termes de l'article 44, est l'autorisation:

«1. Une autorisation donnée en vertu du présent paragraphe permet à tout policier en uniforme de mettre à l'arrêt un véhicule dans une zone ou en un lieu désigné(e) par elle et de fouiller:

a) le véhicule;

b) son conducteur;

c) tout passager du véhicule; ou

d) tout objet qui se trouve dans le véhicule ou entre les mains du conducteur ou d'un passager.

2. Une autorisation donnée en vertu du présent paragraphe permet à tout policier en uniforme d'interpeller un piéton dans une zone ou en un lieu désigné(e) par elle et de fouiller :

- a) le piéton et
- b) tout ce qu'il porte.

3. L'autorisation prévue par les paragraphes 1 et 2 du présent article ne peut être donnée que si son auteur le juge utile aux fins de la prévention d'actes de terrorisme.

4. L'autorisation peut être donnée

a) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire d'une circonscription de police hors d'Irlande du Nord autre que celles mentionnées aux alinéas b) ou c) du présent paragraphe, par un fonctionnaire de police de cette circonscription ayant au moins le rang de commissaire général adjoint [*assistant chief constable*];

b) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire du district de la police métropolitaine, par un fonctionnaire de police de cette circonscription ayant au moins le rang de commandant de la police métropolitaine;

c) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire de la *City* de Londres, par un fonctionnaire de police de cette circonscription ayant au moins le rang de commandant de la police de la *City* de Londres; et

d) si la zone où le lieu désigné(e) constitue la totalité ou une partie du territoire de l'Irlande du Nord, par un [membre des services de police d'Irlande du Nord] ayant au moins le rang de commissaire général adjoint.

5. Si l'autorisation est donnée verbalement, son auteur la confirme par écrit dès qu'il en a raisonnablement la possibilité. »

En vertu de l'article 46 §§ 1 et 2, une autorisation prend effet dès qu'elle est donnée et prend fin dès l'expiration de sa durée de validité mais elle ne peut excéder vingt-huit jours. L'existence et le contenu des autorisations prévues à l'article 44 ne sont pas publics.

31. La deuxième étape est la confirmation, régie par l'article 46 §§ 3-7. L'auteur d'une autorisation doit en aviser le ministre dès qu'il en a raisonnablement la possibilité. Toute autorisation non confirmée par le ministre dans les quarante-huit heures à compter de sa communication est caduque (sans invalider ce qui a été fait pendant les quarante-huit heures). Lorsqu'il confirme une autorisation, le ministre peut raccourcir, mais ne peut allonger, sa durée de validité. Il peut prévoir la caducité d'une autorisation à compter d'une certaine date. La même procédure de confirmation s'applique pour qu'une autorisation puisse être dûment renouvelée. Le ministre ne peut modifier le champ d'application géographique d'une autorisation mais il peut refuser la confirmation s'il estime ce champ excessif.

32. La troisième étape, régie par l'article 45, est l'exercice du pouvoir d'interpellation et de fouille par les policiers :

« 1. Le pouvoir conféré par une autorisation prévue à l'article 44 §§ 1 ou 2 :

a) ne peut être exercé qu'aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ; et

b) peut être exercé que le policier ait ou non des motifs légitimes de soupçonner la présence d'articles de ce type.

2. Un policier peut saisir et conserver un article qu'il découvre au cours d'une fouille faite en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 et dont il soupçonne légitimement qu'il vise à être utilisé dans le cadre d'actes de terrorisme.

3. Un policier qui exerce le pouvoir conféré par une autorisation ne peut exiger d'une personne interpellée qu'elle ôte un vêtement en public, à l'exception de son couvre-chef, de ses chaussures, de son pardessus, de sa veste ou de ses gants.

4. Un policier qui propose de fouiller un piéton ou un automobiliste en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 peut retenir la personne ou le véhicule pendant tout le laps de temps raisonnablement nécessaire à la fouille à l'endroit où la personne ou le véhicule est immobilisé(e) ou à proximité.

5. Dès lors :

a) qu'un automobiliste ou un piéton est interpellé en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 ; et

b) qu'il demande le procès-verbal de son interpellation ;
un procès-verbal lui en est remis.

6. La demande prévue au paragraphe 5 du présent article doit être formulée dans les douze mois à compter de la date de l'interpellation de l'automobiliste ou du piéton. »

33. L'article 114 de la loi de 2000 prévoit que les pouvoirs susmentionnés s'ajoutent à ceux que la loi attribue aux policiers. L'article 47 érige en infraction punissable d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende tout refus d'obtempérer à une interpellation ou toute entrave délibérée à l'exercice par un policier des pouvoirs conférés par une autorisation donnée en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2.

34. Les articles 44 à 47 de la loi de 2000 sont entrés en vigueur le 19 février 2001. Il fut révélé au cours des procédures judiciaires conduites en l'espèce que, après cette date, une succession d'autorisations en vertu de l'article 44 avaient été données et confirmées pour l'ensemble du territoire de la circonscription de la police métropolitaine, chacune pour la durée légale maximale de vingt-huit jours.

D. Le code de conduite

35. Le 1^{er} avril 2003, le ministre a publié un code de conduite visant à donner aux policiers des directives dans l'exercice de l'ensemble de leurs pouvoirs légaux d'interpellation et de fouille. Texte publié, ce code est censé être aisément consultable par les agents dans tous les postes de police.

36. Le code de conduite dispose notamment que le pouvoir conféré par l'article 44 de la loi de 2000 doit être « utilisé avec équité et responsabilité, dans le respect des personnes fouillées », qu'il « ne doit pas être utilisé aux fins d'une interpellation et d'une fouille sans rapport avec le terrorisme » et qu'il ne doit en être fait usage que pour rechercher des « articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ». Ses paragraphes 1.2 et 1.3 sont ainsi libellés :

« 1.2 L'atteinte à la liberté de la personne interpellée ou fouillée doit être brève et celle-ci ne doit être retenue qu'à l'endroit ou à proximité de l'interpellation.

1.3 Le non-respect de ces principes fondamentaux risque de remettre en question le recours aux pouvoirs d'interpellation et de fouille. Ne pas les utiliser comme il convient nuit à leur efficacité. Les interpellations et les fouilles peuvent jouer un rôle important dans la détection et la prévention des infractions pénales et user de ces pouvoirs avec équité améliore leur efficacité. »

Le paragraphe 3.5 du code dispose :

« Nul ne peut être contraint d'ôter en public ses vêtements, sauf en vertu des pouvoirs conférés par l'article 45 § 3 de la loi de 2000 sur le terrorisme, qui permet à tout policier procédant à une fouille en vertu de l'article 44 §§ 1 ou 2 d'exiger de la personne fouillée qu'elle retire son couvre-chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants (...) La fouille en public de vêtements non ôtés doit se limiter à un examen superficiel de leur dessus. Le policier peut toutefois mettre ses mains à l'intérieur des poches du dessus des vêtements ou palper l'intérieur du col, les chaussettes et les chaussures s'il est raisonnablement nécessaire de le faire au vu des circonstances, afin de rechercher l'objet de la fouille ou de retirer et d'examiner tout objet dont on soupçonne raisonnablement qu'il est l'objet de la fouille. Pour les mêmes raisons, avec les mêmes restrictions que celles s'appliquant au couvre-chef, la chevelure d'une personne peut aussi être contrôlée en public (...) »

Le paragraphe 3.8 impose certaines formalités avant la fouille :

« 3.8 Préalablement à la fouille d'un piéton ou d'un automobiliste interpellé, le policier doit prendre toute mesure raisonnable pour signifier à cette personne les informations suivantes :

- a) le fait que la personne est interpellée pour être fouillée ;
- b) le nom du policier, sauf dans le cadre d'investigations sur des faits de terrorisme ou si, par ailleurs, le policier pense légitimement que révéler son nom risquerait de le mettre en danger, auquel cas un numéro de matricule ou un autre moyen d'identification sera donné, ainsi que le nom de son poste de police de rattachement ;

- c) le pouvoir légal de fouille exercé; et
- d) des précisions sur les points suivants:
 - i. le but de la fouille, pour ce qui est du ou des article(s) susceptible(s) d'être recherché(s);
 - (...)
 - iii. si sont exercés des pouvoirs dont l'exercice n'est pas subordonné à l'existence de soupçons légitimes (...), la nature du pouvoir et de toute autorisation nécessaire et le fait qu'elle a été donnée.»

En vertu du paragraphe 3.9 du code, seuls les policiers en uniforme peuvent procéder à une fouille. Le code ajoute, en ses paragraphes 3.10 et 3.11:

«3.10 Avant la fouille, le policier doit signifier au piéton ou à l'automobiliste interpellé qu'il a droit à un exemplaire du procès-verbal de la fouille et, en particulier, qu'il a douze mois pour en faire la demande s'il est tout à fait impossible d'en dresser un à ce moment-là. Dans ce dernier cas, il faut également indiquer à l'intéressé par quels moyens obtenir le procès-verbal (...) Il faut par ailleurs lui donner des précisions sur les pouvoirs d'interpellation et de fouille conférés à la police et sur ses droits en pareille circonstance.

3.11 Si le piéton ou l'automobiliste censé être fouillé ne semble pas comprendre ce qu'on lui dit ou si sa maîtrise de l'anglais paraît douteuse, le policier doit prendre toute mesure raisonnable pour lui donner des précisions sur ses droits ainsi que sur toute disposition pertinente du présent code. Si le piéton ou l'automobiliste est sourd ou ne comprend pas l'anglais et qu'il est accompagné par une personne, le policier doit essayer de voir si celle-ci peut tenir lieu d'interprète ou, sinon, l'aider à communiquer les informations requises.»

Un procès-verbal doit être dressé aussitôt ou dès que possible (paragraphe 4.1):

«4.1 Tout agent ayant procédé à une fouille dans l'exercice de l'un quelconque des pouvoirs visés par le présent code doit aussitôt en dresser le procès-verbal, sauf si, en raison de circonstances exceptionnelles, il est tout à fait impossible de le faire (par exemple en cas de troubles à l'ordre public ou lorsque la présence du policier est requise d'urgence ailleurs). S'il ne dresse pas aussitôt le procès-verbal, le policier doit le faire dès que possible ultérieurement. Il ne sera peut-être pas possible, dans certains cas, d'obtenir les renseignements nécessaires à l'établissement du procès-verbal mais le policier doit faire tous les efforts raisonnables pour les recueillir.»

E. Les rapports établis par Lord Carlile of Berriew QC sur l'application du pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par l'article 44 de la loi de 2000

37. L'article 126 de la loi de 2000 impose au ministre de faire un rapport au moins annuellement devant le Parlement sur l'application de ce

texte et Lord Carlile of Berriew *QC* a été désigné aux fonctions d'évaluateur indépendant, chargé notamment d'établir ledit rapport.

(...)

43. Enfin, dans son rapport rédigé en juin 2009 sur l'application en 2008 de la loi de 2000, Lord Carlile a fait les observations suivantes :

« 140. Les exemples de recours inopportun ou inutile à l'article 44 abondent. Il y a des cas établis où la personne interpellée est si manifestement éloignée des profils connus de terroristes que, d'un point de vue réaliste, il n'y a pas la moindre chance qu'elle soit un terroriste et où l'interpellation ne peut se justifier par aucun motif. Dans un de ces cas, les interpellations n'ont été conduites que par ordre numérique, ce qui est presque certainement illégal et ne constitue en aucun cas une manière intelligente de recourir à cette procédure. Les hauts fonctionnaires de police ne doivent pas oublier qu'une interpellation en vertu de l'article 44 conduite en l'absence de soupçons porte atteinte à la liberté de circulation de la personne concernée. Je pense qu'il est tout à fait irrégulier de procéder à des interpellations afin d'équilibrer les statistiques raciales du recours à l'article 44. Bien des témoignages confirment l'existence d'une telle pratique. Je peux très bien comprendre que la police ne souhaite pas être taxée de préjugés mais ce n'est pas faire bon usage de nos précieuses ressources que de les gâcher dans des fouilles dont l'injustice est flagrante. Il y a également atteinte aux libertés civiles de la personne interpellée, ce aux seules fins d'un « équilibrage » des statistiques. Les interpellations en vertu de l'article 44 doivent être conduites selon des critères objectifs, sans considération de race. Si l'application de critères objectifs se révèle produire un déséquilibre ethnique, il faudra éventuellement y voir une conséquence proportionnée des pratiques policières.

141. Des directives pratiques utiles concernant les interpellations et fouilles se rapportant au terrorisme ont été publiées en 2008 par l'Agence nationale d'amélioration des pratiques policières [*National Policing Improvement Agency*] pour le compte de l'Association des hauts fonctionnaires de police [*Association of Chief Police Officers*]. Elles soulignent certains points essentiels, notamment ceux-ci :

- ces pouvoirs revêtent un caractère exceptionnel
- l'étendue géographique des autorisations article 44 doit être clairement définie
- le critère juridique est l'utilité aux fins de la prévention d'actes de terrorisme
- les études d'impact locales sont un élément essentiel du processus d'autorisation
- les autorisations communiquées au ministre de l'Intérieur en vertu de l'article 44 doivent être suffisamment motivées
- les hauts fonctionnaires de police doivent escompter que le ministère de l'Intérieur examinera de manière rigoureuse et détaillée l'opportunité de la confirmation d'une autorisation
- des notes explicatives doivent être proposées au public là où ces pouvoirs sont utilisés
- les policiers doivent archiver les procès-verbaux avec soin

(...)

146. Mon opinion est la même depuis ces quatre dernières années, mais je la répète avec plus de force encore: je vois mal pourquoi on considère que les autorisations article 44 sont nécessaires dans certaines zones et certains sites mais pas dans d'autres où pourtant les risques sont étonnamment similaires. Si d'autres pouvoirs d'interpellation et de fouille suffisent à parer aux besoins, il n'est pas nécessaire de recourir à cette disposition ou d'en approuver l'autorisation. Ce type de mesure vise essentiellement à remédier aux difficultés opérationnelles dans des situations délicates, lorsqu'il y a un risque accru que des terroristes accèdent à un site important. Par exemple, je ne verrais aucune objection à ce que l'article 44 soit utilisé avec précaution au moment d'une manifestation importante à l'aéroport londonien de Heathrow: des terroristes pourraient très bien saisir cette occasion pour participer au rassemblement et entrer dans les lieux, les photographier ou en faire généralement la reconnaissance, et ainsi recueillir des renseignements sur une cible potentielle comme cet aéroport. Je ne m'oppose pas non plus au recours à cette disposition dans des lieux ou infrastructures essentiels d'importance nationale, ou à leur proximité.

147. Je suis à présent contrarié que la police métropolitaine ne limite toujours pas les autorisations article 44 délivrées par elle à seulement certains arrondissements, ou à des parties de son territoire, au lieu de les appliquer à l'ensemble de son ressort. Je ne vois aucune justification à ce que tout ce territoire soit couvert en permanence, et l'article 44 n'a pas pour but de créer à Londres un pouvoir spécial de fouille sans limitation de durée. Cependant, un projet pilote est sur le point d'être lancé, prévoyant l'application de cette disposition selon des modalités différentes. Je l'examinerai minutieusement. Le nombre alarmant de cas de recours à ce pouvoir (entre 8 000 et 10 000 interpellations par mois à l'aube de l'année 2009) est une mauvaise nouvelle et j'espère que la situation s'améliorera pendant le reste de l'année. Les chiffres, ainsi que leur brève analyse, montrent que l'article 44 est parfois utilisé comme un instrument de maintien de l'ordre sans rapport avec le terrorisme, ce qui est inacceptable.

148. Je suis certain que ce pouvoir pourrait être utilisé moins souvent mais en toute sécurité. Il n'y a quasiment aucune preuve que le recours à l'article 44 permette de mieux prévenir un acte de terrorisme que le recours aux autres pouvoirs légaux d'interpellation et de fouille. Même si certaines fouilles en vertu de cette disposition ont donné lieu à des arrestations pour des infractions autres que le terrorisme, aucune parmi les milliers et les milliers d'autres n'a conduit à une condamnation pour des faits de terrorisme. L'utilité de cette mesure a été mise en doute en public et en privé par de hauts fonctionnaires de la police métropolitaine ayant une grande expérience en matière de lutte contre le terrorisme.

149. Il ne faudrait pas croire que recourir moins souvent à l'article 44 dans des lieux autres que Londres veut dire que ceux-ci sont moins sûrs ou risquent davantage d'être en proie au terrorisme. Il existe plusieurs manières d'atteindre le même but. Le recours excessif à cette disposition a sans aucun doute des conséquences négatives sur les relations avec la population locale. Des fouilles motivées par des soupçons raisonnables expressément indiqués, lesquels ne constituent pourtant pas en eux-mêmes un critère très strict, sont plus faciles à comprendre et plus rassurantes pour le public.

150. Je souligne que je ne suis pas favorable à une abrogation de l'article 44. Sous réserve des opinions exprimées ci-dessus, j'estime que les articles 44 et 45 demeurent des dispositions nécessaires et proportionnées face au risque grave et continu de terrorisme.»

F. Les statistiques en matière raciale du ministère de la Justice sur le recours au pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par l'article 44

44. L'article 95 de la loi de 1991 sur la justice pénale donne obligation au ministre de publier certaines informations sur le fonctionnement de la justice pénale afin d'éviter les discriminations fondées sur la race. Dans un rapport publié en octobre 2007, établi dans ce cadre et intitulé « Statistiques en matière raciale concernant la justice pénale – 2006 », le ministère de la Justice a relaté ceci :

« En 2005-2006, 44 543 fouilles au total ont été effectuées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000, contre 33 177 en 2004-2005, soit une augmentation globale de 34 % (tableau 4.6). Les fouilles de personnes de race asiatique sont passées de 3 697 à 6 805 (+ 84 %) et celles de personnes de race noire de 2 744 à 4 155 (+ 51 %). Les fouilles de personnes d'autres origines ethniques ont elles aussi augmenté, passant de 1 428 en 2004-2005 à 1 937 en 2005-2006 (+ 36 %) de même que les fouilles de personnes de race blanche, passées de 24 782 en 2004-2005 à 30 837 en 2005-2006 (+ 24 %). Plus de la moitié des fouilles se sont déroulées sur le territoire de la police métropolitaine et 15 % dans la *City* de Londres, contre 40 % et 20 % respectivement en 2004-2005. Cette augmentation importante par rapport aux chiffres de la période précédente peut s'expliquer en partie par les attentats à la bombe qui ont frappé Londres le 7 juillet 2005. Tout comme avec les interpellations et fouilles prévues par l'article 1 de la loi [de 1984] sur la police et les preuves en matière pénale, l'accroissement des activités policières sur le terrain qui en a résulté a conduit à un recours accru aux pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par l'article 44 de la loi de 2000.

En 2005-2006, 25 479 fouilles d'automobilistes ont été conduites en vertu de l'article 44 § 1 (tableau 4.7). 75 % des personnes fouillées étaient de race blanche, 11 % de race asiatique et 8 % de race noire. La proportion d'automobilistes fouillés de race blanche a légèrement augmenté par rapport à 2004-2005, alors que la proportion d'automobilistes fouillés de race noire a légèrement baissé. 46 automobilistes interpellés en vertu de cette disposition ont été arrêtés pour des faits de terrorisme, contre 38 pour l'année précédente. Le nombre d'automobilistes arrêtés sur la base de textes non relatifs au terrorisme est resté constant entre 2004-2005 et 2005-2006, avec 246 cas. La plupart des arrestations effectuées à la suite d'une fouille prévue par l'article 44 § 1 ont eu lieu à Londres. Il s'agit très vraisemblablement d'une conséquence du recours accru à Londres aux pouvoirs prévus par cette disposition.

Le nombre d'interpellations et de fouilles de piétons en vertu de l'article 44 § 2 a presque doublé entre 2004-2005 et 2005-2006, 19 064 cas ayant été recensés pour cette dernière période. Cette augmentation s'explique par le recours accru à Londres

aux pouvoirs prévus par cette disposition alors que, à l'extérieur de la ville, il a baissé de 19 % entre 2004-2005 et 2005-2006. En 2005-2006, 61 % des piétons interpellés en vertu de l'article 44 § 2 étaient de race blanche, contre 74 % en 2004-2005 et 72 % en 2003-2004. La proportion de piétons fouillés de race noire et de race asiatique a baissé en 2005-2006, passant respectivement à 11 % et 21 %. En 2005-2006, 59 piétons interpellés en vertu de cette disposition ont été arrêtés pour des faits de terrorisme, contre 24 pour l'année précédente et 5 en 2003-2004. Le nombre de piétons arrêtés sur la base de textes non relatifs au terrorisme a augmenté, passant de 153 en 2004-2005 à 212 en 2005-2006. »

(...)

46. Le rapport le plus récent, intitulé « Statistiques en matière raciale concernant la justice pénale – 2007-2008 » et publié en avril 2009, fait état d'une hausse notable du recours aux pouvoirs découlant de l'article 44 :

« En 2007-2008, 117 278 fouilles au total ont été effectuées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000, contre 37 197 en 2006-2007, soit une augmentation globale de 215 % (tableau 4.6). Un peu moins d'un cinquième (19 %) des circonscriptions de police n'ont signalé aucun recours à ce pouvoir en 2007-2008. Les fouilles ont connu une augmentation pour tous les groupes ethniques mais la plus forte concernait les personnes de race noire (+ 322 %), puis les personnes de race asiatique (+ 277 %), les personnes d'autres origines ethniques (+ 262 %) et enfin les personnes de race blanche (+ 185 %).

La forte augmentation du nombre d'interpellations et de fouilles en vertu de la loi de 2000 est dans une large mesure la conséquence du recours accru par la police métropolitaine aux pouvoirs prévus par ce texte. En 2007-2008, la police métropolitaine a conduit 87 % des fouilles pratiquées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000, contre 68 % en 2006-2007. Elle en a fait usage dans 76 496 cas de plus que l'année précédente, soit une augmentation de 303 %. Cette hausse s'explique directement par sa réponse musclée à la menace posée par les réseaux terroristes londoniens depuis les voitures piégées retrouvées dans le quartier de Haymarket en 2007.

Les tableaux 4.7 et 4.8 montrent certaines circonscriptions de police sélectionnées où le nombre total de personnes interpellées et fouillées en vertu de l'article 44 §§ 1 et 2 de la loi de 2000 a été supérieur à 1 000 en 2007-2008.

En 2007-2008, 65 217 automobilistes ont été fouillés en vertu de l'article 44 § 1 (tableau 4.7). 64 % d'entre eux étaient de race blanche, soit une baisse de 8 % par rapport à l'année précédente, 13 % étaient de race noire (+ 3 %) et 16 % de race asiatique (+ 4 %). 34 automobilistes interpellés en vertu de l'article 44 § 1 ont été arrêtés pour des faits de terrorisme, contre 14 pour l'année précédente. 9 d'entre eux étaient de race noire et 10 de race asiatique. Le nombre de personnes interpellées et fouillées en vertu de l'article 44 § 1 avant d'être arrêtées sur la base de textes non relatifs au terrorisme est passé à 665, contre 246 l'année précédente.

Entre 2006-2007 et 2007-2008, le nombre de piétons interpellés et fouillés en vertu de l'article 44 § 2 est passé de 13 712 à 52 061, soit une augmentation de 280 % (tableau 4.8). Ainsi qu'il a déjà été indiqué, cette forte hausse peut s'expliquer

par la réponse musclée apportée par la police métropolitaine aux voitures piégées de Haymarket. La proportion de piétons de race blanche fouillés en vertu de l'article 44 § 2 a baissé par rapport à l'année précédente, passant de 66 % du total à 61 %. Les personnes de race asiatique demeurent le groupe minoritaire dont les membres ont été le plus souvent fouillés (19 %) avant d'être arrêtés pour des faits de terrorisme (29 %).»

(...)

EN DROIT

49. Les requérants voient dans leur interpellation et leur fouille par la police en vertu des articles 44 à 47 de la loi de 2000 sur le terrorisme (« la loi de 2000 ») des violations de leurs droits découlant des articles 5, 8, 10 et 11 de la Convention.

L'article 5 dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;
- e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;
- f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation.»

L'article 8 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.»

L'article 10 dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.»

L'article 11 se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. 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.»

I. SUR LA RECEVABILITÉ

50. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas épuisé toutes les voies de recours internes. Premièrement, ils n'auraient pas donné suite à la proposition faite par la *High Court* d'être entendus à huis clos avec le concours d'un avocat spécial afin de déterminer si, à la lumière de tous les éléments se rapportant au risque d'attentat terroriste, la police et le ministre avaient été fondés à délivrer et confirmer l'autorisation en vertu de l'article 44 de la loi de 2000 (paragraphe 10 ci-dessus). Deuxièmement, ils n'auraient pas formé de recours contre le jugement par lequel la *County Court* avait rejeté leurs moyens tirés de ce que, au vu du dossier, il aurait été fait un usage illégal et détourné des pouvoirs d'interpellation et de fouille à proximité de la foire aux armements (paragraphe 24 ci-dessus). Ils n'auraient donc pas épuisé les voies de recours internes pour ce qui est de leur grief tiré devant la Cour d'un défaut de justification, au regard des faits, de la délivrance de l'autorisation en question ou de leur interpellation et de leur fouille par la police.

51. Les requérants soutiennent que le grief qu'ils soulèvent devant la Cour porte sur la compatibilité des dispositions de la législation en question avec la Convention. Ils estiment que, quand bien même il aurait été utilisé conformément au droit interne, le pouvoir conféré par cette législation était contraire aux droits découlant de la Convention. Ils auraient saisi de ce même grief le juge interne, jusque devant la Chambre des lords. S'il est vrai qu'ils n'ont pas cherché à contester devant le juge britannique les renseignements sur la base desquels l'autorisation avait été donnée en vertu de l'article 44, ils ne l'auraient pas davantage fait dans leur requête. Le sursis à la procédure devant la *County Court* aurait été prononcé jusqu'à ce que la Chambre des lords statue. Une fois rendu l'arrêt de la haute juridiction, les débats repris devant la *County Court* se seraient limités à déterminer si les pouvoirs découlant de l'article 44 avaient été exercés conformément au droit interne. Les requérants en concluent qu'un recours contre le jugement de la *County Court* n'aurait pas été effectif pour ce qui est de leurs griefs soulevés sur le terrain de la Convention.

52. La Cour constate que les griefs des requérants en l'espèce portent sur la compatibilité globale des pouvoirs d'interpellation et de fouille avec les dispositions susmentionnées de la Convention. Les intéressés ne plaident pas que l'autorisation délivrée en vertu de l'article 44 appliquée dans leur cas n'était pas justifiée au vu des renseignements dont disposaient le commandant de la police métropolitaine et le ministre ni que les policiers ne les ont pas interpellés «aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme». Nul ne contestant la compatibilité des mesures

d'interpellation et de fouille prises à leur rencontre avec les dispositions de la loi de 2000, les voies de recours évoquées par le Gouvernement n'auraient pas permis utilement ou effectivement de statuer sur les griefs soulevés devant la Cour. Aussi cette dernière rejette-t-elle l'exception préliminaire du Gouvernement.

53. La Cour relève par ailleurs que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

II. SUR LE FOND

A. Quant à la violation alléguée de l'article 5 de la Convention

1. *Thèses des parties*

54. Les requérants voient dans leur interpellation et leur fouille par la police une privation de liberté au sens de l'article 5 § 1. L'élément à retenir selon eux était que le policier pouvait assurer par la contrainte le respect de la procédure prévue par l'article 44 de la loi de 2000 et avait expressément le pouvoir de recourir à toute force raisonnable et/ou d'arrêter toute personne refusant d'obtempérer. Les intéressés estiment qu'ils n'avaient eu d'autre choix que de se plier aux ordres du policier et qu'un refus les aurait exposés à des poursuites pénales. La restriction à leur liberté aurait été totale: ils n'auraient pas eu la possibilité de rebrousser chemin et repartir. De plus, loin d'être accessoires au pouvoir de fouille, pareilles mesures entravant complètement la circulation d'une personne permettraient d'en assurer le respect. Bien que la procédure soit parfois relativement brève, ce ne serait pas toujours le cas, en raison notamment de l'étendue du pouvoir de fouille et de la possibilité qu'une personne soit contrainte d'être retenue par les policiers aussi longtemps que cela est raisonnablement nécessaire à la conduite de la fouille.

La thèse des requérants est que, à supposer l'article 5 de la Convention applicable, les mesures en question n'étaient pas « régulières » ni prescrites « selon les voies légales » vu l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à l'exécutif.

55. Le Gouvernement soutient que jamais la Cour n'a jugé l'exercice d'un pouvoir d'interpellation et de fouille constitutif d'une privation de liberté au sens de l'article 5. De plus, dans un certain nombre d'affaires, les organes de la Convention auraient refusé de conclure que des restrictions aux libertés bien plus graves que celle dont il est question en

l'espèce relevaient du champ d'application de cette disposition (sont citées *Raimondo c. Italie*, 22 février 1994, série A n° 281-A, *Trijonis c. Lituanie*, n° 2333/02, 15 décembre 2005; *Raninen c. Finlande*, 16 décembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, *Gartoukaïev c. Russie*, n° 71933/01, 13 décembre 2005, *Chypre c. Turquie*, n° 8007/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, *Décisions et rapports* (DR) 13, p. 156, *X. c. Allemagne*, n° 8334/78, décision de la Commission du 7 mai 1981, DR 24, p. 108, et *Guenat c. Suisse*, n° 24722/94, décision de la Commission du 10 avril 1995, DR 81-A, p. 130). Le Gouvernement soutient que, si l'on examine le pouvoir d'interpellation et de fouille dans son contexte, son exercice normal par la police ne le ferait manifestement pas entrer, en des circonstances habituelles, dans le champ d'application de l'article 5. Certaines particularités de chacun des deux cas d'espèce joueraient en défaveur de l'applicabilité de l'article 5. Premièrement, la durée des fouilles (vingt minutes pour le premier requérant et cinq ou trente minutes pour la seconde requérante) ne suffirait certainement pas à les qualifier de privation de liberté faute de circonstances aggravantes. Deuxièmement, en exerçant ces pouvoirs, la police aurait cherché non pas à priver les requérants de leur liberté mais à conduire une fouille limitée pour rechercher certains objets précis. Troisièmement, les intéressés n'auraient pas été arrêtés ni soumis à une quelconque force. Quatrièmement, ils n'auraient pas été confinés dans un espace restreint. Cinquièmement, ils auraient été non pas placés en détention ou assignés en un lieu quelconque mais fouillés sur place.

Le Gouvernement soutient à titre subsidiaire que si, contrairement à ce qu'il plaide, l'article 5 est jugé applicable, l'interpellation et la fouille de chacun des requérants étaient régulières et justifiées au regard des dispositions de l'article 5 § 1 b).

2. *Appréciation de la Cour*

56. La Cour rappelle que les simples restrictions à la liberté de circuler ne relèvent pas de l'article 5 § 1 : elles obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, que le Royaume-Uni n'a pas ratifié. Pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5 de la Convention, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères, par exemple le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. Entre privation et restriction de liberté, il n'y a pourtant qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Le classement dans l'une ou l'autre de ces catégories se révèle parfois ardu, car dans certains cas marginaux il s'agit d'une pure affaire d'appréciation, mais la Cour ne saurait éluder un choix dont dépendent l'applicabilité ou l'inapplicabilité de l'article 5 (*Guzzardi c. Italie*,

6 novembre 1980, §§ 92-93, série A n° 39, *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 41, série A n° 93, et *H.L. c. Royaume-Uni*, n° 45508/99, § 89, CEDH 2004-IX).

57. La Cour constate que, même si la durée de leur interpellation et de leur fouille n'a ni pour l'un ni pour l'autre dépassé trente minutes, les requérants ont été entièrement privés de toute liberté de circulation. Ils ont été obligés de rester là où ils se trouvaient et de se soumettre à une fouille, et un refus les aurait exposés à une arrestation, à un placement en garde à vue et à des poursuites pénales. Cet élément coercitif montre qu'il y a bien eu privation de liberté au sens de l'article 5 § 1 (voir, par exemple, *Foka c. Turquie*, n° 28940/95, §§ 74-79, 24 juin 2008). Cependant, compte tenu de ses conclusions ci-dessous sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la Cour n'a pas à statuer définitivement sur ce point.

B. Quant à la violation alléguée de l'article 8 de la Convention

1. Quant à l'existence d'une ingérence dans l'exercice des droits que les requérants tirent de l'article 8

58. La Cour examinera tout d'abord si les interpellations et fouilles en question étaient constitutives d'une ingérence dans l'exercice par les intéressés de leur droit au respect de leur vie privée.

a) Thèses des parties

59. Les requérants soulignent que la Cour d'appel a qualifié l'article 44 de la loi de 2000 de « pouvoir extrêmement étendu permettant de s'immiscer dans la vie privée de l'administré » et que le commandant de la police métropolitaine a admis devant le juge britannique que l'exercice de ce pouvoir était constitutif d'une ingérence dans les droits conférés à chacun par l'article 8 de la Convention (paragraphe 14 ci-dessus). Ils estiment que c'est à tort que Lord Bingham a conclu que l'article 8 ne trouvait pas à s'appliquer au motif que « la fouille corporelle superficielle de droit commun et l'ouverture des sacs, mesures auxquelles les passagers se plient de bonne grâce dans les aéroports, ne peuvent guère être considérées comme ayant atteint » le niveau de gravité requis. Ils soutiennent qu'une personne dans un aéroport obtempère à une fouille parce qu'il est notoire que les autorités aéroportuaires jouissent de pouvoirs coercitifs et que l'exercice de la liberté de circuler par la voie aérienne est tributaire de l'assentiment à cette fouille. Ils ajoutent que cette personne aurait donc le choix de ne pas voyager en avion ou de laisser tout objet qu'elle ne souhaiterait pas voir examiné en public. Il y aurait cependant une différence de nature avec l'article 44 de la loi de 2000. Cette disposition imposerait à un administré se livrant à des activités

licites en un lieu public, sans avoir été prévenu au préalable et sans qu'on ait à le soupçonner légitimement d'un quelconque méfait, de soumettre tous ses effets personnels à un examen coercitif poussé. L'administré n'aurait pas la possibilité de rebrousser chemin et repartir comme il le souhaiterait si, par exemple, il hésite à pénétrer dans un bâtiment public où les personnes entrantes sont fouillées. Il n'aurait eu auparavant aucune idée de sa présence dans une zone faisant l'objet de mesures énergiques prises en vertu de l'article 44. La jurisprudence de la Cour, par exemple l'arrêt *Peck c. Royaume-Uni* (n° 44647/98, §§ 57-63, CEDH 2003-I), indiquerait clairement qu'un individu ne renonce pas de plein droit à son droit à la vie privée du seul fait qu'il emporte des objets personnels sur la voie publique, par exemple dans une rue. En outre, l'autonomie de la personne serait au cœur des dispositions de l'article 8 de la Convention. Or le pouvoir permettant à la police d'imposer une fouille coercitive dans un lieu public y porterait gravement atteinte, notamment en ce que l'absence de notification préalable conduirait toute personne à supposer que, dès qu'elle se trouve dans un lieu public, elle peut être contrainte de se plier à ce type de mesure.

60. Le Gouvernement soutient que la fouille des requérants n'a pas emporté ingérence dans leur droit au respect de leur vie privée. Tout acte susceptible de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale d'une personne ne serait pas nécessairement constitutif d'une telle ingérence (*Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 25 mars 1993, § 36, série A n° 247-C). L'existence ou non d'une atteinte au droit à la vie privée qui résulterait d'une mesure particulière touchant l'intégrité physique ou morale d'une personne dépendrait non seulement de la gravité de cette mesure mais aussi de savoir à quel point, au vu des circonstances, l'intéressé agissait dans un domaine où étaient nécessairement en cause la vie publique et les intérêts d'autrui. S'il reconnaît que, dans certaines conditions, une fouille particulièrement poussée peut être contraire à l'article 8, le Gouvernement soutient que tel n'est pas le cas d'une fouille ordinaire et respectueuse conduite en vertu de l'article 45 de la loi de 2000 et qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans le cas des requérants. Ces derniers auraient été fouillés non pas à leur domicile ni même dans un poste de police, mais sur place. Ni l'un ni l'autre des intéressés n'ayant été prié, conformément au code de conduite (paragraphe 36 ci-dessus), d'ôter le moindre vêtement, seul aurait été pratiqué un examen des habits et sacs visibles, du même type que celui auquel les passagers se soumettent régulièrement dans les aéroports. Les seuls renseignements personnels demandés à eux auraient été leurs noms, adresses et lieux de naissance. Dans un cas comme dans l'autre, les mesures auraient été d'une durée relativement brève. Par ailleurs, ayant volontairement pris part à une manifestation publique, les requérants seraient passés de leur propre

initiative dans la sphère publique. Le fait que, dans d'autres circonstances, une fouille plus poussée aurait pu être conduite ne leur permettrait pas en l'espèce de se plaindre d'une quelconque ingérence dans leurs droits découlant de l'article 8 de la Convention, la Cour n'ayant pas à tenir compte *in abstracto* de l'application éventuelle de la loi.

b) Appréciation de la Cour

61. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'observer, la « vie privée » est une notion large, non susceptible d'une définition exhaustive. Elle recouvre l'intégrité physique et morale de la personne. La notion d'autonomie personnelle est 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). Cette disposition protège également le droit à l'identité et au développement personnel ainsi que le droit de nouer et développer des relations avec autrui 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 ». Un certain nombre d'éléments entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de déterminer si la vie privée d'une personne est touchée par des mesures prises en dehors de son domicile ou de ses locaux privés. A cet égard, ce qu'un individu est raisonnablement en droit d'attendre quant au respect de sa vie privée peut constituer un facteur significatif, quoique pas nécessairement décisif (*P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, n° 44787/98, §§ 56-57, CEDH 2001-IX, et *Peck*, précité, §§ 57-63).

62. Pour en revenir aux faits de la cause, la Cour constate que les articles 44 à 47 de la loi de 2000 permettent à tout policier en uniforme d'interpeller une personne se trouvant sur le territoire couvert par une autorisation et de fouiller cette personne ainsi que tout objet en sa possession. Le policier peut demander à l'intéressé de retirer son couvre-chef, ses chaussures, son pardessus, sa veste ou ses gants. L'article 3.5 du code de conduite qui précise les dispositions de ce texte ajoute que le policier peut mettre ses mains à l'intérieur des poches de la personne fouillée, palper l'extérieur et l'intérieur de son col, de ses chaussettes et de ses chaussures et contrôler sa chevelure (paragraphe 36 ci-dessus). La fouille se déroule en public et le refus d'obtempérer est constitutif d'une infraction pénale punissable d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende (paragraphe 33 ci-dessus). Devant le juge britannique, même si la Chambre des lords doutait de l'applicabilité de l'article 8 de la Convention car elle estimait que la mesure n'était pas assez intrusive, le commandant de la police métropolitaine a admis que l'exercice du pouvoir conféré par l'article 44 de la loi de 2000 portait atteinte aux droits individuels garantis par l'article 8 de la Convention et la Cour d'appel

l'a qualifié de « pouvoir extrêmement étendu permettant de s'immiscer dans la vie privée de l'administré » (paragraphe 14 et 19 ci-dessus).

63. Le Gouvernement soutient que, dans certaines circonstances, une fouille particulièrement poussée peut constituer une ingérence dans l'exercice par une personne des droits que lui garantit l'article 8, par exemple lorsque cette ingérence implique la lecture d'un carnet d'adresses, d'un journal intime ou d'une lettre, mais pas une fouille superficielle où aucun objet de ce type ne serait découvert. La Cour ne saurait retenir cette thèse. Que, dans un cas donné, des lettres, des journaux intimes ou d'autres documents privés soient découverts et lus ou que d'autres objets analogues soient trouvés à l'occasion d'une fouille, elle estime que le recours à des pouvoirs légaux de contrainte imposant à quiconque de se plier à une fouille minutieuse de sa personne, de ses vêtements ou de ses effets personnels est manifestement constitutif d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Ce n'est pas parce que la fouille est conduite en public que l'article 8 est inapplicable. D'ailleurs, le caractère public de la fouille peut dans certains cas aggraver ladite ingérence du fait de l'humiliation et de la gêne qui en résultent. Des objets tels que les sacs, les portefeuilles, les carnets et les journaux peuvent de plus renfermer des éléments de nature personnelle que le propriétaire n'a peut-être pas envie de voir exposés aux yeux de ses compagnons ou du public.

64. La Cour n'est pas convaincue non plus par l'analogie faite avec la fouille à laquelle les gens se plient de bonne grâce dans un aéroport ou à l'entrée d'un bâtiment public. Elle n'a pas à rechercher si les mesures de ce type s'analysent en une ingérence dans les droits individuels découlant de l'article 8, bien que pareille ingérence se justifierait manifestement par des impératifs de sécurité. En effet, pour les raisons avancées par les requérants, les situations ne sont pas comparables. Le passager d'un avion peut très bien passer pour avoir consenti à cette fouille en ayant choisi de voyager ainsi. Sachant que ses bagages et lui risquent d'être fouillés avant l'embarquement, il a une liberté de choix vu qu'il peut ne pas emmener d'effets personnels et rebrousser chemin sans être fouillé. Il y a une différence de nature avec les pouvoirs de fouille prévus par l'article 44 de la loi de 2000, ceux-ci pouvant être appliqués partout et à tout moment, sans préavis et sans que les personnes visées puissent choisir d'être fouillées ou non.

65. Les requérants ont l'un et l'autre été interpellés par des policiers et contraints de se soumettre à une fouille en vertu de l'article 44. Pour les raisons exposées ci-dessus, la Cour considère que ces fouilles ont constitué une ingérence dans l'exercice de leur droit au respect de leur vie privée garanti par l'article 8 de la Convention. Pareille ingérence ne se justifie au regard du paragraphe 2 de l'article 8 que si, « prévue par la loi », elle poursuivait l'un ou

plusieurs des buts légitimes qui y sont énumérés et si, de surcroît, elle était « nécessaire, dans une société démocratique », pour le ou les atteindre (voir, par exemple, *Liberty et autres c. Royaume-Uni*, n° 58243/00, § 58, 1^{er} juillet 2008).

2. *Quant à savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »*

a) **Thèses des parties**

i. *Les requérants*

66. Les requérants soutiennent que l'exigence de sécurité juridique, qui imprègne toutes les dispositions de la Convention, a pour objet d'offrir une protection contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics. Aussi la « loi » devrait-elle être accessible, prévisible et conforme aux principes régissant l'Etat de droit, donnant des indications suffisantes sur les circonstances dans lesquelles un pouvoir peut être exercé et permettant ainsi au justiciable de régler sa conduite et de prévoir les conséquences de ses actes. Les requérants estiment que l'exécutif ne pouvait se voir confier un pouvoir illimité et que l'étendue de tout pouvoir discrétionnaire accordé à lui devait de plus être définie avec une précision conforme à l'objet de la mesure et propre à clarifier les conditions d'exercice de ce pouvoir. Ils ajoutent que la loi aurait dû prévoir des garanties contre les abus.

67. Les requérants considèrent que l'exigence d'accessibilité n'a pas été satisfaite dans leur cas. Ils estiment que, si les articles 44 à 47 de la loi de 2000 sont suffisamment accessibles au public, tel n'est pas le cas de l'autorisation et de la confirmation données sur la base de ces dispositions. Ils ajoutent que, ainsi, l'administré sait qu'un pouvoir d'interpellation et de fouille peut être attribué à la police en vertu de l'article 44 mais que, si ce pouvoir venait à être conféré, il ignorerait à quel moment et à quel endroit. Selon eux, l'administré ne pourrait pas savoir si sa présence en un lieu particulier l'y exposerait à une fouille et à une interpellation ni, au cas où il viendrait à être soumis à pareilles mesures, si le policier en question était autorisé à les prendre. Une telle habilitation accordée à son insu serait imprécise et excessive en ce qu'elle permettrait au policier d'interpeller et de fouiller les gens en toute latitude, sans qu'il ait à motiver ses soupçons et avec pour seule réserve que le pouvoir ne soit exercé qu'aux fins de la recherche d'articles susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'actes de terrorisme.

68. Les requérants soutiennent que, si la loi de 2000 et le code de conduite (paragraphe 28 à 36 ci-dessus) informent certes l'administré de l'existence et de l'étendue des pouvoirs découlant de l'article 44 de la loi de 2000, leurs dispositions, dans l'hypothèse où ces pouvoirs seraient

dûment autorisés, n'imposent nulle part, même *a posteriori*, la publicité de l'existence ou des modalités d'une autorisation. Selon eux, loin de réduire l'efficacité de ces pouvoirs, une telle publicité renforcerait leur effet dissuasif, comme lorsque des mesures de ce type sont prises, avec un préavis, dans les ports et aux frontières. Devant le juge britannique, le Gouvernement aurait accepté de rendre publiques *a posteriori* les autorisations en cause, dont le champ aurait couvert la totalité du territoire de la circonscription de la police métropolitaine. On ne pourrait donc pas dire que le pouvoir prévu par l'article 44 aurait ainsi perdu « toute raison d'être » en ce que l'étendue de l'autorisation aurait désormais été connue.

69. Les requérants jugent également insuffisantes les garanties contre les abus du pouvoir d'interpellation et de fouille. Ils font valoir que, si le Gouvernement a certes désigné un évaluateur indépendant de l'application de la loi de 2000 (en l'occurrence Lord Carlile; paragraphes 37 à 43 ci-dessus), celui-ci a estimé qu'il ne serait pas dans l'intérêt du public de donner des détails sur les motifs invoqués et sur les événements concernés.

70. L'invocation des pouvoirs ne serait pas soumise à autorisation judiciaire préalable et la possibilité de saisir la *County Court* aux fins de déterminer s'ils ont été dûment et régulièrement utilisés serait une garantie tout à fait inadéquate contre les abus et l'arbitraire. L'examen *a posteriori* par la *County Court* de l'usage fait des pouvoirs au cas par cas ne pallierait pas l'absence de sécurité juridique qui y est associée. Les propres cas des requérants en seraient une illustration : après le rejet par la Chambre des lords de leurs griefs soulevés sur le terrain de la Convention, le contrôle opéré par la *County Court* se serait limité au point de savoir si les policiers avaient bel et bien recherché des articles utilisés à des fins d'actes de terrorisme et si les intéressés ne pouvaient manifestement pas être soupçonnés de terrorisme, questions auxquelles il aurait été quasiment impossible d'apporter une réponse tranchée. La suppression de la condition de « soupçon légitime » ou l'absence de tout autre motif objectif pour la fouille rendrait le justiciable extrêmement vulnérable à l'exercice arbitraire de ces pouvoirs, dont la seule limite serait l'honnêteté pour le policier de révéler quel type d'article incriminant il recherchait alors. L'absence de toute garantie pratique et effective serait aggravée par l'imprécision apparente de la définition des « articles susceptibles d'être utilisés à des fins d'actes de terrorisme ». Il existerait donc un risque réel que les pouvoirs soient détournés afin non pas de lutter contre le terrorisme mais de contrôler des manifestations ou de maintenir l'ordre public. Les conséquences seraient manifestement lourdes pour les libertés civiles au Royaume-Uni, surtout dès lors que, comme en l'espèce, l'autorisation portait sur l'ensemble du territoire de la circonscription de la police métropolitaine et avait été

constamment renouvelée tous les mois pendant près de six ans, et que l'autorisation devait être non pas nécessaire ou opportune, mais seulement « utile » à la prévention d'actes terroristes.

ii. Le Gouvernement

71. Le Gouvernement soutient pour sa part que l'exigence de légalité prévue par la Convention a été satisfaite en l'espèce par une combinaison de dispositions législatives, par les informations données *a posteriori* aux personnes fouillées en vertu de l'article 44, par les instructions précises du code fixant les modalités d'exercice du pouvoir de fouille et par l'existence de recours judiciaires individuels permettant de contester l'usage de ce pouvoir par la police. Les articles 44 et 45 de la loi de 2000 seraient clairs quant à leurs effets. Ils indiqueraient sans ambiguïté à l'administré que celui-ci peut être tenu de se soumettre à une interpellation et à une fouille et offriraient contre les abus des garanties bien plus protectrices que des dispositions de droit interne jugées suffisamment prévisibles par la Cour ou la Commission dans des cas relevant de la sécurité nationale (par exemple *Brind c. Royaume-Uni*, n° 18714/91, décision de la Commission du 9 mai 1994, DR 77-B, p. 42, *Al-Nashif c. Bulgarie*, n° 50963/99, §§ 117-129, 20 juin 2002, et *Esbester c. Royaume-Uni*, n° 18601/91, décision de la Commission du 2 avril 1993, non publiée).

72. A cet égard, il serait important de noter que les dispositions des articles 44 à 46 définissent et limitent avec précision les buts dans lesquels les pouvoirs de fouille peuvent être utilisés, les instances habilitées à délivrer les autorisations, la durée de celles-ci ainsi que les circonstances dans lesquelles les autorisations peuvent être délivrées et les pouvoirs de fouille eux-mêmes exercés. De plus, le code de conduite, un texte publié, préciserait de manière particulièrement détaillée les modalités d'exercice du pouvoir d'interpellation et de fouille. Il imposerait à tout policier procédant à une fouille d'indiquer à la personne concernée le but précis de cette mesure, la nature du pouvoir légal exercé et l'existence ainsi que la nature de l'autorisation sur la base de laquelle la fouille est conduite. L'autorisation pourrait être attaquée devant le juge en tirant moyen d'un excès du pouvoir d'habilitation conféré par l'article 44 de la loi de 2000. S'il est allégué qu'une fouille a été conduite en détournement de pouvoir ou de manière contraire aux dispositions de la loi de 2000 ou du code, cette mesure pourrait être contestée par voie de contrôle judiciaire ou devant la *County Court* dans le cadre d'une action en réparation. Les observations de l'évaluateur indépendant désigné pour contrôler l'exercice du pouvoir conféré par la loi de 2000 – en l'occurrence Lord Carlile – apporteraient une protection contre toute atteinte arbitraire aux droits du justiciable.

73. Le Gouvernement rejette la thèse des requérants selon laquelle les autorisations devraient être publiées au préalable. Il considère, d'abord et surtout, que les autorisations données perdraient ainsi toute raison d'être. Il estime qu'indiquer les modalités d'application de l'autorisation reviendrait implicitement à révéler les lieux où les mesures de protection contre les attentats terroristes n'ont pas été adoptées, ce qui ferait d'eux des cibles vulnérables pour les terroristes. Il ajoute que la capacité de la police à faire un usage efficace des pouvoirs d'interpellation et de fouille, sans avertir au préalable les terroristes et là où l'on soupçonne qu'ils agiraient, s'en trouverait réduite. Il considère enfin que les terroristes pourraient ainsi mieux jauger la capacité de l'Etat à infiltrer leurs réseaux ou à saisir leurs activités.

74. Le Gouvernement soutient qu'il existe des garanties adéquates contre le détournement des pouvoirs prévus par les articles 44 à 46. Le contrôle opéré par l'évaluateur indépendant ainsi que par le juge national permettrait d'écarter toute idée d'un risque d'usage arbitraire de ces pouvoirs. Ainsi, en l'espèce, la *County Court* aurait bel et bien examiné – comme elle en aurait eu le pouvoir – si les policiers en question avaient fait usage des pouvoirs découlant de l'article 45 dans le but voulu, c'est-à-dire pour rechercher des articles utilisés à des fins d'actes de terrorisme. Les policiers n'auraient pas eu la faculté d'agir arbitrairement. Les requérants auraient eu le droit de les contre-interroger et le juge la possibilité de se forger sa propre opinion au vu du dossier. Le fait que, en définitive, la *County Court* a retenu la version des policiers n'indiquerait en aucun cas que son contrôle fût inadéquat.

75. Le Gouvernement estime que, dans les griefs qu'ils ont soulevés sur ce point, les requérants contestent indirectement, en substance, l'absence de toute condition de « soupçon légitime » aux articles 44 à 46. Or il y aurait de bonnes raisons que les policiers n'aient pas à justifier de soupçons légitimes : comme l'aurait souligné Lord Bingham dans l'arrêt de la Chambre des lords (paragraphe 21 ci-dessus), il faudrait s'assurer qu'aucun policier ne soit dissuadé, de peur de ne pas être en mesure de justifier l'existence de soupçons légitimes, d'interpeller et de fouiller une personne qu'il soupçonne de terrorisme. Pareil régime s'expliquerait par le fait que les renseignements ne donneraient que rarement des indications complètes sur le lieu ou le moment où pourra être perpétré un attentat terroriste et que des décisions vitales devraient donc être prises sur la base d'éléments partiels.

b) Appréciation de la Cour

76. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les termes « prévue par la loi » signifient que la mesure litigieuse doit avoir une base en droit interne et être compatible avec la prééminence du droit, expressément mentionnée dans le préambule de la Convention et inhérente à l'objet et

au but de l'article 8 de la Convention. La loi doit donc être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite (*S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], nos 30562/04 et 30566/04, §§ 95-96, CEDH 2008).

77. Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 55, CEDH 2000-V, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI, et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-I, voir aussi, parmi d'autres exemples, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, §§ 88-90, série A n° 61, *Funke c. France*, 25 février 1993, §§ 56-57, série A n° 256-A, *Al-Nashif*, précité, § 119, *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, § 62, 1^{er} février 2007, *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, § 46, 11 octobre 2007, *Vlassov c. Russie*, n° 78146/01, § 125, 12 juin 2008, et *Meltex Ltd et Mousessian c. Arménie*, n° 32283/04, § 81, 17 juin 2008). Le niveau de précision requis de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu du texte en question, de la matière qu'il est censé régir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (voir, par exemple, *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* [GC], n° 25594/94, § 31, CEDH 1999-VIII, et *S. et Marper*, précité, § 96).

78. Il n'est pas contesté que le pouvoir dont il est question en l'espèce a une base en droit interne, en l'occurrence les articles 44 à 47 de la loi de 2000 (paragraphe 28 à 34 ci-dessus). De plus, le code de conduite, un texte publié, fixe les modalités de conduite de la fouille par les policiers (paragraphe 35-36 ci-dessus).

79. Les requérants soutiennent toutefois que ces dispositions confèrent à la police un pouvoir excessivement discrétionnaire, pour ce qui est tant de l'autorisation du recours au pouvoir d'interpellation et de fouille que de son application en pratique. La Chambre des lords a jugé que ce pouvoir discrétionnaire était soumis à un contrôle effectif et Lord Bingham a énuméré onze garanties contre les éventuels abus (paragraphe 16 ci-dessus). La Cour estime cependant que les garanties prévues par le droit interne ne se sont pas

révélées être un contrepois réel aux pouvoirs étendus accordés à l'exécutif, qui aurait permis d'offrir au justiciable une protection individuelle adéquate contre l'arbitraire.

80. La Cour relève d'emblée que le haut fonctionnaire de police visé à l'article 44 § 4 peut autoriser les policiers en uniforme à interpellier et fouiller un piéton dans toute zone de son ressort désignée par lui s'il « le juge utile aux fins de la prévention d'actes de terrorisme ». Or « utile » ne veut rien dire de plus qu'« avantageux » ou « opportun ». Au stade de l'autorisation, il n'y a aucune obligation que le pouvoir d'interpellation et de fouille soit considéré comme « nécessaire » et rien n'impose donc une appréciation de la proportionnalité de la mesure. L'autorisation doit être confirmée par le ministre dans les quarante-huit heures. Ce dernier ne peut modifier le territoire couvert par une autorisation et, bien qu'il puisse refuser une confirmation ou réduire sa durée de validité, il semble ne l'avoir jamais fait en pratique. L'exercice des pouvoirs légaux d'autorisation et de confirmation est certes soumis au contrôle du juge, mais leur étendue est telle que le justiciable qui cherchera à démontrer qu'une autorisation ou une confirmation a été donnée en excès ou abus de pouvoir sera confronté à de formidables obstacles.

81. L'autorisation est d'une durée maximale de vingt-huit jours mais elle est renouvelable. Elle ne peut s'étendre au-delà des limites de la circonscription de police de l'autorité qui la délivre et peut être restreinte géographiquement à l'intérieur de celles-ci. Or, au Royaume-Uni, de nombreuses circonscriptions de police recouvrent des régions à forte population. La circonscription de la police métropolitaine, où les requérants ont été interpellés et fouillés, englobe l'ensemble de l'agglomération londonienne, à l'exception de la *City* de Londres. L'incapacité des restrictions temporelles et géographiques prévues par le législateur à servir de contrepois réel aux autorisations délivrées par l'exécutif est démontrée par le renouvellement constant de l'autorisation accordée à la circonscription de la police métropolitaine, s'inscrivant dans le cadre d'un « programme continu » une fois les pouvoirs initialement octroyés (paragraphe 34 ci-dessus).

82. L'évaluateur indépendant (paragraphe 37 ci-dessus) constitue une autre garantie. Or ses pouvoirs se limitent à l'établissement de rapports sur l'application en général des dispositions légales et il ne peut annuler ou modifier les autorisations alors même que, dans chacun de ses rapports publiés depuis mai 2006, il a expressément dit : « L'article 44 pourrait être invoqué moins souvent et j'espère qu'il en sera ainsi » (...)

83. L'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à chaque policier est un autre élément préoccupant. Lorsqu'il conduit une fouille, le policier

est tenu de se conformer aux dispositions du code. Or, au lieu de fixer des critères permettant de restreindre son choix quant aux personnes interpellées et fouillées, le code prévoit essentiellement les modalités d'exécution de ces mesures. Pareil choix, comme la Chambre des lords l'a clairement dit, se fonde uniquement sur le « pressentiment » ou l'« intuition professionnelle » du policier en question (paragraphe 23 ci-dessus). Ce dernier n'a pas à démontrer l'existence de motifs légitimes, ni même à nourrir subjectivement le moindre soupçon à l'égard de la personne interpellée et fouillée. La seule réserve est que la fouille doit servir à rechercher des articles susceptibles d'être utilisés dans le cadre d'actes de terrorisme, une catégorie tellement vaste qu'elle peut englober n'importe quel objet courant que les gens emportent dans la rue. Du moment que la personne concernée est interpellée aux fins de la recherche d'articles de ce type, le policier n'a même pas à justifier qu'il en soupçonne la présence. Comme l'a relevé Lord Brown dans l'arrêt de la Chambre des lords, le pouvoir d'interpellation et de fouille prévu par l'article 44 constitue une « rupture [radicale] avec [la] conception [britannique] traditionnelle des limites des pouvoirs de la police » (paragraphe 23 ci-dessus).

84. Sur ce point, la Cour est frappée par les données statistiques et autres éléments montrant l'ampleur du recours par la police aux pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par l'article 44 de la loi de 2000. Le ministère de la Justice a relevé au total 33 177 fouilles en 2004-2005, 44 543 en 2005-2006, 37 197 en 2006-2007 et 117 278 en 2007-2008 (paragraphe 44 et 46 ci-dessus). Dans son rapport sur l'application de la loi en 2007, Lord Carlile a noté que, même si certaines fouilles effectuées en vertu de l'article 44 ont donné lieu à des arrestations pour des infractions autres que le terrorisme, aucune parmi les milliers et les milliers d'autres n'a conduit à une condamnation pour des faits de terrorisme. Dans son rapport pour 2008, il a indiqué que les exemples de recours inopportun ou inutile à cette disposition abondaient : il y avait des cas établis d'interpellations où la personne concernée était si manifestement éloignée des profils connus de terroristes que, d'un point de vue réaliste, il n'y avait pas la moindre chance qu'elle fût un terroriste, et où aucun autre motif d'interpellation ne pouvait être invoqué.

85. Pour la Cour, accorder un pouvoir aussi étendu aux policiers fait naître un risque clair d'arbitraire. Si les requérants en l'espèce ne sont ni de race noire ni d'origine asiatique, le risque que les pouvoirs soient utilisés de manière discriminatoire contre ces catégories de la population est une réalité, comme l'ont reconnu Lord Hope, Lord Scott et Lord Brown dans leurs

opinions. Les statistiques disponibles montrent l'usage disproportionné qui en est fait contre les personnes de race noire ou d'origine asiatique bien que, comme l'évaluateur indépendant l'a également relevé dans son rapport le plus récent, il existe également une pratique consistant à interpellier et fouiller des personnes de race blanche à la seule fin d'équilibrer les statistiques en matière raciale (paragraphe 43-44 ci-dessus). Il y a de plus un risque qu'un pouvoir aussi peu encadré soit détourné contre des manifestants et des protestataires en violation de l'article 10 et/ou de l'article 11 de la Convention.

86. Le Gouvernement voit dans le droit pour le justiciable de contester une interpellation et une fouille par le biais d'un contrôle judiciaire ou d'une action en réparation une garantie contre les abus. Or les limites de ces deux recours sont clairement apparues en l'espèce. En particulier, le policier n'étant pas tenu de démontrer l'existence de soupçons légitimes, il sera vraisemblablement difficile, voire impossible, de prouver l'abus de pouvoir.

87. En conclusion, la Cour considère que les pouvoirs d'autorisation et de confirmation ainsi que les pouvoirs d'interpellation et de fouille prévus par les articles 44 et 45 de la loi de 2000 ne sont ni suffisamment encadrés ni entourés de garanties légales adéquates contre les abus. L'ingérence qu'ils emportent n'étant donc pas « prévue par la loi », il y a eu violation de l'article 8 de la Convention.

C. Quant aux violations alléguées des articles 10 et 11 de la Convention

88. Les requérants allèguent également une violation de leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, garanties respectivement par les articles 10 et 11 de la Convention. Ils soutiennent qu'une interpellation et une fouille qui ont eu pour effet de retarder, fût-ce brièvement, une personne qui faisait un reportage sur une manifestation et la filmait étaient constitutives d'une ingérence dans les droits découlant de l'article 10. Ils soutiennent en outre que, faute de garanties adéquates, la législation elle-même a très bien pu avoir un effet intimidant et dissuasif sur une personne souhaitant exercer ces droits en participant à une manifestation pacifique, comme c'était précisément le cas du premier requérant.

89. Le Gouvernement soutient que ni l'existence des pouvoirs d'interpellation et de fouille ni leur exercice dans les circonstances particulières de l'espèce n'étaient constitutifs d'une ingérence dans les droits tirés par les requérants des articles 10 et 11.

90. Au vu de son constat de violation de l'article 8 ci-dessus, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner pour le reste les griefs soulevés par les requérants sur le terrain de la Convention.

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

91. 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

92. Alléguant avoir été harcelés et intimidés par l'action de la police, les requérants estiment qu'il y a lieu que la Cour leur accorde 500 livres sterling (GBP) chacun pour dommage moral.

93. Le Gouvernement soutient que, compte tenu de la brièveté des interpellations et fouilles en cause, aucune somme n'a à être versée.

94. La Cour considère, avec le Gouvernement, que le constat de violation vaut satisfaction équitable suffisante au vu des circonstances de l'espèce.

B. Frais et dépens

95. Les requérants réclament également 40 652,06 GBP, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) incluse, pour leurs frais et dépens engagés devant la Cour, soit 8 178,92 GBP pour les honoraires de Liberty (210 GBP de l'heure pour les avocats confirmés et 111 GBP de l'heure pour un *solicitor* stagiaire) et 32 473,14 GBP, TVA incluse, pour les honoraires de trois conseils.

96. Le Gouvernement estime excessifs les honoraires facturés par les représentants des requérants ainsi que le nombre d'heures avancé, d'autant plus que les questions litigieuses avaient déjà été examinées en détail devant le juge britannique.

97. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant n'a droit au remboursement de ses frais et dépens qu'à condition que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des pièces versées et des sommes accordées dans des affaires britanniques comparables (voir, par exemple, *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], nos 30562/04 et 30566/04, CEDH 2008), la Cour juge raisonnable d'accorder la somme de 35 000 euros (EUR) pour les frais exposés dans le cadre de la procédure conduite devant elle, dont il faut retrancher les 1 150 EUR déjà perçus au titre de l'assistance judiciaire.

C. Intérêts moratoires

98. 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;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner les griefs sur le terrain des articles 5, 10 et 11 de la Convention;
4. *Dit* que le constat de violation vaut satisfaction équitable en ce qui concerne tout dommage moral qu'auraient subi les requérants;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 33 850 EUR (trente-trois mille huit cent cinquante euros), pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû par le requérant à titre d'impôt sur cette somme, à convertir en livres sterling au taux applicable à la date du règlement;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, cette somme 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 anglais, puis communiqué par écrit le 12 janvier 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Lech Garlicki
Président

SİNAN IŞIK c. TURQUIE
(Requête n° 21924/05)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 2 FÉVRIER 2010¹

1. Texte français original.

SOMMAIRE¹**Mention de la religion sur les cartes d'identité****Article 9**

Liberté de religion – Mention de la religion sur les cartes d'identité – Liberté de conscience – Droit de ne pas être obligé de manifester sa religion ou sa conviction – Devoir de neutralité et impartialité de l'Etat

*

* *

Le requérant est de confession alévie. En 2004, il demanda en justice le remplacement de la mention « islam » par « alévi » sur sa carte d'identité. A titre subsidiaire, il demanda la suppression de la mention de la religion sur sa carte d'identité. Le tribunal de première instance, après avoir consulté la direction des affaires religieuses, rejeta sa demande au motif que la confession alévie était une branche de l'islam et que seule la religion de manière générale est mentionnée sur les cartes d'identité. Les recours du requérant n'aboutirent pas.

1. Article 9 : la Cour a examiné l'affaire sous l'angle de l'aspect négatif de la liberté de religion et de conscience, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être contraint de manifester sa religion ou ses convictions. La carte d'identité, munie obligatoirement de la case consacrée à la religion, constitue *de facto* un document imposant au requérant de divulguer ses croyances religieuses à chaque fois qu'il l'utilise dans la vie quotidienne. Il est vrai que l'amendement à la loi sur l'état-civil adopté en 2006 permet de demander que la rubrique « religion » soit laissée vide ou que l'information en soit effacée. Toutefois, le simple fait de demander la suppression de la mention de la religion sur les registres civils pourrait impliquer la divulgation d'une information relative à un aspect de l'attitude des individus envers le divin. En outre, lorsque les cartes d'identité comportent une rubrique consacrée à la religion, le fait de laisser celle-ci vide a inévitablement une connotation spécifique. Les titulaires d'une carte d'identité sans information concernant la religion se distingueraient, contre leur volonté et en vertu d'une ingérence des autorités publiques, des personnes qui ont une carte d'identité sur laquelle figurent leurs convictions religieuses. Pareille situation va sans nul doute à l'encontre du concept de liberté de ne pas manifester sa religion ou sa conviction. Par ailleurs, l'appréciation donnée quant à la confession du requérant par les tribunaux internes, sur la base d'un avis émis par une autorité

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

chargée des affaires dans le domaine de la religion musulmane, ne saurait se concilier avec le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat. Cela dit, l'atteinte en question tire son origine non du refus d'indiquer la confession du requérant sur sa carte d'identité mais d'un problème tenant à la mention, obligatoire ou facultative, de la religion sur celle-ci. Par conséquent, le requérant peut toujours se prétendre victime d'une violation, nonobstant l'amendement législatif de 2006.

Conclusion: violation (six voix contre une).

2. Article 46: la suppression de la rubrique consacrée à la religion pourrait constituer une forme appropriée de réparation qui permettrait de mettre un terme à la violation constatée.

Jurisprudence citée par la Cour

Young, James et Webster c. Royaume-Uni, 13 août 1981, série A n° 44

Kokkinakis c. Grèce, 25 mai 1993, série A n° 260-A

Manoussakis et autres c. Grèce, 26 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV

Buscarini et autres c. Saint-Marin [GC], n° 24645/94, CEDH 1999-I

Serif c. Grèce, n° 38178/97, CEDH 1999-IX

Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova, n° 45701/99, CEDH 2001-XII

Sofianopoulos et autres c. Grèce (déc.), n^{os} 1977/02, 1988/02 et 1997/02, CEDH 2002-X

Folgerø et autres c. Norvège [GC], n° 15472/02, CEDH 2007-III

Hassan et Eylem Zengin c. Turquie, n° 1448/04, 9 octobre 2007

Alexandridis c. Grèce, n° 19516/06, 21 février 2008

En l'affaire Sinan Işık c. Turquie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,
Ireneu Cabral Barreto,
Vladimiro Zagrebelsky,
Danutė Jočienė,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 15 décembre 2009,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 21924/05) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Sinan Işık (« le requérant »), a saisi la Cour le 3 juin 2005 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 K. Genç, avocat à Ankara. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») est représenté par son agent.

3. Le requérant alléguait en particulier que le rejet de sa demande de remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévie » sur sa carte d'identité était contraire à l'article 9 de la Convention. Il invoquait également une violation des articles 6 et 14 de la Convention.

4. Le 15 janvier 2008, la présidente de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond de l'affaire.

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

5. M. Sinan Işık est né en 1962 et réside à İzmir. Il est de confession « alévie ». Cette confession, profondément enracinée dans la société et l'histoire turques, est influencée notamment par le soufisme ainsi que par

certaines croyances préislamiques. Certains penseurs alévis considèrent qu'elle constitue une religion à part, alors que pour les autres, il s'agit de l'«essence» ou «la forme originelle» de l'islam. Sa pratique religieuse diffère de celle des écoles sunnites¹ de l'islam sur de nombreux points, tels que la prière, le jeûne ou le pèlerinage (*Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, n° 1448/04, § 8, 9 octobre 2007).

6. Le requérant affirme que sa carte d'identité, établie par l'officier de l'état civil, contient une rubrique consacrée à la religion et où figure la mention «islam», alors qu'il n'adhère pas à cette religion.

7. Le 7 mai 2004, il intenta devant le tribunal de grande instance d'İzmir une action tendant à l'inscription de la mention «alévi» sur sa carte d'identité au lieu de la mention «islam». Les parties pertinentes de son mémoire introductif d'instance peuvent se traduire comme suit :

«(...) la mention de l'islam sur ma carte d'identité ne reflète pas la réalité. En étant un citoyen alévi de la République de Turquie, j'ai cru, au regard de mes croyances et des connaissances acquises, qu'une personne ne pouvait être à la fois «alévi» et «islam» (sic !). En tant que citoyen de la République laïque de Turquie, qui protège constitutionnellement la liberté de religion et de conscience, je refuse de porter plus avant le poids de cette injustice et de cette contradiction fondée sur la volonté de compenser une peur, qui n'a aucun lien avec la réalité et qui me blesse profondément.»

8. A la suite de la demande du tribunal, le 9 juillet 2004, le conseiller juridique de la direction des affaires religieuses déposa son avis sur la demande du requérant. Il considéra notamment que le fait de mentionner les interprétations religieuses ou les sous-cultures dans la place consacrée à la religion sur les cartes d'identité ne pouvait se concilier avec l'unité nationale, les principes républicains et le principe de laïcité. Pour ce faire, il soutint notamment que le terme «alévi», qui désigne un sous-groupe au sein de l'islam, ne pouvait être employé pour qualifier une religion indépendante ou une branche (*mezhep*) de l'islam. Il s'agissait d'une interprétation de l'islam influencée par le soufisme et ayant des caractéristiques culturelles spécifiques.

9. Le 7 septembre 2004, le tribunal rejeta la demande du requérant. Il formula notamment les considérations suivantes :

«1. (...) la place consacrée à la religion sur les cartes d'identité contient une information générale quant à la religion des citoyens. Il convient donc d'examiner si *Alévilik* (confession des alévis) constitue une religion indépendante ou une interprétation de l'islam. Il ressort de l'avis déposé par la présidence de la direction des affaires religieuses que la confession des alévis est une interprétation de l'islam

1. La majorité de la population de Turquie adhère à l'interprétation modérée de l'islam par l'école de théologie hanéefite.

influencée par le soufisme et ayant des caractéristiques culturelles spécifiques (...) Par conséquent, cette confession constitue une interprétation de l'islam et non une religion en tant que telle, conformément aux principes généraux dégagés en la matière. Par ailleurs, seules les religions de manière générale sont mentionnées dans les cartes d'identité et non une interprétation ou une branche d'une quelconque religion. Il n'y a donc pas d'erreur quant à l'indication de la mention « *islam* » sur la carte d'identité du requérant, qui se déclare « alévi ».

2. Il ressort par ailleurs des livres ou articles présentés par la partie demanderesse qu'Ali¹ est présenté en tant que « lion d'Allah » ou de manière similaire. Le fait que certaines poésies contiennent des expressions différentes ne signifie pas que la confession des alévis se situe en dehors de l'islam. Dès lors qu'Ali est l'un des quatre califes de l'islam et qu'il est le gendre de Mahomet, il doit être considéré comme une des personnalités éminentes de l'islam (...)

3. Par exemple, dans le christianisme aussi, il existe des sous-groupes, tels que les catholiques, les protestants, qui sont toutefois fondés sur les bases chrétiennes. C'est-à-dire que lorsqu'une personne adhère à l'une des interprétations de l'islam, cela ne signifie pas que celle-ci se situe en dehors de l'islam (...)

10. A une date non précisée, le requérant se pourvut en cassation. Il se plaignit du fait d'être obligé de révéler sa croyance en raison de la mention obligatoire de la religion reprise sur sa carte d'identité, sans son consentement, en méconnaissance du droit à la liberté de religion et de conscience, au sens de l'article 9 § 1 de la Convention. Il soutint en outre que la mention litigieuse découlant de l'article 43 de la loi n° 1587 sur l'état civil ne pouvait passer pour compatible avec l'article 24 § 3 de la Constitution en vertu duquel « nul ne peut être contraint (...) de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ». Il déclara également avoir présenté deux demandes consistant à obtenir, d'une part, la suppression de la mention de la religion sur sa carte d'identité, en l'occurrence l'islam et, d'autre part, l'inscription d'« alévi » dans la case en question. Il déclara que la juridiction de première instance aurait pu examiner les deux demandes séparément : accepter la première et rejeter la deuxième en considérant que la mention litigieuse n'était pas compatible avec l'article 24 § 3 de la Constitution. Il contesta enfin la procédure ayant abouti au refus de sa demande, dans le cadre de laquelle la direction des affaires religieuses avait qualifié sa confession d'interprétation de l'islam.

11. Le 21 décembre 2004, la Cour de cassation confirma le jugement de première instance sans autre motivation.

1. Ali était le quatrième calife de l'islam. Il est considéré par les alévis comme le premier imam et a un rôle central dans cette confession.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES ET INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. Droit interne

1. Constitution

12. L'article 10 de la Constitution turque se lit comme suit :

«Tous les individus sont égaux devant la loi sans distinction de langue, de race, de couleur, de sexe, d'opinion politique, de croyance philosophique, de religion ou de secte, ou distinction fondée sur des considérations similaires.

(...)

Les organes de l'Etat et les autorités administratives sont tenus d'agir conformément au principe de l'égalité devant la loi en toute circonstance.»

13. Les parties pertinentes de l'article 24 sont libellées comme suit :

«Chacun a droit à la liberté de conscience, de croyance et de conviction religieuse.

(...)

Nul ne peut être contraint de participer à des prières ou à des cérémonies et rites religieux ni de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ; nul ne peut être blâmé ni inculpé à cause de ses croyances ou convictions religieuses (...)

14. L'article 136 dispose :

«La direction des affaires religieuses, qui fait partie de l'administration générale, remplit les fonctions qui lui sont confiées en vertu de la loi spécifique qui la régit, conformément au principe de laïcité, en se tenant à l'écart de toutes opinions et idées politiques, et en se fixant pour but de réaliser la solidarité et l'union nationales.»

2. Loi n° 1587 sur l'état civil

15. Les passages pertinents de l'article 43 de la loi n° 1587 sur l'état civil (*Nüfus Kanunu*), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, étaient ainsi libellés :

«Les registres d'état civil reprennent les informations suivantes concernant les individus et les familles (...)

a) informations concernant l'état civil :

1. Prénom et nom, sexe, prénoms et noms des parents, nom de jeune fille ;
2. Lieu et date de naissance et date de l'inscription au registre (année, mois et jour) ;
3. Rectifications (...)

b) autres informations

(...)

2. La religion de l'intéressé ;

(...)

3. *Jurisprudence constitutionnelle*

16. Par un arrêt du 21 juin 1995 publié au Journal officiel le 14 octobre 1995, la Cour constitutionnelle déclara l'article 43 de la loi n° 1587 sur l'état civil conforme aux articles 2 (laïcité) et 24 (liberté de religion) de la Constitution. Les juges constitutionnels considérèrent notamment :

« L'Etat doit connaître les caractéristiques de ses citoyens. Ce besoin d'information est fondé sur les nécessités de l'ordre public, de l'intérêt général, et sur les impératifs économiques, politiques et sociaux (...)

L'Etat laïc doit être neutre à l'égard des religions. Dans ce contexte, le fait de mentionner la religion sur les cartes d'identité ne peut entraîner une inégalité entre les citoyens (...). Toutes les religions ont la même place dans le cadre d'un Etat laïc. Personne ne peut s'immiscer dans les croyances d'autrui ou l'absence de croyances. Par ailleurs, la règle contestée s'applique à toutes les croyances et donc elle ne peut entraîner une discrimination (...)

L'on ne peut interpréter la règle selon laquelle « [n]ul ne peut être contraint (...) de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses » comme une interdiction de mentionner la religion de la personne dans les registres officiels. La Constitution interdit la contrainte.

La contrainte concerne la divulgation des croyances et des convictions religieuses. Il n'est pas possible de limiter la notion de « croyances et convictions religieuses » par la mention d'une information concernant la religion de chacun dans les registres d'état civil pour des buts démographiques. Cette notion est large, et couvre de nombreux éléments ayant trait à la religion ou à la croyance.

La règle selon laquelle « [n]ul ne peut être contraint (...) de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses » doit être lue en combinaison avec la règle en vertu de laquelle « nul ne peut être blâmé ni inculpé à cause de ses croyances ou convictions religieuses ». Il ne s'agit là nullement d'une contrainte, d'un blâme ou d'une inculpation.

Par ailleurs, en vertu de l'article 266 du code civil, « une personne majeure est libre de choisir sa religion ». Par conséquent, celui qui souhaite changer sa religion figurant dans le registre d'état civil peut présenter une telle demande à la direction d'état civil. Cette modification est faite sur l'ordre de l'autorité décentralisée. De même, celui qui souhaite supprimer intégralement cette mention ou faire inscrire une pensée qui ne peut être admise comme une religion a la possibilité de saisir les juridictions civiles (...)

En conclusion, l'article 43 du code civil ne constitue pas une disposition qui peut être considérée comme une contrainte. Il s'agit d'une information concernant la religion de la personne qui est transmise au registre d'état civil pour des motifs d'ordre public, d'intérêt général, de besoins sociaux (...)

Cinq juges constitutionnels sur onze se sont opposés à l'argumentation de la majorité, considérant que la mention de la religion sur les registres d'état civil et sur les cartes d'identité ne se conciliait pas avec l'article 24 de la Constitution. Un des juges minoritaires considéra notamment que :

« En vertu de la loi n° 1587 sur l'état civil, les parents ou les représentants légaux des enfants se voient obligés de déclarer la religion de leurs enfants, faute de quoi aucune inscription ne sera faite. L'inscription de la religion dans le registre de la famille, ainsi que sur les cartes d'identité avant que l'enfant ne soit majeur et sans son consentement, constitue en fait une divulgation forcée de la religion dans la vie quotidienne (...) En effet, cette obligation de divulgation, du fait de la mention de la religion dans un document attestant de l'état civil, et la présentation de ce document lors de l'inscription à une école ou de l'accomplissement des formalités concernant le service militaire correspondent, à mes yeux, bel et bien à une « contrainte ». »

4. Loi n° 5490 relative aux services de l'état civil et règlement portant application de ladite loi

17. Les passages pertinents des articles 7 et 35 de la loi n° 5490 relative aux services de l'état civil (*Nüfus Hizmetleri Kanunu*), entrée en vigueur le 29 avril 2006 (cette loi abrogea la loi n° 1587 sur l'état civil), se lisent ainsi :

Article 7

Informations personnelles requises dans les registres d'état civil

« 1. Un registre d'état civil est établi pour chaque quartier ou village. Les registres d'état civil contiennent les informations suivantes :

(...)

e) La religion de l'intéressé.

(...) »

Article 35

Rectification des données

« 1. Aucune inscription des registres d'état civil ne peut être rectifiée sans une décision définitive judiciaire (...) »

2. Les informations relatives à la religion de l'individu sont inscrites ou modifiées conformément aux déclarations écrites de l'intéressé; la case réservée à cet égard peut être laissée vide ou l'information peut également être effacée. »

18. L'article 82 du règlement adopté le 29 septembre 2006 portant application de la loi n° 5490 relative aux services de l'état civil précitée, est ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

Article 82

Demandes relatives aux données concernant la religion

« Les informations relatives à la religion des individus sont inscrites, modifiées, effacées ou omises selon les déclarations écrites des individus. Les demandes de modification ou d'effacement des données relatives à la religion ne font pas l'objet d'une limitation quelconque. »

5. *Direction des affaires religieuses*

19. La direction des affaires religieuses fut instaurée en vertu de la loi n° 633 du 22 juin 1965, publiée au Journal officiel le 2 juillet 1965, portant sur l'instauration et les fonctions de la présidence des affaires religieuses. En vertu de son article 1, la présidence des affaires religieuses, rattachée au premier ministre, est chargée de traiter des affaires dans le domaine des croyances, du culte et de la morale de l'islam et de gérer les lieux de culte. Au sein de la direction, le Conseil supérieur des affaires religieuses constitue la plus haute autorité de décision et de consultation. Il est composé de seize membres, désignés par le président de la direction. Il est compétent pour répondre à des questions concernant la religion (article 5 de la loi n° 633).

B. Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses, adoptées par la Commission de Venise

20. Les parties pertinentes du document intitulé *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses*, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18 et 19 juin 2004) peuvent se lire comme suit :

II. Questions de fond généralement soulevées par la législation

(...)

«2. Définition du terme « religion ». La législation tente fréquemment – et cela se comprend – de définir le mot « religion » ou des termes associés (« sectes », « cultes », « religion traditionnelle », etc.). Cependant, aucune définition généralement acceptée de ces vocables ne figurant dans le droit international, de nombreux Etats se sont heurtés à des difficultés terminologiques. D'aucuns prétendent même que ces mots ne sauraient être définis au sens juridique, en raison de l'ambiguïté inhérente au concept même de religion. Une erreur définitionnelle courante consiste à exiger une croyance en Dieu pour qualifier une activité de religion alors que le bouddhisme classique et l'hindouisme – pour ne citer que deux contre-exemples manifestes – sont respectivement non théiste et polythéiste. (...)

3. Religion ou conviction. Les normes internationales n'évoquent jamais la religion considérée isolément mais la « religion ou la conviction ». Ce dernier vocable désigne généralement des convictions profondes relatives à la condition humaine et au monde. De sorte que l'athéisme et l'agnosticisme, par exemple, sont habituellement considérés comme ayant droit à la même protection que les croyances religieuses. Nombreuses sont les législations qui ne protègent pas de manière adéquate (ou qui ne mentionnent même pas) les droits des non-croyants. (...)

B. Valeurs fondamentales sous-tendant les normes internationales relatives à la liberté de religion ou de conviction

Un consensus très large s'est dégagé au sein de la zone [de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)] sur les contours du droit à la liberté de religion ou de conviction, tel qu'il est formulé dans les instruments internationaux applicables. Les points essentiels qu'il convient de prendre en considération pendant l'examen de la législation pertinente sont les suivants :

1. For intérieur (*forum internum*). Les principaux instruments internationaux confirment que « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ». Contrairement aux manifestations de la religion, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion dans le for intérieur (*forum internum*) est absolu et ne saurait être soumis à la moindre limite. Ainsi, par exemple, il est inadmissible d'adopter une loi imposant la déclaration non volontaire des croyances religieuses (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 9 DE LA CONVENTION

21. Le requérant allègue la violation de l'article 9 de la Convention, qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

22. Le requérant se plaint du fait d'être obligé de révéler sa croyance en raison de la mention obligatoire de la religion reprise sur sa carte d'identité, sans son consentement, en méconnaissance du droit à la liberté de religion et de conscience. Selon lui, la mention litigieuse ne peut passer pour compatible avec l'article 24 § 3 de la Constitution en vertu duquel « nul ne peut être contraint de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ». Il souligne que ce document public devait être présenté à la demande d'une administration publique, d'une entreprise privée ou dans le cadre d'une formalité quelconque.

Il affirme par ailleurs avoir présenté une demande tendant à obtenir le remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévie » sur sa carte d'identité, considérant que la mention existante ne correspondait pas à la réalité. Il conteste à cet égard la procédure ayant abouti au refus de

sa demande, au cours de laquelle la direction des affaires religieuses avait qualifié sa confession d'interprétation de l'islam.

A. Sur la recevabilité

1. *Non-épuisement des voies de recours internes*

23. Le Gouvernement affirme que le requérant, qui s'est contenté de demander aux autorités judiciaires le remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévie » sur sa carte d'identité, n'a pas valablement épuisé les voies de recours internes quant à son grief tiré de la liberté de religion et de conscience. En effet, selon lui, le requérant n'a jamais soutenu que cette mention de la religion sur sa carte d'identité serait contraire à sa liberté de religion et de conscience.

24. Le requérant n'a pas présenté d'observations en réponse sur ce point dans le délai imparti.

25. La Cour rappelle que le fondement de la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention consiste en ce qu'avant de saisir la Cour, le requérant doit avoir donné à l'Etat défendeur la faculté de remédier aux violations alléguées par des moyens internes, en utilisant les ressources judiciaires offertes par la législation nationale, pourvu qu'elles se révèlent efficaces et suffisantes (voir, entre autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I).

26. En l'occurrence, la Cour observe que, dans son mémoire introductif d'instance, soulignant son profond désaccord quant à l'obligation qui lui a été faite d'avoir une carte d'identité sur laquelle sa religion est indiquée en tant que « islam », le requérant a clairement remis en cause la mention litigieuse en se prévalant de la protection constitutionnelle de la liberté de religion et de conscience, ainsi que de sa citoyenneté d'un Etat laïc (paragraphe 7 ci-dessus).

27. La Cour rappelle qu'à l'époque des faits, la mention de la religion sur les cartes d'identité était obligatoire en Turquie et que celle-ci avait été jugée conforme à l'article 24 § 3 de la Constitution par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 21 juin 1995, nonobstant l'énoncé même de cette disposition constitutionnelle selon laquelle « nul ne peut être contraint de divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ».

28. Partant, vu le cadre juridique de l'époque décrit ci-dessus, en demandant le remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévie » sur sa carte d'identité, la Cour ne doute pas que le requérant tendait à bénéficier de la protection constitutionnelle de la liberté de religion et de conscience, telle que garantie par l'article 24 § 3

de la Constitution turque. Cela vaut d'autant plus que devant la Cour de cassation, celui-ci avait clairement contesté la mention obligatoire de la religion, en demandant alternativement la suppression de celle-ci sur sa carte d'identité (paragraphe 10 ci-dessus).

29. Par conséquent, la Cour estime que le requérant a clairement invoqué dans ses mémoires présentés aux juridictions turques les griefs qu'il tire de l'article 9 de la Convention. Il convient donc de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

2. *Qualité de victime*

30. Le Gouvernement soutient que le requérant ne peut se prétendre victime d'une violation de son droit à la liberté de manifester sa religion. Selon lui, le rejet de la demande du requérant n'enfreint pas l'essence de sa liberté de manifester sa religion, puisque la mention de la religion sur la carte d'identité ne saurait être interprétée comme une mesure contraignant tout citoyen turc à divulguer ses croyances et ses convictions religieuses ni comme une restriction à la liberté de manifester sa religion par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. Par ailleurs, se référant à la jurisprudence des tribunaux turcs (paragraphe 16 ci-dessus), le Gouvernement soutient que celui qui souhaite supprimer intégralement cette mention a la possibilité de saisir les juridictions civiles.

31. La Cour considère que l'argument tiré du défaut de qualité de victime du requérant avancé par le Gouvernement soulève des questions étroitement liées à la substance du grief que le requérant fonde sur l'article 9 de la Convention, de sorte qu'il y a lieu de le joindre au fond (voir, *mutatis mutandis*, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 19, série A n° 32).

3. *Autres motifs d'irrecevabilité*

32. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur l'observation de l'article 9 de la Convention

1. *Thèses des parties*

33. Le Gouvernement affirme qu'il n'y a eu aucune ingérence dans l'exercice par l'intéressé de son droit à la liberté de religion, parce que la mention de la religion sur les cartes d'identité ne peut avoir aucun rapport direct avec la liberté de religion et de conscience. Elle ne saurait être interprétée comme une contrainte exercée pour la divulgation de ses

croyances et de ses convictions religieuses ni comme une restriction à la liberté de manifester sa religion par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

34. Se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle turque du 21 juin 1995 (paragraphe 16 ci-dessus), le Gouvernement soutient également que la mention de la religion sur les cartes d'identité ne touche pas la substance du droit à la liberté de religion et de conviction; elle serait fondée sur les impératifs liés à l'ordre public, à l'intérêt général et aux besoins sociaux. Il ne s'agit là nullement de contraindre une personne pour obtenir la divulgation de ses convictions ou de la blâmer ou de l'inculper à cause de ses convictions. La République de Turquie est un Etat laïc où la liberté de religion est expressément consacrée par la Constitution. L'acte incriminé ne s'analyserait donc pas en une restriction de la liberté de religion du requérant.

35. Par ailleurs, pour le Gouvernement, le contenu de la carte d'identité ne saurait être déterminé en fonction des souhaits de chaque personne. Compte tenu de la multitude de confessions au sein de l'islam (par exemple hanéfi, shafi, etc.) ou des ordres mystiques (tels que mevlevi, quadiri, naqshibandi etc.), il est nécessaire de ne pas mentionner les diverses confessions ou branches d'une même religion pour préserver l'ordre public et la neutralité de l'Etat. En ce qui concerne le rôle de la direction des affaires religieuses, le Gouvernement fait valoir que, selon la législation pertinente, celle-ci est chargée de donner des avis sur des questions ayant trait à la religion musulmane. Elle fonctionne dans le respect du principe de laïcité et est chargée de prendre en considération les bases fondamentales de la religion musulmane qui sont valables pour tous les musulmans. Par ailleurs, se référant à l'article 10 de la Constitution (paragraphe 12 ci-dessus), il souligne que l'Etat est tenu d'assurer l'égalité de traitement des différents cultes et interprétations au sein de la même religion.

36. Le requérant, qui n'a pas présenté ses observations dans le délai imparti, avait soutenu dans son formulaire de requête que le rejet de sa demande de remplacement de la mention « islam » par celle de sa confession « alévie » sur sa carte d'identité s'analyse en une ingérence dans son droit à la liberté d'exercer sa religion. De même, il se plaint d'être obligé de révéler sa croyance en raison de cette mention obligatoire reprise sur sa carte d'identité.

2. Appréciation de la Cour

37. La Cour rappelle que, telle que protégée par l'article 9 de la Convention, la liberté de pensée, de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique » au sens de la Convention. Cette liberté figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais

elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – qui ne saurait être dissocié de pareille société. Cette liberté implique, notamment, celle d’adhérer ou non à une religion et celle de la pratiquer ou de ne pas la pratiquer (voir, entre autres, *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 31, série A n° 260-A, et *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], n° 24645/94, § 34, CEDH 1999-I).

38. Si la liberté de religion relève d’abord du for intérieur, elle implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l’occasion de consacrer des droits négatifs au sein de l’article 9 de la Convention, notamment la liberté de ne pas adhérer à une religion et celle de ne pas la pratiquer (voir, dans ce sens, *Kokkinakis*, et *Buscarini et autres*, précités).

39. La Cour note que le requérant, qui déclare adhérer à la confession «alévie», devait porter une carte d’identité sur laquelle figurait «islam» en tant que religion. L’intéressé a intenté le 7 mai 2004 une action devant le tribunal de grande instance d’İzmir afin de faire inscrire sa confession dans la rubrique réservée à la religion (paragraphe 7 ci-dessus). Par ailleurs, devant la Cour de cassation, il avait contesté la mention obligatoire de la religion, en demandant alternativement la suppression de celle-ci sur sa carte d’identité, en se prévalant de son droit de ne pas être obligé de manifester ses convictions (paragraphe 10 ci-dessus). Cependant, se fondant sur un avis donné par la direction des affaires religieuses, le tribunal a rejeté ces demandes au motif que «seules les religions de manière générale sont mentionnées sur les cartes d’identité et non une interprétation ou une branche d’une quelconque religion». Pour le tribunal interne, «la confession des alévis est une interprétation de l’islam influencée par le soufisme et ayant des caractéristiques culturelles spécifiques» (paragraphe 9 ci-dessus).

40. La Cour observe que, selon la législation interne applicable au moment des faits, le requérant, comme chaque citoyen turc, devait porter une carte d’identité sur laquelle figurait sa religion. Ce document public devait être présenté à la demande d’une administration publique, d’une entreprise privée ou dans le cadre d’une formalité quelconque pour l’identification du porteur.

41. A cet égard, la Cour estime nécessaire de rappeler que dans l’affaire *Sofianopoulos et autres c. Grèce* ((déc.), n°s 1977/02, 1988/02 et 1997/02, CEDH 2002-X), elle a considéré que la carte d’identité ne pouvait être considérée comme un moyen destiné à assurer aux fidèles, de quelques religion ou confession qu’ils soient, le droit d’exercer ou de manifester une

religion. En revanche, elle considère que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction comporte également un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de manifester sa religion ou sa conviction et de ne pas être obligé d'agir en sorte qu'on puisse tirer comme conclusion qu'il a – ou n'a pas – de telles convictions. Par conséquent, les autorités étatiques n'ont pas le droit d'intervenir dans le domaine de la liberté de conscience de l'individu et de rechercher ses convictions religieuses ni de l'obliger à les manifester (*Alexandridis c. Grèce*, n° 19516/06, § 38, 21 février 2008).

La Cour examinera l'affaire sous l'angle de l'aspect négatif de la liberté de religion et de conscience, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé de manifester ses convictions.

42. A cet égard, la thèse du Gouvernement selon laquelle la mention litigieuse ne pouvait être interprétée comme une mesure contraignant tout citoyen turc à divulguer ses croyances et convictions religieuses ne saurait être suivie par la Cour. Il s'agit là du droit de ne pas divulguer sa religion ou sa conviction, qui relève du for intérieur de chacun. Ce droit est inhérent à la notion de la liberté de religion et de conscience. A interpréter l'article 9 de la Convention comme autorisant n'importe quelle sorte de coercition visant à extérioriser sa religion ou conviction, on toucherait à la substance même de la liberté qu'il entend garantir (voir, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 52, série A n° 44, et aussi l'opinion dissidente d'un des juges de la Cour constitutionnelle, paragraphe 16 ci-dessus).

43. Par ailleurs, compte tenu de l'usage fréquent de la carte d'identité (inscription aux écoles, contrôle d'identité, service militaire, etc.), la mention des convictions religieuses dans un tel document officiel comme dans d'autres risque de conduire à des situations discriminatoires dans les relations avec l'administration (*Sofianopoulos et autres*, précité).

44. De surcroît, la Cour n'aperçoit pas pourquoi il serait nécessaire de mentionner la religion dans les registres d'état civil ou sur les cartes d'identité pour des raisons démographiques, ce qui impliquerait nécessairement une législation imposant la déclaration non volontaire des croyances religieuses.

45. La Cour observe par ailleurs que le requérant conteste la procédure ayant abouti au refus de la demande, au cours de laquelle la direction des affaires religieuses avait qualifié sa confession d'interprétation de l'islam (paragraphe 22 ci-dessus). A cet égard, elle rappelle avoir toujours souligné que, dans une société démocratique où l'Etat est l'ultime garant du pluralisme, y compris du pluralisme religieux, le rôle des autorités ne consiste pas à prendre des mesures qui peuvent privilégier une des interprétations de la religion au détriment des autres, ou qui visent à contraindre une communauté divisée ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous

une direction unique (*Serif c. Grèce*, n° 38178/97, § 53, CEDH 1999-IX). Le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat, tel que défini dans sa jurisprudence, est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation par l'Etat de la légitimité des croyances religieuses, et ce devoir impose à celui-ci de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, fussent-ils issus d'un même groupe, se tolèrent (voir, *mutatis mutandis*, *Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 47, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, et aussi *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, n° 45701/99, § 123, CEDH 2001-XII).

46. La Cour estime par conséquent que l'appréciation donnée quant à la confession du requérant par les tribunaux internes, sur la base d'un avis émis par une autorité chargée des affaires dans le domaine de la religion musulmane, ne saurait se concilier avec le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat.

47. Le Gouvernement attire l'attention de la Cour sur le fait que le requérant a, depuis l'amendement législatif adopté par la loi n° 5490 relative aux services de l'état civil, la possibilité de demander que la case réservée à la religion soit laissée vide (paragraphe 17-18 ci-dessus).

48. La Cour observe qu'en vertu de cette loi du 29 avril 2006, les registres d'état civil contiennent toujours une information sur la religion des individus (article 7 de cette loi). Cependant, selon son article 35 § 2 « [l]es informations relatives à la religion de l'individu sont inscrites ou modifiées conformément aux déclarations écrites de l'intéressé; la case réservée à cet égard peut aussi être laissée vide ou l'information peut également être effacée. »

49. Pour la Cour, cet amendement n'affecte en rien les considérations exprimées ci-dessus puisque la case consacrée à la religion – vide ou complétée – continue à exister sur les cartes d'identité. Par ailleurs, les personnes qui souhaitent modifier l'information concernant la religion figurant sur leur carte d'identité ou qui refusent de mentionner leur religion sur celle-ci doivent présenter une déclaration écrite. Bien que les textes législatifs et réglementaires soient muets quant au contenu de cette déclaration, la Cour observe que le simple fait de demander la suppression de la religion sur les registres civils pourrait constituer la divulgation d'une information relative à un aspect de l'attitude des individus envers le divin (voir, *mutatis mutandis*, *Folgerø et autres c. Norvège* [GC], n° 15472/02, § 98, CEDH 2007-III, et *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, n° 1448/04, § 73, 9 octobre 2007).

50. Il en va ainsi pour le requérant. Il doit déclarer sa confession aux autorités pour obtenir l'inscription de celle-ci sur sa carte d'identité. Cette

carte, ainsi obtenue et utilisée couramment dans la vie quotidienne, constitue *de facto* un document imposant au requérant la déclaration involontaire de ses croyances religieuses lors de chaque usage.

51. Quoi qu'il en soit, lorsque les cartes d'identité comportent une case consacrée à la religion, le fait de laisser celle-ci vide a inévitablement une connotation spécifique. Les titulaires d'une carte d'identité sans information concernant la religion se distingueraient, contrairement à leur gré et en vertu d'une ingérence des autorités publiques, des personnes qui ont une carte d'identité sur laquelle figurent leurs convictions religieuses. Par ailleurs, l'attitude consistant à demander qu'aucune mention ne figure sur les cartes d'identité a un lien étroit avec les convictions les plus profondes de l'individu. Dès lors, la Cour estime que la divulgation d'un des aspects les plus intimes de l'individu est toujours en jeu.

52. Pareille situation va sans nul doute à l'encontre du concept de liberté de ne pas manifester sa religion ou sa conviction. Cela dit, pour la Cour, l'atteinte en question tire son origine non du refus de la mention de la confession du requérant, qui est alévi, sur sa carte d'identité mais d'un problème tenant à la mention – obligatoire ou facultative – de la religion sur celle-ci. Elle conclut par conséquent que le requérant peut toujours se prétendre victime d'une violation, nonobstant l'amendement législatif intervenu le 29 avril 2006 et rejette l'exception du Gouvernement (paragraphe 31 ci-dessus).

53. Il y a donc eu violation de l'article 9 de la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 ET 14 DE LA CONVENTION

54. Le requérant se plaint ensuite d'une violation de l'article 6 de la Convention au motif que le tribunal de grande instance d'İzmir a uniquement demandé l'avis de la direction des affaires religieuses, une institution publique. Selon lui, cette institution n'est pas une instance habilitée à fournir un avis sur les alévis puisqu'elle n'est pas spécialisée quant à la confession des alévis et ne s'y intéresse pas. Il ajoute que si le tribunal avait demandé l'avis de la Fédération de l'union des associations des alévis-bektâchî (union privée des associations d'alévis), son interprétation aurait été différente de celle de la direction des affaires religieuses. Aussi le tribunal aurait-il dû demander l'avis de cette fédération ou de spécialistes des affaires religieuses. Partant, selon le requérant, les juridictions internes ont effectué une enquête insuffisante qui serait à l'origine du manque d'équité de la procédure.

55. Enfin, le requérant signale que sa demande aurait été rejetée par les juridictions internes parce qu'il adhéraît à la confession alévie. Le tribunal de grande instance d'İzmir s'est seulement contenté de demander l'avis d'une institution publique qui nierait l'existence même des alévis et n'a pas sollicité l'avis de la fédération précitée. Selon le requérant, cela constituerait une discrimination et donc une violation de l'article 14 de la Convention.

56. Le Gouvernement combat ses thèses.

57. La Cour relève que ces griefs sont liés à celui qu'elle a examiné ci-dessus et doivent donc aussi être déclarés recevables. Toutefois, eu égard au constat relatif à l'article 9 de la Convention (paragraphe 53 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément s'il y a eu, en l'espèce, violation des autres dispositions invoquées par le requérant.

III. SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 41 ET 46 DE LA CONVENTION

58. Les articles 41 et 46 de la Convention disposent comme suit :

Article 41

« 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. »

Article 46

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

59. Le requérant n'a pas formulé dans le délai imparti de demande de satisfaction équitable. Dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer une somme à ce titre.

60. La Cour observe par ailleurs qu'elle a, en l'espèce, jugé que le fait de mentionner la religion de ses citoyens dans les registres d'état civil ou sur les cartes d'identité est incompatible avec la liberté de ne pas manifester sa religion (paragraphe 53 ci-dessus). Ces conclusions impliquent en soi que la violation du droit du requérant, tel que garanti par l'article 9 de la Convention, tire son origine d'un problème tenant à la mention – obligatoire ou facultative – de la religion sur les cartes d'identité. A cet égard, elle considère que la suppression de la case consacrée à la religion pourrait constituer une forme appropriée de réparation qui permettrait de mettre un terme à la violation constatée.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à la majorité, la requête recevable;
2. *Joint au fond*, par six voix contre une, l'exception du Gouvernement tirée de l'absence de qualité de victime et la *rejette* par six voix contre une;
3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 9 de la Convention;
4. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément s'il y a eu, en l'espèce, violation des articles 6 et 14 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 février 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Cabral Barreto.

F.T.
S.D.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE CABRAL BARRETO

A mon vif regret, je ne peux adhérer au constat de violation de l'article 9 de la Convention auquel parvient la majorité, et cela pour des raisons de forme et de fond.

1. L'arrêt a examiné la requête sous trois aspects :

- a) la demande du requérant de voir remplacer la mention de la religion « islam » par « alevi » ;
- b) ou, à titre subsidiaire, la demande consistant à obtenir la suppression de la mention de la religion sur sa carte d'identité, en l'occurrence l'islam ;
- c) la suppression sur la carte d'identité de la case concernant la religion.

2. Il me semble que, en ce qui concerne les deux premiers aspects, le requérant a perdu la qualité de victime.

En effet, depuis la réforme adoptée le 29 septembre 2006, il est possible d'effacer les données relatives à la religion ; ainsi, la case réservée à cet effet sur la carte d'identité peut être laissée vide, ou l'information peut être effacée.

De plus, ces démarches sont effectuées sur simple demande écrite.

Partant, j'estime que les griefs concernant les deux premiers volets ont trouvé remède au niveau interne et que, en conséquence, cette partie de la requête devrait être rayée du rôle.

3. Le troisième volet – la suppression de la case concernant l'indication de la religion – soulève un problème de forme et un autre de fond.

3.1. Un problème de forme – le non épuisement des moyens internes.

Cette question n'a été soulevée devant les autorités nationales ni par le requérant ni par personne d'autre.

Le requérant s'est limité aux deux premiers aspects devant les juridictions internes, et même devant la Cour.

Or, la Cour n'a pas connaissance d'une pratique au niveau interne qui lui permettrait de ne pas tenir compte de cette condition de recevabilité.

Il est vrai que le Gouvernement n'a pas abordé ce point, et qu'il existe une jurisprudence selon laquelle, après la communication de la requête, si le Gouvernement n'invoque pas ce motif d'irrecevabilité, la Cour ne peut pas ensuite elle-même l'appliquer d'office.

Mais, en l'espèce, le Gouvernement n'a pas été confronté à ce problème et ne peut donc pas être critiqué pour une omission qui ne relève pas de sa responsabilité.

Ainsi, si la Cour voulait examiner la requête sous cet angle, soit parce qu'elle voyait dès le départ cet aspect dans la requête soit parce que ce grief lui semblait intégré dans les autres griefs soulevés expressément par le requérant, elle aurait dû inviter le Gouvernement à réagir sur ce point.

Pourtant, au stade de l'arrêt, la Cour ne pouvait pas examiner ce grief, étant donné qu'il n'a jamais été invoqué par le requérant au niveau interne ni communiqué au Gouvernement.

3.2. Si l'on considère, comme la majorité, qu'il n'y a pas d'obstacle formel à l'examen du fond de ce grief, je dois dire que je ne peux non plus suivre son approche quand elle affirme que « l'attitude consistant à demander qu'aucune mention ne figure sur les cartes d'identité a un lien étroit avec les convictions religieuses » et que « la divulgation d'un des aspects les plus intimes de l'individu est toujours en jeu », situation qui « va sans nul doute à l'encontre du concept de liberté de ne pas manifester sa religion ou sa conviction » (paragraphe 51 et 52 de l'arrêt).

Je dois souligner d'abord que je suis en accord total avec la jurisprudence de la Cour telle qu'elle est reflétée dans les arrêts *Folgerø et autres c. Norvège* [GC], n° 15472/02, CEDH 2007-III, et *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, n° 1448/04, 9 octobre 2007 (paragraphe 49 de l'arrêt).

Au paragraphe 98 de l'arrêt *Folgerø et autres* (précité), la Cour invoque le « fait d'obliger les parents à communiquer à l'école *des renseignements détaillés* sur leurs convictions religieuses et philosophiques » et le « risque que les parents se sentent contraints de dévoiler auprès des établissements scolaires des aspects intimes de leurs convictions religieuses et philosophiques était inhérent à la condition voulant qu'ils donnent *des motifs raisonnables* à l'appui de leur demande de dispense partielle » (italique rajouté par moi).

Dans l'arrêt *Hasan et Eylem Zengin*, la Cour a considéré que « le fait que les parents doivent au préalable déclarer auprès des établissements scolaires qu'ils adhèrent à la religion chrétienne ou juive pour que les enfants soient dispensés de ce cours peut aussi poser problème au regard de l'article 9 de la Convention ».

En somme, les convictions religieuses relèvent du for intérieur de chacun, et si une personne est obligée de les dévoiler devant les autorités publiques, cela peut poser un problème sous l'angle de l'article 9.

Toutefois, les demandes pour effacer la mention de la religion sur la carte d'identité ne font l'objet d'aucune limitation mais seulement d'une déclaration écrite.

Dans cette déclaration, la personne n'est pas obligée de dévoiler sa religion, de préciser quoi que soit sur ses convictions mais seulement de demander qu'aucune mention n'en soit faite dans la case correspondante.

Il me semble que la majorité va trop loin lorsqu'elle affirme que « le simple fait de demander la suppression de la religion sur les registres civils pourrait constituer la divulgation d'une information relative à un aspect de l'attitude des individus envers le divin ».

La majorité dépasse la jurisprudence invoquée par elle, qui exige pour constater la violation de l'article 9 au moins que quelqu'un soit obligé de dévoiler sa religion.

Dans notre affaire, le demandeur, qu'il soit alevi ou chrétien, juif ou athée, peut avoir une carte d'identité vide de toute information sur sa religion ou ses convictions, sans que les autorités puissent savoir ce qu'il pense.

Pour moi l'interprétation donnée par la majorité va au-delà de notre jurisprudence et constitue un excès peu compatible avec la marge d'appréciation que l'on devrait accorder aux Etats dans ce domaine.

4. Cela dit, je dois avouer que je n'arrive pas à comprendre, et que je vais même jusqu'à regretter, le fait que la religion puisse apparaître sur une carte d'identité (même sur une base volontaire), parce que je ne discerne pas l'intérêt et l'utilité d'une telle mention.

SİNAN IŞIK v. TURKEY
(*Application no. 21924/05*)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 2 FEBRUARY 2010¹

1. Translation; original French.

SUMMARY¹**Indication of religion on identity cards****Article 9**

Freedom of religion – Indication of religion on identity cards – Freedom of conscience – Right not to be obliged to manifest one’s religion or belief – State’s duty of neutrality and impartiality

*

* *

The applicant is a member of the Alevi religious community. In 2004 he took legal action seeking to have his identity card feature the word “Alevi” rather than the word “Islam”. In the alternative, he sought to have the indication of religion on his identity card deleted. The court of first instance, after having consulted the Directorate of Religious Affairs, dismissed his request on the ground that his Alevi faith was merely a branch of Islam and that only religions in general were indicated on identity cards. The applicant’s subsequent appeals were unsuccessful.

Held

Article 9: The Court examined this case from the angle of the negative aspect of freedom of religion and conscience, namely the right of an individual not to be obliged to manifest his or her religion or beliefs. The identity card, containing a mandatory “religion” box, constituted *de facto* a document requiring the applicant to disclose his religious beliefs against his will every time he used it in everyday life. The legislative amendment to the Civil Registry Services Act passed in 2006 made it possible to ask for the religion box to be left blank or for the information to be deleted. However, the mere fact of having to apply for religion to be deleted from civil registers could constitute disclosure of information concerning an aspect of an individual’s attitude towards religion. Moreover, when identity cards had a religion box, leaving that box blank inevitably had a specific connotation. Bearers of identity cards not containing information concerning religion would stand out, against their will and as a result of interference by the authorities, from those who had an identity card indicating their religious beliefs. That situation was undoubtedly at odds with the principle of freedom not to manifest one’s religion or belief. Furthermore, the assessment of the applicant’s religion by the domestic courts, on the basis of an opinion issued by an authority responsible for Islamic

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

religious affairs, was in breach of the State's duty of neutrality and impartiality. That having been said, the breach in question arose not from the refusal to indicate the applicant's faith on his identity card but from the problem of the indication – whether obligatory or optional – of religion on the identity card. Consequently, the applicant could still claim to be a victim of a violation, notwithstanding the legislative amendment passed in 2006.

Conclusion: violation (six votes to one).

Article 46: The removal of the religion box could constitute an appropriate form of redress to put an end to the breach found.

Case-law cited by the Court

Young, James and Webster v. the United Kingdom, 13 August 1981, Series A no. 44

Kokkinakis v. Greece, 25 May 1993, Series A no. 260-A

Manoussakis and Others v. Greece, 26 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV

Buscarini and Others v. San Marino [GC], no. 24645/94, ECHR 1999-I

Serif v. Greece, no. 38178/97, ECHR 1999-IX

Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova, no. 45701/99, ECHR 2001-XII

Sofianopoulos and Others v. Greece (dec.), nos. 1977/02, 1988/02 and 1997/02, ECHR 2002-X

Folgerø and Others v. Norway [GC], no. 15472/02, ECHR 2007-III

Hasan and Eylem Zengin v. Turkey, no. 1448/04, 9 October 2007

Alexandridis v. Greece, no. 19516/06, 21 February 2008

In the case of Sinan Işık v. Turkey,

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

Françoise Tulkens, *President*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *judges*,

and Sally Dollé, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 15 December 2009,

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

PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 21924/05) against the Republic of Turkey lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Turkish national, Mr Sinan Işık (“the applicant”), on 3 June 2005.

2. The applicant was represented by Mr K. Genç, a lawyer practising in Ankara. The Turkish Government (“the Government”) were represented by their Agent.

3. The applicant alleged, in particular, that the denial of his request to have the word “Islam” on his identity card replaced by the name of his faith “Alevi” violated Article 9 of the Convention. He also alleged a violation of Articles 6 and 14 of the Convention.

4. On 15 January 2008 the President of the Second Section decided to give notice of the application to the Government. It was decided that the Chamber would rule on the admissibility and merits of the application at the same time (Article 29 § 3 of the Convention).

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

5. Mr Işık was born in 1962 and lives in İzmir. He is a member of the Alevi religious community, which is deeply rooted in Turkish society and history. Their faith, which is influenced, in particular, by Sufism and

certain pre-Islamic beliefs, is regarded by some Alevi scholars as a separate religion and by others as the “essence” or “original form” of Islam. Its religious practices differ from those of the Sunni¹ schools of law in certain aspects such as prayer, fasting and pilgrimage (see *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, no. 1448/04, § 8, 9 October 2007).

6. The applicant stated that his identity card, issued by the registrar of births, marriages and deaths, contained a “religion” box which indicated “Islam”, even though he was not a follower of that religion.

7. On 7 May 2004 he applied to the İzmir District Court seeking to have his identity card feature the word “Alevi” rather than the word “Islam”. The relevant parts of his application read as follows:

“... the word ‘Islam’ featuring on my identity card does not reflect the true situation. As an Alevi citizen of the Republic of Turkey, I thought, on the basis of my knowledge and beliefs, that a person could not be at once ‘Alevi’ and ‘Islam’ (sic!). As a citizen of the secular Republic of Turkey, which, under its Constitution, protects freedom of religion and conscience, I refuse to continue to bear the weight of this injustice and this contradiction stemming from the desire to offset a fear, which is wholly unfounded and deeply offensive.”

8. On 9 July 2004, following a request by that court, the legal adviser to the Directorate of Religious Affairs issued his opinion on the applicant’s request. He considered in particular that to indicate religious interpretations or subcultures in the religion box on identity cards was incompatible with national unity, republican principles and the principle of secularism. He argued in particular that the word “Alevi”, designating a sub-group within Islam, could not be considered to be a separate religion or a branch (*mezhep*) of Islam. It was an interpretation of Islam influenced by Sufism and having specific cultural features.

9. On 7 September 2004 the court dismissed the applicant’s request on the basis of the following considerations:

“1. ... the religion box on identity cards contains general information about citizens’ religion. It is accordingly appropriate to examine whether the Alevi faith (*Alevilik*) constitutes a separate religion or an interpretation of Islam. It is clear from the opinion issued by the Presidency of the Directorate of Religious Affairs that the Alevi faith is an interpretation of Islam which is influenced by Sufism and which has specific cultural features ... Accordingly, that faith constitutes an interpretation of Islam and not a religion as such, in accordance with the general principles laid down in this regard. Furthermore, only religions in general are indicated on identity cards and not an interpretation or branch of any particular religion. No error has therefore been made in indicating ‘Islam’ on the identity card of the applicant, who claims to be ‘Alevi’.

1. The majority of Turkey’s population follows the Hanafite theological school’s moderate interpretation of Islam.

2. Books and articles submitted by the applicant reveal that Ali¹ is described as the ‘lion of Allah’ or similar. The fact that certain poems contain different expressions does not mean that the Alevi faith is not part of Islam. Since Ali is one of the four caliphs of Islam and the son-in-law of Muhammad, he must be considered to be one of Islam’s eminent personalities ...

3. For example, in Christianity too, there are sub-groups such as Catholics and Protestants, which nonetheless have their basis in Christianity. That is to say that when someone adheres to a particular interpretation of Islam, it does not mean that that interpretation is not part of Islam ...”

10. On an unspecified date the applicant appealed to the Court of Cassation. He complained that he had been obliged to disclose his beliefs because it was mandatory to indicate his religion on his identity card, without his consent and in breach of the right to freedom of religion and conscience within the meaning of Article 9 § 1 of the Convention. He further alleged that the indication at issue, deriving from section 43 of the Civil Registration Act (Law no. 1587), could not be considered to be compatible with Article 24 § 3 of the Constitution, which provided that “no one shall be compelled ... to reveal his or her religious beliefs and convictions”. He also stated that he had lodged two applications, the first to have the word “Islam” describing his religion on his identity card deleted, and the second, to have the word “Alevi” inserted into the relevant box. He stated that the court of first instance had been able to examine the two requests separately, allowing the first and rejecting the second, finding that the indication at issue was not compatible with Article 24 § 3 of the Constitution. Lastly, he challenged the proceedings rejecting his application, in which the Directorate of Religious Affairs had described his faith as an interpretation of Islam.

11. On 21 December 2004 the Court of Cassation upheld the judgment of the court below without giving any other reasoning.

II. RELEVANT DOMESTIC AND INTERNATIONAL LAW AND PRACTICE

A. Domestic law

1. *Turkish Constitution*

12. The relevant parts of Article 10 of the Turkish Constitution provide as follows:

1. Ali was the fourth caliph of Islam. He is considered by Alevites to be the first Imam and plays a central role in that faith.

“All individuals shall be equal before the law without any distinction based on language, race, colour, sex, political opinion, philosophical belief, religion, membership of a religious sect or other similar grounds.

...

State bodies and administrative authorities shall act in compliance with the principle of equality before the law in all circumstances.”

13. The relevant parts of Article 24 read as follows:

“Everyone shall have the right to freedom of conscience, belief and religious conviction.

...

No one shall be compelled to participate in prayers, worship or religious services or to reveal his or her religious beliefs and convictions; no one shall be censured or prosecuted for his or her religious beliefs or convictions. ...”

14. Article 136 provides:

“The Directorate of Religious Affairs, which is part of the general administration, shall perform the duties entrusted to it by virtue of the specific law which governs it, in accordance with the principle of secularism, and shall be removed from all political views or ideas, with a view to national solidarity and integrity.”

2. *Civil Registration Act (Law no. 1587)*

15. The relevant passages of section 43 of the Civil Registration Act (*Nüfus Kanunu*), as in force at the material time, read as follows:

“The civil registers shall contain the following information concerning individuals and families ...

(a) Information concerning civil status:

(1) Forename and surname, gender, forenames and surnames of parents, maiden name;

(2) Place and date of birth and date of registration (year, month and day);

(3) Corrections ...

(b) Other information:

...

(2) Religion;

...”

3. *Case-law of the Constitutional Court*

16. By a judgment of 21 June 1995, published in the Official Gazette on 14 October 1995, the Constitutional Court declared section 43 of the

Civil Registration Act to be in conformity with Article 2 (secularism) and Article 24 (freedom of religion) of the Constitution. The judges of the Constitutional Court held, in particular:

“The State must be aware of the characteristics of its citizens. That information is required for the purposes of public policy, the general interest, and economic, political and social imperatives ...

The secular State must remain neutral in terms of religion. Accordingly, the indication of religion on identity cards must not engender inequality among citizens ... In a secular State, all religions rank equally. No one may interfere in the beliefs or lack of beliefs of another. Furthermore, the rule at issue applies to all beliefs and cannot therefore give rise to discrimination ...

The rule that ‘[n]o one shall be compelled ... to reveal his or her religious beliefs and convictions’ cannot be interpreted as a prohibition on indicating that person’s religion in official registers. The Constitution forbids compulsion.

Compulsion concerns the disclosure of religious beliefs and convictions. The notion of ‘religious beliefs and convictions’ is not limited by the provision of information concerning each individual’s religion in the State’s civil registers for demographic purposes. That notion is wide-ranging and covers many factors relating to religion and belief.

The rule that ‘[n]o one shall be compelled ... to reveal his or her religious beliefs and convictions’ must be read in conjunction with the rule that ‘no one shall be censured or prosecuted for his or her religious beliefs or convictions’. In no circumstances does this amount to compulsion, censure or prosecution.

Furthermore, under Article 266 of the Civil Code, ‘a person of legal age shall be free to choose his or her religion’. Consequently, anyone wishing to change his or her religion as indicated in the civil register may submit a request to that effect to the registration authorities. The amendment will be made on the instruction of the decentralised authority. Likewise, anyone wishing to have that information deleted or to record another belief which cannot be accepted as a religion may apply to the civil courts ...

To conclude, Article 43 of the Civil Code cannot be considered to entail compulsion. It relates to information concerning a person’s religion which is provided to the civil registry for the purposes of public policy, general interest and social need ...”

Five of the eleven Constitutional Court judges did not share the majority opinion, finding that the indication of religion in the State’s civil registers and on identity cards was incompatible with Article 24 of the Constitution. One of the judges in the minority considered in particular that:

“Under the Civil Registration Act, the parents or legal representatives of children are obliged to declare the religion of their children, failing which no entry will be made. The inclusion of religion in the family record and on identity cards, before the child reaches the age of majority and without his or her consent, constitutes

de facto mandatory disclosure of religion in daily life ... That disclosure obligation, stemming from the indication of religion on a document confirming civil status, and the presentation of that document when registering at a school or when carrying out military service formalities, does indeed amount, in my view, to ‘compulsion’.”

4. *Civil Registry Services Act (Law no. 5490) and the implementing provisions thereof*

17. The relevant passages of sections 7 and 35 of the Civil Registry Services Act (*Nüfus Hizmetleri Kanunu*), which came into force on 29 April 2006 (repealing the above-mentioned Civil Registration Act), read as follows:

Section 7

Personal information required in civil registers

“(1) A civil register is established for each district or village. The civil registers shall contain the following information:

...

(e) Religion.

...”

Section 35

Correction of data

“(1) No entry in the civil registers may be corrected without a final judicial decision ...

(2) Information relating to a person’s religion shall be entered or amended in accordance with the written statements of the person concerned; the box for this purpose may be left blank or the information may be deleted.”

18. The relevant parts of section 82 of the implementing provisions of the Civil Registry Services Act, adopted on 29 September 2006, read as follows:

Section 82

Requests concerning information on religion

“Any information concerning an individual’s religion shall be entered, amended, deleted or omitted in accordance with that individual’s written statements. Requests for amendment or deletion of data relating to religion shall be subject to no restrictions whatsoever.”

5. *The Directorate of Religious Affairs*

19. The Directorate of Religious Affairs was created by Law no. 633 of 22 June 1965 on the Creation and Functions of the Presidency of Religious

Affairs, published in the Official Gazette of 2 July 1965. Section 1 thereof provides that the Presidency of Religious Affairs, reporting to the Prime Minister, is responsible for dealing with matters of belief, worship and moral principles of Islam and administering places of worship. Within the Directorate, the Supreme Council of Religious Affairs constitutes the supreme decision-making and consultative authority. It is made up of sixteen members appointed by the Directorate president. It is competent to answer questions concerning religion (section 5 of Law no. 633).

B. Guidelines for the review of legislation pertaining to religion or belief, adopted by the Venice Commission

20. The relevant parts of the document entitled “Guidelines for the review of legislation pertaining to religion or belief” adopted by the Venice Commission at its 59th plenary session (Venice, 18 and 19 June 2004), read as follows:

“II. Substantive issues that typically arise in legislation

...

2. The definition of ‘religion’. Legislation often includes the understandable attempt to define religion or related terms (‘sects’, ‘cults’, ‘traditional religions’ etc.). There is no generally accepted definition for such terms in international law, and many States have had difficulty in defining these terms. It has been argued that such terms cannot be defined in a legal sense because of the inherent ambiguity of the concept of religion. A common definitional mistake is to require that a belief in God be necessary for something to be considered a religion. The most obvious counter-examples are classical Buddhism, which is not theistic, and Hinduism, which is polytheistic. ...

3. Religion or belief. International standards do not speak of religion in an isolated sense, but of ‘religion’ or ‘belief’. The ‘belief’ aspect typically pertains to deeply held conscientious beliefs that are fundamental about the human condition and the world. Thus, atheism and agnosticism, for example, are generally held to be entitled to the same protection as religious beliefs. It is very common for legislation not to protect adequately (or to not refer at *all* to) rights of non-believers. ...

B. Basic values underlying international standards for freedom of religion or belief

Broad consensus has emerged within the OSCE [Organization for Security and Co-operation in Europe] region on the contours of the right of freedom of religion or belief as formulated in the applicable international human rights instruments. Fundamental points that should be borne in mind in addressing legislation in this area include the following major issues.

1. Internal freedom (*forum internum*). The key international instruments confirm that ‘[e]veryone has the right to freedom of thought, conscience and religion’. In contrast to manifestations of religion, the right to freedom of thought, conscience and religion within the *forum internum* is absolute and may not be subjected to limitations

of any kind. Thus, for example, legal requirements mandating involuntary disclosure of religious beliefs are impermissible. ...”

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION

21. The applicant alleged a violation of Article 9 of the Convention, which reads as follows:

“1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.

2. Freedom to manifest one’s religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

22. The applicant complained that he had been obliged, without his consent and in breach of the right to freedom of religion and conscience, to disclose his belief because it was mandatory to indicate his religion on his identity card. He submitted that the indication at issue could not be considered to be compatible with Article 24 § 3 of the Constitution, which provided that “no one shall be compelled ... to reveal his or her religious beliefs and convictions”. He pointed out that that public document had to be shown at the request of any public authority, private enterprise or in the context of any formality whatsoever.

He also stated that he had asked to have the word “Islam” replaced on his identity card by the indication of his faith as “Alevi”, arguing that the existing indication was incorrect. He challenged the proceedings rejecting his application, in which the Directorate of Religious Affairs had described his faith as an interpretation of Islam.

A. Admissibility

1. *Failure to exhaust domestic remedies*

23. The Government stated that the applicant, who had merely asked the judicial authorities to replace the word “Islam” on his identity card with the indication of his belief as “Alevi”, had not duly exhausted domestic remedies in relation to his complaint concerning freedom of religion and conscience. In the Government’s view, the applicant had never argued that

the indication of his religion on his identity card was incompatible with his freedom of religion and conscience.

24. The applicant did not submit observations in response on that point within the time allowed.

25. The Court reiterates that the rule of exhaustion of domestic remedies laid down in Article 35 § 1 of the Convention requires applicants – using the legal remedies available in domestic law in so far as they are effective and adequate – to afford the respondent State the possibility of putting right the violations alleged against them before those allegations are submitted to the Court (see, among other authorities, *Fressoz and Roire v. France* [GC], no. 29183/95, § 37, ECHR 1999-I).

26. In the instant case, the Court observes that in his application to the domestic courts, stressing his profound disagreement with the obligation imposed on him to have an identity card indicating his religion as “Islam”, the applicant clearly challenged the indication at issue, relying on the constitutional protection of freedom of religion and conscience and his citizenship of a secular State (see paragraph 7 above).

27. The Court notes that at the material time it was mandatory in Turkey to indicate one’s religion on identity cards and that this had been held by the Constitutional Court in its judgment of 21 June 1995 to be in conformity with Article 24 § 3 of the Constitution, notwithstanding the indication in that same constitutional provision that “no one shall be compelled ... to reveal his or her religious beliefs and convictions”.

28. Accordingly, having regard to the legal context at the material time as described above, the Court has no doubt that, in requesting that the indication “Islam” be replaced on his identity card by an indication of his “Alevi” faith, the applicant was seeking to benefit from the constitutional protection of freedom of religion and conscience guaranteed by Article 24 § 3 of the Turkish Constitution, particularly since before the Court of Cassation, he had clearly challenged the mandatory indication of religion, by requesting, in the alternative, that it be deleted from his identity card (see paragraph 10 above).

29. Consequently, the Court considers that, in his submissions to the Turkish courts, the applicant clearly referred to his complaints under Article 9 of the Convention. The Government’s preliminary objection of failure to exhaust domestic remedies must therefore be rejected.

2. *Victim status*

30. The Government submitted that the applicant could not claim to be the victim of a violation of his right to freedom to manifest his religion. They argued that the denial of the applicant’s request did not impair the essence

of his right to manifest his religion, because the indication of religion on the identity card could not be interpreted as a measure compelling all Turkish citizens to disclose their religious beliefs and convictions and as a restriction on the freedom to manifest their religion in worship, teaching, practice and observance. Furthermore, referring to the case-law of the Turkish courts (see paragraph 16 above), the Government argued that anyone wishing to delete the relevant information in its entirety could apply to the civil courts.

31. The Court considers that the Government's argument based on the applicant's lack of victim status raises issues closely connected with the substance of the complaint under Article 9 of the Convention. The Court therefore joins it to the merits (see, *mutatis mutandis*, *Airey v. Ireland*, 9 October 1979, § 19, Series A no. 32).

3. Other grounds for inadmissibility

32. The Court notes that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention and is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

B. Compliance with Article 9 of the Convention

1. The parties' arguments

33. The Government submitted that there had been no interference in the exercise by the applicant of his right to freedom of religion, because no direct connection could be made between the indication of religion on identity cards and freedom of religion and conscience. It could not be construed as a requirement to disclose one's religious beliefs or as a restriction on the freedom to manifest one's religion in worship, teaching, practice and observance.

34. Referring to the Turkish Constitutional Court's judgment of 21 June 1995 (see paragraph 16 above), the Government further submitted that the indication of religion on identity cards did not affect the substance of the right to freedom of religion and belief; it was required for the purposes of public policy, the general interest and social imperatives. It in no way constituted a measure aimed at compelling any individual to disclose his or her beliefs or at censoring or prosecuting anyone for his or her religious beliefs. The Republic of Turkey was a secular State in which freedom of religion was specifically enshrined in the Constitution. The measure complained of could not therefore be deemed to be a restriction on the applicant's freedom of religion.

35. Furthermore, in the Government's view, the content of the identity card could not be determined on the basis of the wishes of each individual. Having regard to the multitude of faiths within Islam (for example, Hanafi or Shafi) or mystical orders (such as Mevlevi, Qadiri or Naqshbandi), the various denominations or branches of the same religion had not to be indicated so as to preserve public order and the neutrality of the State. As regards the role of the Directorate of Religious Affairs, the Government submitted that, in accordance with the relevant legislation, that Directorate was responsible for giving advice on matters relating to the Muslim religion. It operated in conformity with the principle of secularism and was responsible for taking into consideration the fundamental bases of the Muslim religion which were valid for all Muslims. Furthermore, referring to Article 10 of the Constitution (see paragraph 12 above), they pointed out that the State was bound to ensure that the various sects and interpretations within the same religion were treated equally.

36. The applicant, who did not file his observations within the time allowed, submitted in his application form that the denial of his request to have the indication "Islam" on his identity card replaced by the indication of his faith as "Alevi", amounted to an interference with his right to freedom to practise his religion. He also complained that he was obliged to disclose his belief because that indication was mandatory on identity cards.

2. *The Court's assessment*

37. The Court reiterates that as enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it. That freedom entails, *inter alia*, freedom to hold or not to hold religious beliefs and to practise or not to practise a religion (see, among other authorities, *Kokkinakis v. Greece*, 25 May 1993, § 31, Series A no. 260-A, and *Buscarini and Others v. San Marino* [GC], no. 24645/94, § 34, ECHR 1999-I).

38. While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies freedom to manifest one's religion alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Furthermore, the Court has had occasion to point out that Article 9 enshrines negative rights, for example freedom not

to hold religious beliefs and not to practise a religion (see, to this effect, *Kokkinakis*, and *Buscarini and Others*, cited above).

39. The Court notes that the applicant, who stated that he was a member of the Alevi religious community, had to carry an identity card on which his religion was indicated as “Islam”. On 7 May 2004 the applicant applied to the İzmir District Court to have his faith entered into the religion box (see paragraph 7 above). Furthermore, he challenged the mandatory indication of religion in the Court of Cassation, by asking in the alternative that it be deleted from his identity card, relying on his right not to be compelled to disclose his beliefs (see paragraph 10 above). However, on the basis of an opinion issued by the Directorate of Religious Affairs, the District Court rejected his requests on the ground that “only religions in general are indicated on identity cards and not an interpretation or branch of any particular religion”. As far as the national court was concerned, “the Alevi faith is an interpretation of Islam which is influenced by Sufism and which has specific cultural features” (see paragraph 9 above).

40. The Court observes that, in accordance with the domestic legislation applicable at the material time, the applicant, like all Turkish citizens, was obliged to carry an identity card indicating his religion. That public document had to be shown at the request of any public authority or private enterprise or in the context of any formality whatsoever requiring identification of the holder.

41. In this connection, the Court considers it necessary to reiterate that in *Sofianopoulos and Others v. Greece* ((dec.), nos. 1977/02, 1988/02 and 1997/02, ECHR 2002-X), it found that an identity card could not be regarded as a means intended to ensure that the adherents of any religion or faith whatsoever should have the right to exercise or manifest their religion. However, it considers that the right to manifest one’s religion or beliefs also has a negative aspect, namely an individual’s right not to be obliged to disclose his or her religion or beliefs and not to be obliged to act in such a way that it is possible to conclude that he or she holds – or does not hold – such beliefs. Consequently, State authorities are not entitled to intervene in the sphere of an individual’s freedom of conscience and to seek to discover his or her religious beliefs or oblige him or her to disclose such beliefs (see *Alexandridis v. Greece*, no. 19516/06, § 38, 21 February 2008).

The Court will examine this case from the angle of the negative aspect of freedom of religion and conscience, namely the right of an individual not to be obliged to manifest his or her beliefs.

42. The Court does not find persuasive the Government’s argument that the indication at issue could not be interpreted as a measure compelling all Turkish citizens to disclose their religious convictions and beliefs. What is at

stake is the right not to disclose one's religion or beliefs, which falls within the *forum internum* of each individual. This right is inherent in the notion of freedom of religion and conscience. To construe Article 9 as permitting every kind of compulsion with a view to the disclosure of religion or belief would strike at the very substance of the freedom it is designed to guarantee (see, *mutatis mutandis*, *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, 13 August 1981, § 52, Series A no. 44; see also the dissenting opinion of one of the Constitutional Court judges, paragraph 16 above).

43. Furthermore, given the frequent use of the identity card (school registration, identity checks, military service and so on), the indication of religious beliefs in official documents such as identity cards exposes the bearers to the risk of discriminatory situations in their relations with the administrative authorities (see *Sofianopoulos and Others*, cited above).

44. Moreover, the Court cannot see why it would be necessary to indicate religion in civil registers or on identity cards for demographic purposes, which would necessarily involve legislation making it mandatory to declare one's religious beliefs.

45. The Court also notes that the applicant challenged the procedure rejecting his application, in the course of which the Directorate of Religious Affairs had described his faith as an interpretation of Islam (see paragraph 22 above). In that regard, the Court notes that it has always stressed that, in a democratic society where the State is the ultimate guarantor of pluralism, including religious pluralism, the role of the authorities is not to adopt measures favouring one interpretation of religion over another aimed at forcing a divided community, or part of it, to come together under a single leadership against its own wishes (see *Serif v. Greece*, no. 38178/97, § 53, ECHR 1999-IX). The State's duty of neutrality and impartiality, as defined in its case-law, is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs, and requires the State to ensure that conflicting groups tolerate each other, even where they originated in the same group (see, *mutatis mutandis*, *Manoussakis and Others v. Greece*, 26 September 1996, § 47, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, and *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, no. 45701/99, § 123, ECHR 2001-XII).

46. The Court therefore considers that the assessment of the applicant's religion by the domestic authorities, on the basis of an opinion issued by an authority responsible for Islamic religious affairs, is in breach of the State's duty of neutrality and impartiality.

47. The Government drew the Court's attention to the fact that since the legislative amendment resulting from the Civil Registry Services Act, the

applicant had been entitled to request that the religion box be left blank (see paragraphs 17-18 above).

48. The Court observes that under the Civil Registry Services Act of 29 April 2006, civil registers continue to hold information on the religion of individuals (section 7 of that Act). However, under section 35(2), “[i]nformation relating to a person’s religion shall be entered or amended in accordance with the written statements of the person concerned; the box for this purpose may be left blank or the information may be deleted”.

49. In the Court’s view, that amendment does not affect the considerations expressed above because identity cards still contain a religion box – whether or not it is left blank. Furthermore, anyone wishing to amend the information concerning his or her religion as indicated on the identity card or refusing to indicate his or her religion on the card has to submit a written statement. Although the relevant legislation and regulations are silent as to the content of that statement, the Court observes that the mere fact of having to apply for religion to be deleted from civil registers could constitute disclosure of information concerning an aspect of the individual’s attitude to religion (see, among other authorities, *Folgerø and Others v. Norway* [GC], no. 15472/02, § 98, ECHR 2007-III, and *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey*, no. 1448/04, § 73, 9 October 2007).

50. That also holds true for the applicant. He must inform the authorities of his faith in order to have that information recorded on his identity card. Since the card is obtained in this way and is frequently used in everyday life, it constitutes *de facto* a document requiring the applicant to disclose his religious beliefs against his will every time he uses it.

51. In any event, when identity cards have a religion box, leaving that box blank inevitably has a specific connotation. Bearers of identity cards which do not contain information concerning religion would stand out, against their will and as a result of interference by the authorities, from those who have an identity card indicating their religious beliefs. Furthermore, the fact of asking for no information to be shown on identity cards is closely linked to the individual’s most deeply held beliefs. Accordingly, the Court considers that the issue of disclosure of one of an individual’s most intimate aspects still arises.

52. That situation is undoubtedly at odds with the principle of freedom not to manifest one’s religion or belief. That having been said, the Court observes that the breach in question arises not from the refusal to indicate the applicant’s faith (Alevi) on his identity card but from the problem of the indication – whether obligatory or optional – of religion on the identity

card. It concludes therefore that the applicant may still claim to be the victim of a violation, notwithstanding the legislative amendment passed on 29 April 2006, and dismisses the Government's objection (see paragraph 31 above).

53. There has therefore been a violation of Article 9 of the Convention.

II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLES 6 AND 14 OF THE CONVENTION

54. The applicant also complained of a violation of Article 6 of the Convention on the ground that the İzmir District Court had sought only the opinion of the Directorate of Religious Affairs, a public institution. In his view, that institution was not qualified to provide an opinion on Alevis since it was not specialised in the Alevi faith and had no interest in it. He added that had the court sought the opinion of the Federation of Alevi-Bektashi Associations (a private federation of Alevi associations), its interpretation would have been different from that of the Directorate of Religious Affairs. The court should have sought the opinion of that federation or of religious-affairs specialists. The applicant argued that the domestic courts had therefore conducted an inadequate investigation, rendering the proceedings unfair.

55. Lastly, the applicant stated that his request had been denied by the domestic courts because he was a member of the Alevi religious community. The District Court had merely sought the opinion of a public institution which denied the very existence of Alevis and had not sought the opinion of the above-mentioned federation. In the applicant's view, that amounted to discrimination and, hence, a violation of Article 14 of the Convention.

56. The Government disputed that argument.

57. The Court notes that these complaints are related to those that it has examined above and must therefore also be declared admissible. However, having regard to its finding under Article 9 of the Convention (see paragraph 53 above), the Court considers that there is no need to examine separately whether there has in the instant case been a violation of the other provisions relied upon by the applicant.

III. APPLICATION OF ARTICLES 41 AND 46 OF THE CONVENTION

58. Articles 41 and 46 of the Convention provide:

Article 41

“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.”

Article 46

“1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties.

2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution.”

59. The applicant did not submit a claim for just satisfaction within the time-limit set. The Court therefore considers that there is no need to award him any amount under that head.

60. The Court also observes that in the instant case, it has ruled that indicating a citizen’s religion in civil registers or on identity cards is incompatible with the freedom not to disclose one’s religion (see paragraph 53 above). These conclusions in themselves imply that the violation of the applicant’s right, as secured by Article 9 of the Convention, has arisen out of a problem relating to the indication – whether obligatory or optional – of religion on identity cards. In this regard, it considers that the removal of the religion box could constitute an appropriate form of redress to put an end to the breach it has found.

FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Declares* by a majority the application admissible;
2. *Joins to the merits* by six votes to one the Government’s objection concerning the applicant’s lack of victim status and dismisses it by six votes to one;
3. *Holds* by six votes to one that there has been a violation of Article 9 of the Convention;
4. *Holds* by six votes to one that there is no need to examine separately whether there has been a violation of Articles 6 and 14 of the Convention in the instant case.

Done in French, and notified in writing on 2 February 2010, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Sally Dollé
Registrar

Françoise Tulkens
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the dissenting opinion of Judge Cabral Barreto is annexed to this judgment.

F.T.
S.D.

DISSENTING OPINION OF JUDGE CABRAL BARRETO

(Translation)

To my great regret, I am unable to agree with the majority finding of a violation of Article 9 of the Convention for reasons of both form and substance.

1. The Court, in its judgment, examined the application from three angles:

- the applicant’s request to have “Islam” replaced by “Alevi” to indicate his religion;
- or, in the alternative, the request to have the indication of religion, in this case “Islam”, deleted from his identity card;
- removal of the religion box from the identity card.

2. It would appear to me that as regards the first two points, the applicant no longer has victim status.

In fact, as a result of the reform of 29 September 2006, it is now possible to delete information concerning religion. The religion box on identity cards may be left blank or the information may be deleted.

Moreover, such action will be taken on a simple written request.

I am therefore of the view that the complaints concerning the first two points have been remedied domestically and that, consequently, this part of the application should be struck out of the list.

3. The third aspect – removal of the religion box from the identity card – raises issues of both form and substance.

3.1. An issue of form – failure to exhaust domestic remedies.

This issue was not raised before the national authorities by the applicant or by any other person.

Before the national courts and even before the Court, the applicant restricted himself to the first two points.

The Court is unaware of any domestic practice that would allow it to ignore this admissibility criterion.

It is true that the Government did not address this point, and according to existing case-law, if the Government do not raise this ground of inadmissibility, the Court cannot then apply it of its own motion once notice of the application has been given.

However, in the present case, the Government were not faced with such a problem and cannot therefore be criticised for an omission for which they were not responsible.

Had the Court wanted to examine the application from that perspective, either because it had considered from the outset that the application raised

that issue or because in its view the complaint was bound up with the other specific complaints lodged by the applicant, it should have invited the Government to respond on that point.

However, the Court could not examine that complaint at the judgment stage, given that it had not been raised by the applicant before the national courts or communicated to the Government.

3.2. If, as the majority have done, one were to consider that there was no formal obstacle to examination of the merits of the complaint, I have to say that I cannot subscribe to the approach that “the fact of asking for no information to be shown on identity cards is closely linked to the individual’s most deeply held beliefs” and that “the issue of disclosure of one of an individual’s most intimate aspects still arises”, a situation which “is undoubtedly at odds with the principle of freedom not to manifest one’s religion or belief” (see paragraphs 51 and 52 of the judgment).

I must point out firstly that I fully agree with the Court’s case-law as reflected in *Folgerø and Others v. Norway* ([GC], no. 15472/02, ECHR 2007-III), and *Hasan and Eylem Zengin v. Turkey* (no. 1448/04, 9 October 2007), both cited at paragraph 49 of the judgment.

At paragraph 98 of *Folgerø and Others*, the Court refers to “an obligation on parents to disclose *detailed information* to the school authorities about their religions and philosophical convictions” and to the fact that “inherent in the condition to give *reasonable grounds* was a risk that the parents might feel compelled to disclose to the school authorities intimate aspects of their own religious and philosophical convictions” [my emphasis].

In *Hasan and Eylem Zengin*, cited above, the Court considered that “the fact that parents must make a prior declaration to schools stating that they belong to the Christian or Jewish religion in order for their children to be exempted from the classes in question may also raise a problem under Article 9 of the Convention”.

In short, religious beliefs fall within the *forum internum* of each individual and an issue may be raised under Article 9 of the Convention if a person is compelled to disclose them to the authorities.

However, requests to have the indication of religion deleted from identity cards are not subject to any limitation but merely to a written declaration.

In that declaration, the individual is not obliged to disclose his or her religion or to give any information at all about his or her beliefs, but merely to ask that no indication be given in the relevant box.

It would appear to me that the majority are going too far when they say that “the mere fact of having to apply for religion to be deleted from civil registers could constitute disclosure of information concerning an aspect of the individual’s attitude to religion”.

The majority go beyond the case-law on which they rely, which requires that in order for a violation of Article 9 of the Convention to be found, a person should at least be compelled to disclose his or her religion.

In the instant case, persons requesting deletion of the indication, whether Alevi, Christian, Jewish or atheist, are entitled to hold an identity card that contains no information about their religion or beliefs without the authorities knowing what they believe.

In my view, the majority's interpretation goes beyond the bounds of our case-law and constitutes an excessive approach, scarcely in keeping with the margin of appreciation that should be afforded to the States in this area.

4. That having been said, I must admit, and I would even go so far as to say that I find it regrettable, that I cannot understand why the identity card should indicate a person's religion (even on a voluntary basis) because I cannot see the significance or use of any such information.

DEMOPOULOS AND OTHERS v. TURKEY
(Applications nos. 46113/99, 3843/02, 13751/02,
13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 and 21819/04)

GRAND CHAMBER¹

DECISION OF 1 MARCH 2010²

1. Sitting as a Grand Chamber composed of Jean-Paul Costa, *President*, Christos Rozakis, Nicolas Bratza, Peer Lorenzen, Françoise Tulkens, Josep Casadevall, Giovanni Bonello, Vladimiro Zagrebelsky, Lech Garlicki, Khanlar Hajiyev, Ljiljana Mijović, Egbert Myjer, David Thór Björgvinsson, Ján Šikuta, Mark Villiger, Päivi Hirvelä and Işıl Karakaş, *judges*, and Erik Fribergh, *Registrar*.

2. Decision delivered by the Grand Chamber following relinquishment of jurisdiction by a Chamber in accordance with Article 30 of the Convention.

SUMMARY¹**Claims to Immovable Property Commission in respect of loss of property in northern Cyprus****Article 35 § 1**

Exhaustion of domestic remedies – Effective remedy – Claims to Immovable Property Commission in respect of loss of property in northern Cyprus – Reference point for determining whether domestic remedies exhausted – Remedies introduced specifically to redress grievances in similar pending cases – Appropriate forum – Effective domestic remedy – Nature of remedy – Discretionary nature of restitutionary power no obstacle to effectiveness of remedy – Independence and impartiality – Compensation levels – Accessibility and efficiency

*

* *

The applicants, who were all Cypriot nationals of Greek Cypriot origin, complained, *inter alia*, that they had been deprived of the use of their properties and/or access to their homes in northern Cyprus since that territory had come under the control of the “Turkish Republic of Northern Cyprus” (the “TRNC”) in 1974. The Turkish Government contested their complaints, notably on the ground that the applicants had failed to exhaust domestic remedies, specifically those provided for under “TRNC” Law no. 67/2005, which had been enacted in response to the European Court’s pilot judgment in the *Xenides-Arestis v. Turkey* case and set up a body – the Immovable Property Commission (“the IPC”) – with power to order the restitution or exchange of property or the payment of compensation. Claimants were required to submit title deeds or other proof of ownership. A right of appeal against the decisions of the IPC lay to the “TRNC” High Administrative Court. As at November 2009 the number of cases that had been brought before the IPC stood at 433. Of these, 85 had been concluded, the vast majority by means of friendly settlement. In more than 70 cases, compensation had been awarded. Restitution and compensation had been ordered in 4 cases and exchange of property had been agreed in 2 others.

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

Held

(1) Article 1 of Protocol No. 1: The applicants had argued that they were not required to exhaust the IPC remedy as, in their submission, (a) that requirement should not apply to them and (b) the remedy was not, in any event, effective.

(a) *Applicability of the requirement to exhaust the IPC remedy* – The first issue was a chronological one: were the applicants required to exhaust a remedy that had come into being after they had lodged their applications? In holding that they were, the Court found that the applicants' case fell within the exceptions to the rule that the reference point for determining whether domestic remedies had been exhausted was the date on which the application was lodged, the reason being that the remedies introduced by Law no. 67/2005 had been brought in specifically to redress grievances in similar cases that were pending before the Court. The Court went on to reject as artificial a submission that, since Law no. 67/2005 had been introduced by the "TRNC" authorities, it did not form part of Turkish domestic law. It further considered that the fact that the European Commission of Human Rights had in the inter-State case found there to be an administrative practice of ongoing violations of Greek Cypriot property rights in the "TRNC" did not absolve the applicants from the exhaustion requirement: the situation had improved (both with the introduction of new legislation and a more favourable political climate) and it had to be open to governments to take steps to eliminate an administrative practice. The Court also rejected the argument that requiring exhaustion would lend legitimacy to an illegal occupation. Pending resolution of the international dimensions of the situation, it was of paramount importance for individuals to continue to receive protection of their rights on the ground on a daily basis. The right of individual petition under the Convention was no substitute for a functioning judicial system and framework for the enforcement of criminal and civil law. An appropriate domestic body, with access to the properties, registries and records concerned, was clearly the more appropriate forum for deciding complex matters of property ownership, valuation and financial compensation. Even if the applicants were not living as such under the control of the "TRNC", the rule of exhaustion applied to them if there was an effective remedy available. That conclusion did not in any way put in doubt the view of the international community regarding the establishment of the "TRNC" or the fact that the government of the Republic of Cyprus remained the sole legitimate government. Nor did it amount to an indirect legitimisation of a regime unlawful under international law. Accordingly, the remedies available in the "TRNC", in particular the IPC procedure, could be regarded as "domestic remedies" and no ground for exemption had been established.

(b) *Effectiveness of the proposed remedy* – The effectiveness of the IPC remedy was contested on several grounds, including the nature of the redress it afforded, an alleged lack of independence and impartiality, the adequacy of the compensation levels and an alleged lack of accessibility and efficiency.

As regards the nature of the redress, the Court rejected the suggestion that the IPC was a sham or smokescreen. The international-law position and the findings of the Court had been acknowledged by the internal “TRNC” authorities, in particular the “TRNC” Constitutional Court, which had insisted on the interpretation of the legislation so as to permit Greek Cypriot owners to recover possession or receive compensation. Moreover, the Turkish Government no longer contested their responsibility under the Convention for the areas under the control of the “TRNC” and had, in substance, acknowledged the rights of Greek Cypriot owners to remedies for breaches of their rights under Article 1 of Protocol No. 1. In any event, there was no basis to conclude that the adequacy of the remedy was affected by a lack of any formal indication of unlawfulness or breach of rights. In so far as criticism was made of an allegedly overly restrictive approach to restitution to Greek Cypriot owners, the Court reiterated that if *restitutio in integrum* was not possible, the member State had the alternative of paying compensation, even in cases of manifestly unlawful and flagrant expropriation. No difference of principle arose where the illegality was on an international level. Property was a material commodity which could be valued and compensated for in monetary terms. Similarly, an exchange of property could be regarded as an acceptable form of redress. Some thirty-five years after the event, it would risk being arbitrary and injudicious for the Court to attempt to impose an obligation on the respondent State to effect restitution in all cases, or even in all cases except those in which there was material impossibility, without taking into account other considerations, in particular the position of third parties. It could not be within the Court’s task to impose an unconditional obligation on a government to embark on the forcible eviction and rehousing of potentially large numbers of men, women and children even with the aim of vindicating the rights of victims of violations of the Convention. The Court had to leave the choice of implementation of redress for breaches of property rights to Contracting States, who were in the best position to assess the practicalities, priorities and conflicting interests on a domestic level even in a situation such as that pertaining in northern Cyprus. No problem therefore arose as regards the impugned discretionary nature of the restitutionary power under Law no. 67/2005.

As to independence and impartiality, the IPC was made up of five to seven members, including two independent international members. The rules applicable to appointment and termination and conditions of employment were similar to those that applied to senior members of the “TRNC” judiciary. Persons occupying Greek Cypriot property were expressly excluded from membership. The Court was not persuaded that the illegal nature of the regime under international law, the ongoing presence of Turkish military personnel or the “TRNC” President’s powers of appointment affected the subjective or objective impartiality or independence of the members of the IPC.

With regard to compensation levels, the Court was not convinced on the evidence before it that the sums awarded under Law no. 67/2005 would automatically fall short of what could be regarded as reasonable compensation.

Lastly, with respect to the accessibility and efficiency of the IPC, the Court noted that although claimants were required to prove their ownership or title beyond reasonable doubt, the formulation of evidentiary standards in domestic law could not be taken in isolation from their application in practice and it was not apparent that this element has led to a significant number of claims being rejected. The requirement that claimants provide title deeds or proof of ownership, even if onerous in some cases, appeared to be necessary and unavoidable. The Court also took note of the budgetary provision made in Law no. 67/2005 for the payment of compensation and the guarantees given to the claimants and representatives concerning access to and from the northern area. Overall, it did not consider that the IPC procedure was unduly slow, onerous or inaccessible or that the applicants' complaints relating to various procedural matters were justified. Nor did it find that assertions of undue pressure being put on claimants to settle had been made out. In any event, an appeal lay to the "TRNC" High Administrative Court if any claimant considered that there had been material unfairness or procedural irregularity.

Accordingly, Law no. 67/2005 provided an accessible and effective framework of redress in respect of complaints about interference with property owned by Greek Cypriots. As the applicants had not made use of that mechanism, their complaints under Article 1 of Protocol No. 1 had to be rejected: *failure to exhaust domestic remedies*.

(2) Article 8: Law no. 67/2005 also enabled claimants who owned property to make claims to the IPC in respect of non-pecuniary damage, a category broad enough to encompass aspects of any loss of enjoyment of home. Accordingly, the Article 8 complaints of the property-owning applicants also failed as they had not brought such claims before the IPC: *failure to exhaust domestic remedies*.

One of the applicants was, however, absolved from this exhaustion requirement as she had not made a property claim and had thus had no realistic prospect of applying to the IPC. However, on the facts, her complaint that she had been denied access to her home was manifestly ill-founded as she had been living elsewhere for almost her entire life. The fact that she might inherit a share in the title to the property in the future was a hypothetical and speculative element, not a concrete tie. There had, therefore, not been any present interference with her right to respect for her home: *manifestly ill-founded*.

Case-law cited by the Court

Cyprus v. Turkey, nos. 6780/74 and 6950/75, Commission decision of 26 May 1975, Decisions and Reports 2

Cyprus v. Turkey, no. 8007/77, Commission decision of 10 July 1978, Decisions and Reports 13

- Eckle v. Germany*, 15 July 1982, Series A no. 51
Gillow v. the United Kingdom, 24 November 1986, Series A no. 109
Loizidou v. Turkey (preliminary objections), 23 March 1995, Series A no. 310
Papamichalopoulos and Others v. Greece (Article 50), 31 October 1995, Series A no. 330-B
Loizidou v. Turkey (Article 50), 28 July 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV
Akdivar and Others v. Turkey, 16 September 1996, *Reports* 1996-IV
Loizidou v. Turkey (merits), 18 December 1996, *Reports* 1996-VI
Iatridis v. Greece (just satisfaction) [GC], no. 31107/96, ECHR 2000-XI
Cyprus v. Turkey [GC], no. 25781/94, ECHR 2001-IV
Baumann v. France, no. 33592/96, ECHR 2001-V
Brusco v. Italy (dec.), no. 69789/01, ECHR 2001-IX
Al-Adsani v. the United Kingdom [GC], no. 35763/97, ECHR 2001-XI
Banković and Others v. Belgium and Others (dec.) [GC], no. 52207/99, ECHR 2001-XII
Nogolica v. Croatia (dec.), no. 77784/01, ECHR 2002-VIII
Pincová and Pinc v. the Czech Republic, no. 36548/97, ECHR 2002-VIII
Andrašik and Others v. Slovakia (dec.), nos. 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 and 60226/00, ECHR 2002-IX
Demades v. Turkey, no. 16219/90, 31 July 2003
Michalak v. Poland (dec.), no. 24549/03, 1 March 2005
Charzyński v. Poland (dec.), no. 15212/03, ECHR 2005-V
Nachova and Others v. Bulgaria [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, ECHR 2005-VII
Xenides-Arestis v. Turkey, no. 46347/99, 22 December 2005
İçyer v. Turkey (dec.), no. 18888/02, ECHR 2006-I
Scordino v. Italy (no. 1) [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V
Cocchiarella v. Italy [GC], no. 64886/01, ECHR 2006-V
Xenides-Arestis v. Turkey (just satisfaction), no. 46347/99, 7 December 2006
Pad and Others v. Turkey (dec.), no. 60167/00, 28 June 2007
Folgero and Others v. Norway [GC], no. 15472/02, ECHR 2007-III
Khamidov v. Russia, no. 72118/01, 15 November 2007
Eugenia Michaelidou Developments Ltd and Michael Tymvios v. Turkey (just satisfaction-friendly settlement), no. 16163/90, 22 April 2008
Foka v. Turkey, no. 28940/95, 24 June 2008
Salduz v. Turkey [GC], no. 36391/02, ECHR 2008
Protopapa v. Turkey, no. 16084/90, 24 February 2009
Alexandrou v. Turkey (just satisfaction and friendly settlement), no. 16162/90, 28 July 2009
Scoppola v. Italy (no. 2) [GC], no. 10249/03, 17 September 2009

Andreou Papi v. Turkey, no. 16094/90, 22 September 2009

Vrahimi v. Turkey, no. 16078/90, 22 September 2009

...

THE FACTS

1. The applicants are all Cypriot nationals of Greek Cypriot origin.

– Application no. 46113/99: Mr Takis Demopoulos and Mrs Eleni Demopoulos are the parents of Mrs Elpida Apostolides (née Demopoulos). They were born in 1922, 1933 and 1961 respectively and live in Nicosia. They are represented before the Court by Mr A. Demetriades, a lawyer practising in Nicosia.

– Application no. 3843/02: Mrs Evoulla Chrysostomi was born in 1936 and lives in Limassol. She is represented before the Court by Scordis, Papapetrou & Co and Adamos K. Adamides & Co, lawyers practising in Nicosia.

– Application no. 13751/02: Mr Demetrios Lordos was born in 1943 and lives in Limassol. The second applicant, Mrs Ariana Lordou Anastasiadou, was born in 1972 and lives in Nicosia. They are represented before the Court by Mr A. Demetriades, a lawyer practising in Nicosia.

– Application no. 13466/03: Mrs Eleni Kanari-Eliadou, Mr Andreas Papanicolaou, Mrs Chrystofoulla Papanicolaou and Mrs Maroulla Andrea-Hadjinicolaou were born in 1939, 1948, 1949 and 1940 respectively and live in the Nicosia district. They are represented before the Court by Ms E. Vourkidou, a lawyer practising in Nicosia.

– Application no. 10200/04: Mrs Sofia (Pitsa) Thoma Kilara Sotiriou and Mrs Nina Thoma Kilara Moushoutta were born in 1938 and 1936 respectively and live in Nicosia. They are represented before the Court by Mr Ch. Clerides, a lawyer practising in Nicosia.

– Application no. 14163/04: Mr Yiannis Stylas was born in 1935 and lives in Nicosia. He is represented before the Court by Mr C. Triantafyllides, a lawyer practising in Nicosia.

– Application no. 19993/04: Mrs Evdokia Charalambou Onoufriou, Mr Nicolas Charalambou Onoufriou, Mr Dimitris Charalambou Onoufriou and Mr Charalambos Onoufriou were born in 1945, 1972, 1962 and 1938 respectively. The last-named died in 2005 and was succeeded by the other three applicants. The remaining applicants live in Lakatamia. They are represented before the Court by Mr A. Neocleous, a lawyer practising in Nicosia.

– Application no. 21819/04: Ms Irini (Rena) Chrisostomou (née Savvopoulou), was born in 1945 and lives in Larnaca. She is represented

before the Court by Mr A. Markides and Mr P. Polyviou, lawyers practising in Nicosia.

2. The applicants were represented at the oral hearing by Mr Anderson QC, Mr Demetriades, Mr Markides, Mr Clerides, Ms Vourkidou Liasides and Mr Neocleous, Counsel, assisted by Ms Loizides, Mr Paraskeva, Mr Polyviou, Mr Arakelian, Mr Angelides, Mr Liasides and Mr Leach, Advisers. The applicants, Mr Demetrios Lordos, Ms Evdokia Charalambou Onoufriou, Mr Dimitris Onoufriou and Mr Nicolas Onoufriou, also attended the hearing.

3. The Turkish Government (“the Government”) were represented by their Agent, as were the Cypriot Government (“the intervening Government”). At the oral hearing they were represented as follows: the Government by Mr Necatigil, Agent, assisted by Sir Michael Wood, Counsel, and Mr Talmon, Ms Karabacak, Mr Uras, Mr Esener, Ms Akçay, Ms Akyüzlü Aylanç, Ms Akpak and Mr Furlong, Advisers. The intervening Government were represented by Mr Clerides, Agent, assisted by Lord Lester of Herne Hill QC, Mr Lowe QC, Mr Saini QC, Mr Richards and Mrs Joannides, Counsel.

A. General context

4. The complaints raised in these applications arise out of the Turkish military operations in northern Cyprus in July and August 1974 and the continuing division of the territory of Cyprus. At the time of the Court’s consideration of the merits of the *Loizidou v. Turkey* case in 1996, the Turkish military presence at the material time was described in the following terms (see *Loizidou v. Turkey* (merits), 18 December 1996, §§ 16-17, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI):

“16. Turkish armed forces of more than 30,000 personnel are stationed throughout the whole of the occupied area of northern Cyprus, which is constantly patrolled and has checkpoints on all main lines of communication. The army’s headquarters are in Kyrenia. The 28th Infantry Division is based in Asha (Assia) with its sector covering Famagusta to the Mía Milia suburb of Nicosia and with about 14,500 personnel. The 39th Infantry Division, with about 15,500 personnel, is based at Myrtou village, and its sector ranges from Yerolakkos village to Lefka. TOURDYK (Turkish Forces in Cyprus under the Treaty of Guarantee) is stationed at Orta Keuy village near Nicosia, with a sector running from Nicosia International Airport to the Pedhieos River. A Turkish naval command and outpost are based at Famagusta and Kyrenia respectively. Turkish airforce personnel are based at Lefkoniko, Krini and other airfields. The Turkish airforce is stationed on the Turkish mainland at Adana.

17. The Turkish forces and all civilians entering military areas are subject to Turkish military courts, as stipulated so far as concerns ‘TRNC [Turkish Republic of Northern

Cyprus] citizens' by the Prohibited Military Areas Decree of 1979 (section 9) and Article 156 of the Constitution of the 'TRNC'."

5. A major development in the continuing division of Cyprus occurred in November 1983 with the proclamation of the "Turkish Republic of Northern Cyprus" (the "TRNC") and the subsequent enactment of the "TRNC" Constitution on 7 May 1985. This development was condemned by the international community. On 18 November 1983 the United Nations Security Council adopted Resolution 541 (1983) declaring the proclamation of the establishment of the "TRNC" legally invalid and calling upon all States not to recognise any Cypriot State other than the Republic of Cyprus. In November 1983 the Committee of Ministers of the Council of Europe decided that it continued to regard the government of the Republic of Cyprus as the sole legitimate government of Cyprus and called for respect of the sovereignty, independence, territorial integrity and unity of the Republic of Cyprus.

6. According to the submissions of the respondent Government in the inter-State case (see *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, § 15, ECHR 2001-IV), the "TRNC" was a democratic and constitutional State which was politically independent of all other sovereign States including Turkey, and the administration in northern Cyprus had been set up by the Turkish Cypriot people in the exercise of its right to self-determination and not by Turkey. Notwithstanding this view, the Court held that it was only the Cypriot Government which was recognised internationally as the Government of the Republic of Cyprus in the context of diplomatic and treaty relations and the working of international organisations (*ibid.*).

7. The United Nations Peacekeeping Force in Cyprus ("UNFICYP") has maintained a buffer zone between the two sides. A number of political initiatives have been taken at the level of the United Nations by successive Secretaries-General aimed at settling the Cyprus problem on the basis of institutional arrangements acceptable to both sides. The most notable initiative was Kofi Annan's Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem (also known as "the Annan Plan").

8. After four years of revisions and negotiations, the fifth version of the Annan Plan called for the establishment of the United Cyprus Republic ("the UCR"), which would include two constituent States: a predominantly Greek Cypriot one in the south, eventually comprising about 71% of the land area of Cyprus; and a predominantly Turkish Cypriot one in the north, comprising about 29% of the land area. Cypriots would be citizens both of the UCR and of the appropriate constituent State.

9. On 24 April 2004 the final version of the Annan Plan was presented to the Greek and Turkish Cypriots for separate referenda. Under the terms

of the Annan Plan, the UCR would be established if both sides agreed and voted yes in their respective referenda. There were several controversies in the text, however, such as issues of property and freedom of movement, which led to pessimism about the likelihood of the Annan Plan successfully passing. However, it became apparent that the Turkish Cypriots would vote yes on 24 April 2004, making a UCR possible. The Annan Plan failed to pass, however, because even though 65% of Turkish Cypriots accepted the settlement plan, 76% of Greek Cypriots rejected it.

10. The Annan Plan had provided for the property rights of Greek Cypriots to be balanced against the rights of those now living in the homes or using the land, some of them Turkish Cypriot refugees from the south of the island, who had lost homes of their own, but many of them Turkish settlers. The exact numbers of Turkish settlers was disputed; the Cyprus Ministry of Foreign Affairs had claimed it was over 100,000. The Annan Plan capped the number of settlers who could be given citizenship of Cyprus at 45,000.

11. Article 10 of the Annan Plan contained a detailed and complex treatment of property claims. Firstly, in areas subject to territorial adjustment, properties would be restored to their former dispossessed owners. In areas not subject to territorial adjustment, the following regime was envisaged. Dispossessed owners (as well as institutions), who opted for compensation would receive full and effective compensation for their property on the basis of its value at the time of dispossession adjusted to reflect the appreciation of property values in comparable locations. Compensation would be paid in the form of guaranteed bonds and appreciation certificates.

12. All other dispossessed owners had the right to reinstatement of one-third of the value and one-third of the area of their total property ownership, and to receive full and effective compensation for the remaining two-thirds. However, they had the right to reinstatement of a dwelling they had built, or in which they had lived for at least ten years, and up to one *donum*¹ of adjacent land, even if this was worth more than one-third of the total value and area of their properties. Dispossessed owners could choose any of their properties for reinstatement, except for properties that had been exchanged by a current user or bought by a significant improver in accordance with the scheme. A dispossessed owner whose property could not be reinstated or who voluntarily deferred to a current user had the right

1. Unit of area used in the Ottoman Empire and still used, in various standardised versions, in many countries which were formerly part of the Ottoman Empire. It was defined as “forty standard paces in length and breadth”, but varied considerably from place to place. It is considered to be the equivalent of about a quarter of an acre.

to another property of equal size and value in the same municipality or village. They could also sell their entitlement to another dispossessed owner from the same place. The latter could in turn aggregate it with their own entitlement.

13. Current users (defined as persons who had possession of properties of dispossessed owners as a result of an administrative decision) could apply for and would receive title of the property if they agreed in exchange to renounce their title to a property of similar value in the other constituent State, of which they were dispossessed. Persons who owned significant improvements to properties could apply for and would receive title to such properties provided they paid for the value of the property in its original state. Furthermore, current users who were Cypriot citizens and were required to vacate property to be reinstated would not be required to do so until adequate alternative accommodation had been made available.

14. Property claims would be administered by “an independent, impartial Property Board, governed by an equal number of members from each constituent State, as well as non-Cypriot members”.

15. Article 5 § 2 of Annex VII required:

“United Cyprus Republic ... pursuant to Article 37 of the European Convention on Human Rights ... and invoking the fact that the Foundation Agreement is providing a domestic remedy for the solution of all questions related to affected property, inform the European Court of Human Rights ... that the United Cyprus Republic shall therefore be the sole responsible State Party and request the Court to strike out any proceedings currently before it concerning affected property in order to allow the domestic mechanism agreed to solve these cases to proceed.”

16. Under the limits which Article 3 of the Annan Plan would place on the numbers of former residents allowed to return, only over-65s would have been able to go back to their homes between the second and fifth years; returnees could amount to no more than 6% of the population of the village up to the ninth year, 12% up to the fourteenth year and 18% up to the nineteenth year or Turkey’s accession to the European Union, whichever came earlier.

B. The particular circumstances of the cases

17. The facts of the cases, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

18. All the applicants, Greek Cypriots, claimed to own or partly own immovable and/or movable property in the northern part of Cyprus under

the control of the “TRNC”. The applicants claimed that since August 1974 they had been deprived of their property rights, all their property being located in the area which is under the occupation and the control of the Turkish military forces. The latter prevented them from having access to and from using and enjoying their homes, property and possessions in northern Cyprus. Details of all properties were contained in the Court’s case files.

1. Demopoulos and Others, application no. 46113/99

19. The first applicant stated that he owned seventeen plots of land in Morphou. These plots were surrounded by fences, planted with trees and consisted of a residence, storage rooms and water installations. Moreover, he claimed to own a further nine plots of land situated in Morphou. One of these plots had been separated into nine building sites. The applicant had intended to turn the remainder of the plots into building sites and had to that effect lodged applications with the land authorities. Furthermore, he stated that he owned or partly owned two plots of land situated in Galini, on one of which he had planned to build a hotel.

20. The second applicant claimed to own five plots of land situated in Galini as well as half a share in a plot of land in Derinia. In addition, she owned six plots of land in Kato Zodia that she had intended to turn into building plots.

21. Finally, the third applicant claimed to be the owner of a plot of land in Morphou and a house built thereon, as well as the latter’s contents which comprised a collection of antiques and a selection of domestic equipment. Ownership of this property had been transferred to her by her father (the first applicant) in 1997. This house had been the family home of all the applicants.

22. On 28 May 2003 the applicants sought to add nine further properties to their application. On 27 June 2008 they sent a letter identifying eleven more properties.

2. Chrysostomi, application no. 3843/02

23. The applicant claimed to be the owner of six plots of land in the town of Famagusta as well as two plots of land in the village of Dherynia. She was also the owner of, *inter alia*, two houses, one of which was the home where she had lived with her family, an orange grove and four shops, all situated on certain of the above-mentioned plots of land. These properties had been transferred by way of gift to the applicant by her mother on 6 June 1974. She maintained that from then onwards the income from renting out

the four shops and from the produce of the orange grove had belonged to her.

3. *Lordos and Lordou Anastasiadou, application no. 13751/02*

24. The applicants were father and daughter. They were both born and raised in Famagusta. The first applicant claimed to be the owner or part-owner of a substantial amount of immovable property situated in Famagusta and Kyrenia (169 listed items). This included a considerable number of plots of land, buildings, flats, shops, houses and hotels: there were listed approximately 134 plots of land and/or building sites and/or fields, seventeen flats, six shops, three buildings, four houses and two hotels. Some of the property was acquired before 1974; other property was obtained by transfer or inheritance subsequently. Furthermore, both applicants had had their home in Famagusta in property in an apartment block purchased by the first applicant for himself, his wife and his daughter, the second applicant.

4. *Kanari-Eliadou and Others, application no. 13466/03*

25. The applicants were all born and raised in the village of Ayios Georgios, Kyrenia. The second and third applicants were husband and wife.

26. The applicants claimed to own the following immovable property in the district of Kyrenia: the first applicant owned a plot with a fully furnished house, which had been acquired in 1962 and had been used as her home. The second applicant owned five plots of land, one of which was cultivated with olive trees, and the title of which had been registered in the applicant's name on 29 August 1989. The third applicant owned a plot with a house, one floor of which had been used partly as the home of the second and third applicants and the other rented out. The fourth applicant owned, in whole or in part, thirty plots of land, including one plot with a fully furnished house and the others consisting of fields or plots with lemon or olive trees. The title of some property had been registered in the applicant's name after 1974.

5. *Sotiriou and Moushoutta, application no. 10200/04*

27. The applicants claimed to be the owners of immovable property in the districts of Kyrenia and Nicosia (the part under the control of the Turkish armed forces). The first applicant owned, wholly or in part, seven properties: six fields and one plot with a house and garden. The second applicant owned, wholly or in part, three properties: two fields with trees and a building site with trees. Some of these properties were acquired after 1974 by inheritance.

6. *Stylas, application no. 14163/04*

28. The applicant claimed to be the owner or part-owner of the following immovable property in the district of Nicosia (the part under the control of the Turkish armed forces): five plots with a house and garden, ten plots consisting of a field and a plot of a field containing olive trees (details contained in the file). Some of the properties were owned by the applicant before 1974; other properties were inherited since.

7. *Charalambou Onoufriou and Others, application no. 19993/04*

29. The applicants were a family. The first and fourth applicants were husband and wife and the second and third applicants their sons. They were all from Morphou.

30. The first, second and third applicants claimed to own, or partly own, the following immovable property in Morphou, in the district of Nicosia: the first applicant owned four properties, a house with a barn, byre and garden which was the home of the applicants, a plot with orange trees and two fields; the second applicant owned four plots (two orange groves and two fields) acquired by gift from his father in 1996; the third applicant owned five plots (three fields and two gardens) acquired by way of gift from his parents in 1996. The deceased fourth applicant owned a third share in an orange plantation and two rooms, acquired on 18 September 1997 by way of gift from his father. In 2006, the first applicant transferred her properties to the second and third applicants.

8. *Chrisostomou, application no. 21819/04*

31. Before 20 July 1974 the applicant used to live in the town of Famagusta. She claimed to be the owner, in whole or in part, of eight plots of immovable property in Famagusta and Derynia, including buildings, two apartments (one of which was her home), a shop and fields. Some properties were transferred into her name after 1974. Most of the properties were in a closed area under the direct military control of Turkey.

9. *The Government's position*

32. The Government submitted that the applicants had not established the basic facts. They had not produced evidence to show that, according to the Land Registry authorities in the south, they were the current owners of the properties in question. Nor had they shown that they had proof of title in 1974. None of the applicants had made an application to the Immovable Property Commission for restitution or compensation in respect of their property claims.

C. Relevant domestic law and practice

1. Constitution of the “Turkish Republic of Northern Cyprus” (the “TRNC”) of 7 May 1985

33. Article 159 § 1 (b) and (c), in so far as relevant, provide as follows:

“(b) All immovable properties, buildings and installations which were found abandoned on 13 February 1975 when the Turkish Federated State of Cyprus was proclaimed or which were considered by law as abandoned or ownerless after the above-mentioned date, or which should have been in the possession or control of the public even though their ownership had not yet been determined ... and (c) ... shall be the property of the TRNC notwithstanding the fact that they are not so registered in the books of the Land Registry Office; and the Land Registry Office shall be amended accordingly.”

34. Article 159 § 4 reads as follows:

“In the event of any person coming forward and claiming legitimate rights in connection with the immovable properties included in sub-paragraphs (b) and (c) of § 1 above [concerning, *inter alia*, all immovable properties, buildings and installations which were found abandoned on 13 February 1975], the necessary procedure and conditions to be complied with by such persons for proving their rights and the basis on which compensation shall be paid to them, shall be regulated by law.”

2. Law for the compensation, exchange and restitution of immovable properties which are within the scope of sub-paragraph (b) of paragraph 1 of Article 159 of the Constitution, as amended by Laws nos. 59/2006 and 85/2007 (hereinafter “Law no. 67/2005”)

35. Law no. 67/2005 came into effect on 22 December 2005. This Law provided that all natural and legal persons claiming rights to immovable or movable property might bring a claim before the Immovable Property Commission (“the IPC”) until 21 December 2009, subject to a fee of 100 Turkish liras (TRY) for each application (section 4). On 22 October 2009 this deadline was extended by the Parliament of the “TRNC” until 21 December 2011. Under the provisions of the Law, the burden of proof rests upon the applicant who must prove beyond a reasonable doubt that, *inter alia*, the immovable property was registered in his name on 20 July 1974 (or that he is the legal heir to such a person), that he owned the movable property before 13 February 1975 and was forced to abandon it due to conditions beyond his own volition, and that according to the Land Registry records there are no other persons claiming rights to the claimed immovable property (section 6).

36. The IPC has the duties and powers to: examine and reach decisions on applications; determine the amount and method of payment of

compensation; collect written or oral testimony or hear witnesses; summon any person residing in the “TRNC” to give testimony or produce any document in his possession; compel a person to give evidence or produce a document in his possession; and award expenses to any persons summoned (section 13). The decisions of the IPC have binding effect and are of an executory nature similar to judgments of the judiciary and such decisions shall be implemented without delay upon service on the authorities concerned (section 14). It is an offence to refuse to produce any document or information required by the IPC or to fail to appear, or give evidence without legal excuse, a fine of TRY 2,000 being imposable on conviction (section 15). The Ministry responsible for financial affairs must make provision under a separate item of the budget law for each year for the payment of compensation awarded by the IPC and other expenses incurred by the application of the Law (section 18).

37. The provisions concerning the redress available are set out below in full:

“Hearing and reaching a decision

8. The Commission, after having heard the arguments of the parties and witnesses, and having examined the documents submitted, shall, within the scope of the purposes of this Law, taking into consideration the below-mentioned matters, decide as to restitution of the immovable property to the person whose right in respect to the property has been established, or to offer exchange of the property to the said person, or decide as to payment of compensation. In cases where the applicant claims compensation for loss of use and/or non-pecuniary damages in addition to restitution, exchange or compensation in return for immovable property, the Commission shall also decide on these issues.

(1) Immovable properties that are subject to a claim for restitution by the applicant, ownership or use of which has not been transferred to any natural or legal person other than the State, may be restituted by the decision of the Commission within a reasonable time period, provided that the restitution of such property, having regard to the location, and the physical condition of the property, shall not endanger national security and public order and that such property is not allocated for public-interest reasons and that the immovable property is outside the military areas or military installations.

(2) If the restitution of an immovable property, other than property described in paragraph (1) above, is claimed by the applicant, the following rules shall apply, provided that the said immovable property has not been allocated for public interest or social justice purposes.

(A) If the increase in the value of the immovable property due to improvement made on such property between the date it was abandoned and the date of application with the Commission for restitution, is less than the value of the property when it was abandoned; or if there is no increase in the value of property between these dates; or if

no project was approved by competent authorities that would cause such an increase; or if this immovable property is not property of equal value in accordance with the legislation in force, which has been acquired by any person in exchange of property left in southern Cyprus, such person having had to leave the south of Cyprus and to move to the north, the decision for restitution of such property may take effect after the settlement of the Cyprus problem, in line with the provisions of the settlement. In such a case, the person who is in possession or holds the ownership of the property in question under the legislation in force but would have to abandon the property after a settlement, shall not have to do so unless such person has been provided with compensation or alternative accommodation under the provisions of the settlement.

As from the date of the announced decision of the Commission no construction shall be permitted on the immovable property that would be restituted after the settlement of the Cyprus problem within the framework of the provisions of the settlement or in any event within a three-year period; such immovable property cannot be improved, purchased or sold. However, the Ministry may permit the improvement of such property in a way that is also beneficial for the applicant. The principles governing the issue of permits under this sub-paragraph shall be regulated by rules.

Natural or legal persons who, under the legislation of the Turkish Republic of Northern Cyprus, are in possession or hold the ownership of property to be reinstated after a settlement, shall have the right to be compensated for the damage caused by such a decision of the Commission or to apply to the authorities, in order to have the property they own or possess purchased by the authorities. If this right is not exercised, the immovable property to be reinstated after a settlement, shall, prior to restitution, be expropriated in accordance with the legislation in force.

(B) If the increase in the value of the immovable property as a result of the improvement made to such property between the date it was abandoned and the date of the application to the Commission for its restitution is more than the value of the property at the time it was abandoned; or if a project that would cause such an increase in the value of the property has been approved by the competent authorities, the claim of the applicant for restitution shall be subject to the provisions of paragraph (3) below.

(3) If the applicant claims restitution of immovable property and such an immovable property is not immovable property within the provisions of paragraph (1) and subparagraph (A) of paragraph (2) of this section, a proposal for exchange may be made, or compensation may be awarded to such person. The compensation shall be determined on the basis of the market value of the immovable property on 20 July 1974, and, if claimed, on the basis of damages for loss of use and non-pecuniary damages due to the loss of the right to respect for home.

(4) If the applicant applies to the Commission with a claim for compensation in return for immovable property and the Commission decides in favour of the applicant; or if the Commission decides to award an applicant compensation in return for the immovable property, the compensation to be paid shall be determined on the basis of the following criteria:

(A) If the immovable property is a building its market value on 20 July 1974, taking into consideration the date of its construction.

(B) Loss of income and increase in value of the immovable property between 1974 and the date of payment.

(C) Whether the applicant is in possession of any immovable property in the south of Cyprus owned by citizens of the Turkish Republic of Northern Cyprus.

(D) Whether the applicant is receiving income from such property; if so, the amount of such income; whether such person is paying rent in respect of immovable property in his possession in the south which is owned by any citizen of the Turkish Republic of Northern Cyprus; if so, the amount and the identity of the beneficiary of rent.

(E) The non-pecuniary damages which the Commission shall decide in favour of the applicant shall be assessed having regard to the manner of the use of the property, as well as the establishment of individual, family and moral links to such immovable [property] of the applicant on the date the property had to be abandoned.

(F) Where compensation is decided to be awarded for movable property, the amount shall be the market value of such property at the time the Commission reaches its decision.

(5) In cases where the applicant claims exchange or where the Commission decides to propose exchange to the applicant, the current market value of the immovable property to be proposed for exchange shall be approximately equal to the current market value of the immovable property on which the applicant has a right. If the property which is proposed to the applicant in exchange is of a value higher than the value of the property on which he claims a right, he shall pay the Commission the difference between the two values. If the property which is proposed to the applicant is of a value lower than the value of the property on which a right is claimed, the difference between the two prices shall be paid by the Commission to the applicant.

If exchange is decided upon, precedence shall be given to the evaluation of the immovable property forming the subject matter of the applicant's application, which the owner or user thereof had to leave in the south.

The rights of the person applying to the Commission for exchange of property shall be reserved in respect of claims for compensation for loss of use and non-pecuniary damage due to loss of the right to respect for home.

(6) Upon the request of the applicant, the Commission may award restitution, exchange, compensation in return for rights over the immovable property and compensation for loss of use if claimed.

Right to apply to court

9. Parties have the right to apply to the High Administrative Court against the decisions of the Commission. If the applicant is not satisfied with the judgment of the High Administrative Court, he may apply to the European Court of Human Rights.

Loss of ownership upon exchange of property or award of compensation

10.(1) Applicants who receive compensation in return for their rights over immovable properties in virtue of the application of the provisions this Law can, under no condition, make a claim of right of ownership over immovable property for which they have received compensation.

(2) Applicants who receive new immovable property by way of exchange in virtue of the application of the provisions of this Law can, under no condition, make a claim to a right of ownership over the immovable property on which their application was based.

Composition of Immovable Property Commission

11.(1) For the implementation of this Law, an Immovable Property Commission composed of a president, a vice-president, and minimum five, maximum seven members, whose qualifications are specified below, shall be established. At least two members of the Commission to be appointed shall not be nationals of the Turkish Republic of Northern Cyprus, [the] United Kingdom, Greece, [the] Greek Cypriot Administration or [the] Republic of Turkey. The decisions regarding the appointment of the members shall be published in the Official Gazette.

(A) The President, Vice-President and the Members of the Commission shall be appointed by the Supreme Council of Judicature from among persons nominated by the President of the Republic. The President of the Republic shall nominate a number of candidates twice the number of members to be appointed.

(B) The President, Vice-President and Members of the Commission may be appointed from among lawyers or from among persons with experience in public administration and evaluation of property.

Any persons directly or indirectly deriving any benefit from immovable properties on which rights are claimed by those who had to move from the north of Cyprus in 1974, abandoning their properties, cannot be appointed as members of the Commission.

(C)(a) The salary of the President of the Commission is equivalent to the salary received by a Supreme Court judge at initial appointment.

...

(c) Upon approval by the Council of Ministers, foreign members of the Commission may also receive an appropriation payment of a certain amount.

(2) The Commission shall convene by minimum two-third majority of the total number of members and shall take decisions by simple majority of the members attending the meeting, including the President.

(3) The term of office of a member not participating in the Commission meetings without a valid reason (illness, official duty abroad, and the like) for three times, may be terminated by the Supreme Council of Judicature upon the request of the President of the Commission. The term of office of the President of the Commission not participating in the Commission meetings without a valid reason (illness, official

duty abroad, and the like) for three times may be terminated by the Supreme Council of Judicature upon the request of the President of the Republic. In other cases, the conditions for the termination of the term of office of a member of the Commission shall be the same as those applied to a Supreme Court judge.

(4) A secretariat shall be established in order to carry out the clerical and administrative work of the Commission. A sufficient number of personnel shall be employed in the secretariat upon the proposal of the President of the Commission and in accordance with the authorisation of the Council of Ministers. Employment of personnel under this section may be on a contractual basis. The number of personnel employed in this manner shall be no more than ten.

However, if the President of the Commission reaches a conclusion that the secretariat is not able to carry out its legal obligations within a reasonable period of time, he has the authority to employ an additional number of personnel on contract, subject to the authorisation of the Council of Ministers.

(5) All employees of the Commission, including the President, Vice-President and Members, shall be employed as long as their services are required and subject to conditions determined by the Council of Ministers, notwithstanding any provision to the contrary in any other law relating to employment of service, duration of service, age limit, duration of contract, renewal of contract and conditions of retirement.

(6) The President, Vice-President and Members of the Commission shall not hold any other office during their term of office.

(7) Decisions taken shall be served on those concerned with the signature of the President and at least one Member.

Duration of term of office of the President, Vice-President and Members of the Commission

12. The President, Vice-President and Members of the Commission established in accordance with the provisions of this Law shall be appointed for a period of five years. At the end of this period the President, Vice-President and Members may be reappointed in the same manner. The President, Vice-President and Members of the Commission shall carry out their duties objectively and independently during their term of office which may only be terminated before the end of term subject to the provisions of section 11 above. No person or authority can give any order or instruction to the President, Vice-President and Members of the Commission."

3. Judgment of the "TRNC" Constitutional Court in case no. 3/2006

38. In this case, the plaintiffs had filed applications claiming that Law no. 67/2005 was unconstitutional as contrary to Article 159 of the "TRNC" Constitution and should be annulled.

39. The "TRNC" Constitutional Court rejected these applications. It had regard to international conventions and treaties concerning human rights and the elimination of discrimination as well as texts and agreements

under international law concerning property in occupied areas and decisions and judgments of this Court, in particular what was said about the scope of any effective remedy for property complaints in the decision on admissibility in *Xenides-Arestis v. Turkey* ((dec.), no. 46347/99, 14 March 2005). It considered that it should interpret the Constitution in a manner such as to reconcile it with international law and held that it was not contrary to the Constitution for restitution of possession to be made and compensation to be paid to Greek Cypriot rights owners.

4. Cases before the IPC

40. As of the date of the hearing in November 2009, the number of cases brought before the IPC stood at 433. Of these, 85 had been concluded, the vast majority by means of friendly settlement. Only a handful of decisions not based on a settlement had been issued. In 4 cases, the IPC had ordered restitution and compensation; in 2 cases, exchange of property was agreed; and in 1 case the applicant agreed to restitution on resolution of the Cyprus problem. In more than 70 cases, compensation had been awarded. Some 361,493 square metres of property had been restituted and approximately 47 million euros paid in compensation.

COMPLAINTS

41. The applicants complained under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 that they had been deprived of the use of their property and/or access to their homes in northern Cyprus which was under the control of the “TRNC”.

42. All applicants, save for the applicant in *Chrisostomou* (application no. 21819/04), complained under Article 14 of the Convention.

43. The applicants in *Sotiriou and Moushoutta* (no. 10200/04) and *Stylas* (application no. 14163/04) also complained under Article 13 of a lack of an effective remedy in respect of their Convention rights under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

44. The applicant in *Stylas* (application no. 14163/04) complained of a continuing violation of Article 18 of the Convention in view of the violations of his rights under the above-mentioned provisions.

THE LAW

45. The applicants argued principally that they had been prevented from enjoying their property and homes following the invasion of northern

Cyprus by Turkey in 1974, and that they had been victims of discrimination, invoking the following provisions of the Convention.

46. Article 8 of the Convention provides in its relevant parts as follows:

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

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

Article 1 of Protocol No. 1 provides:

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

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

Article 14 of the Convention provides:

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

47. Several applicants also invoked Article 13 which requires the provision of an effective remedy for violations of the rights and freedoms set out in the Convention, and in one case, complaint was made under Article 18 which prohibits the restrictions permitted to Convention rights being applied for any other purpose than those for which they have been prescribed.

I. CONCERNING ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

48. The Government disputed the applicants' claims. They had raised a number of objections to admissibility in their observations before the Chamber. They had submitted that the complaints fell outside the temporal jurisdiction of the Court and that the acts which took place within the “TRNC” were not under the responsibility of Turkey. They further submitted in particular that the applicants had failed to exhaust domestic remedies.

49. The Court notes that it has considered the Government's objections of inadmissibility *ratione loci* and *ratione temporis* in previous cases and rejected them (see *Loizidou v. Turkey* (merits), 18 December 1996, § 69-81,

Reports 1996-VI; *Cyprus v. Turkey* [GC], no. 25781/94, §§ 69-81, ECHR 2001-IV; and *Xenides-Arestis v. Turkey* (dec.), no. 46347/99, 14 March 2005). Nor have the Government submitted further argument on these matters in their submissions before the Grand Chamber. It will therefore proceed to examine the Government's objection concerning domestic remedies alone.

A. Submissions before the Court on exhaustion of domestic remedies

1. The Government

50. The Government pointed out that in the judgment in *Xenides-Arestis v. Turkey* (no. 46347/99, 22 December 2005) the Court set in train a pilot-judgment procedure, adjourning all other cases, to examine the former Law no. 49/2003. After it was found not to provide an effective remedy, the "TRNC" enacted Law no. 67/2005, setting up the new IPC and taking full account of the indications given by the Court in its decision on admissibility. When adopting the judgment on just satisfaction, the Court had welcomed the steps taken by the Government to provide redress in this and the other pending cases and stated:

"The Court notes that the new compensation and restitution mechanism, in principle, has taken care of the requirements of the decision of the Court on the admissibility of 14 March 2005 and the judgment on the merits of 22 December 2005." (See *Xenides-Arestis v. Turkey* (just satisfaction), no. 46347/99, § 37, 7 December 2006)

This had, in their view, settled the matter of remedies for the future.

51. The Government submitted that the remedy established at the Court's instigation was effective and accessible. The Law had been published in Greek and in English in a Cyprus newspaper and had received wide media coverage. It was emphasised that while Article 159 of the "TRNC" Constitution had seemed to exclude on its face any restitution or compensation, the "TRNC" Constitutional Court had rejected a challenge to the constitutionality of the Law, holding that Article 159 had to be interpreted in conformity with international law and the European Convention on Human Rights and did not prevent return of property, exchange of property or compensation. It had also relied on the judgment in *Xenides-Arestis* (cited above) as setting out the range of redress that must be made available.

52. The Government submitted that immediate restitution was possible if properties had not been transferred to another natural or legal person other than the State, for example displaced Turkish Cypriots, or were not located in military areas. Where properties were currently used for roads, schools

or hospitals, restitution could also be excluded for public-interest reasons which were recognised in domestic and international law. Restitution was also provided for in certain circumstances once the Cyprus problem was settled. They noted that restitution would not be feasible in all cases, or immediately, as had been acknowledged in the Annan Plan. There had been considerable land transactions in the northern area over the years and the Convention rights of third parties also had to be protected. The new Law was designed to establish a fair balance between these conflicting rights. Providing for restitution without regard to the present occupants might also endanger public order and peace in both communities on the island.

53. Where restitution was not possible, there could be exchange of property with equivalent Turkish Cypriot property in the south or compensation, determined by the IPC on an equitable basis taking into account the market value in 1974 and increase in value since. Loss of use could be compensated for from 1974, an earlier date than that taken by the Court. Compensation could be paid for movable property (seven applicants had so claimed, of which two cases had been concluded to date). Non-pecuniary damage could be given for home, taking into account personal and family links to the property in question.

54. The Government submitted that the IPC was independent and impartial, the members not subject to removal save as provided for by law nor subject to any instructions. Persons with interests in disputed property were excluded and there were two international members who were jurists of outstanding reputation. Their decisions were binding and to be implemented on service. As regarded procedure, an application form was available in Turkish, in English and in Greek, as was an information leaflet; secretariat staff were available to give information and assistance in English and in Turkish. All materials relating to the applications were translated into English for the international members. Land Registry records in Greek were accepted by the IPC. Where meetings were attended by the international members, the proceedings were conducted in English; in other cases, the hearings were conducted in Turkish but translation into English or Greek was provided upon request. The first hearing on the merits was generally a "mention meeting" at which the possibility of settling the case amicably was broached. If no friendly settlement was reached, a public hearing of the IPC was scheduled. A reasoned decision had to be given within three months, extendable to six months, following which there was appeal to the High Administrative Court. It was to be noted that most applications were concluded with a settlement at the mention stage. Only a few decisions not based on a settlement had been issued so far and no appeals had been made to the High Administrative Court. In four cases, the IPC had ordered

restitution and compensation, and in two cases, exchange of property had been agreed. It was evident that most claimants did not apply for restitution, preferring to obtain financial compensation.

55. The Government asserted that Law no. 67/2005 created a legally valid domestic remedy for the purpose of the Convention: this was not affected by the fact that it was created by “TRNC” legislation, the Court’s case-law indicating that the “TRNC” could establish legally valid domestic law. Any other approach would imply that the *Xenides-Arestis* judgment (cited above) had directed Turkey to create an unlawful remedy.

56. The remedies available in the “TRNC” were to be regarded as domestic remedies of the respondent Government as was well-established in the Court’s case-law. They were not limited to residents of northern Cyprus as since 23 April 2003 Greek Cypriots had free access to the north. However, the Cypriot Government had been making repeated efforts to mislead, intimidate and discourage Greek Cypriots from making use of the IPC. They considered that the statements by claimants which were critical of the IPC and which had been taken by police officers instructed by the Cypriot Government for the purposes of the hearing should be regarded as unreliable in those circumstances.

57. Finally, the Government stated that it had cooperated fully and in good faith with the Court in bringing the pilot-judgment procedure to a successful conclusion. The applicants should therefore be required to exhaust the available and effective remedy provided under Law no. 67/2005.

2. *The applicants*

58. The applicants submitted that they should not be expected to exhaust a remedy which only became available several years after the introduction of their complaints. They argued that, as a rule, the assessment as to exhaustion of domestic remedies should be carried out with reference to the date on which the applications were lodged. There were no exceptional circumstances to justify a departure from this rule, in particular since these cases had been pending for some years and it would be particularly unjust given the advanced age of many applicants. The applicants also emphasised that the IPC remedy was operated by the authorities of an entity widely resented and distrusted by Greek Cypriots and universally viewed (save in Turkey) as an unlawful occupier. Many property owners felt unable to submit to, or effectively collaborate with, an occupying power in such a way. It was important to note that Turkey had failed to acknowledge responsibility for any violations in this area, nor had it returned property in the *Loizidou* and *Xenides-Arestis* cases (cited above), or three years later, paid the latter applicant the award of just satisfaction, showing a consistent

practice of failing to comply with Court judgments. They also stressed that the purported remedy was inconsistent with Article 159 of the “TRNC” Constitution, which continued in force with extensive associated legislation and demonstrated the absence of any genuine commitment to remedying the systemic defects. Further, there was a continuing policy and practice to prevent the return of Greek Cypriots, reinforced by the sale and development of their land, and visa provisions impeding permanent return.

59. The applicants submitted that, in cases of interference with property, restitution should be automatic in the absence of material impossibility. Denial of owners’ rights could not be justified by the need to rehouse Turkish Cypriots, and any interference with the rights of current users would be justified as necessary to protect the rights of the owners. The applicants were not interested in compensation calculated on the basis of a *de facto* expropriation and could not be required to surrender the property rights repeatedly confirmed by the Court. Return of property was only likely to occur under the Law in very limited circumstances, due to the numerous and widely framed exceptions. The remedy of exchanging property was also highly problematic since neither the IPC nor the “TRNC” authorities had any authority over properties in the south. If few people had applied for restitution, it was because they and their advisers saw that this was not a genuine possibility. In the applicants’ view, far from remedying the systemic defect, Law no. 67/2005, which conferred a limitless discretion and lacked legal certainty, clarity, accessibility and transparency, actively reinforced it.

60. As regarded the composition of the IPC, they noted that the two international members were outnumbered by their colleagues and there was doubt as to their ability to participate fully in the proceedings due to language. The independence of the other members was not assured given that they were appointed by the “President” and were reappointed by him after five years. In practice, the remedy was shown to fall short of Article 6 standards, the experience of claimants showing, *inter alia*: no proper mechanism being applied to determine compensation; a practice of radical under-compensation; no compensation being awarded for loss of use; hardly any restitution of land; lack of proper translation or interpretation facilities; discriminatory requirements for Turkish Cypriot property valuations and legal representation; excessive delays; sharp practice and deception; unofficial “negotiations” with an IPC member outside a hearing; the securing of a settlement by payment of a “commission” by the applicant’s lawyer to IPC members; and failure to give reasoned judgments. Undue obstacles were imposed by the high criminal standard of proof and the stringent requirements of title. The witness statements put forward by the intervening Government showed that the procedure was completely

inadequate and desperately slow and that the IPC seemed to see itself primarily as a forum for negotiation, in which claimants were put off by purported obstacles to their claims, derisory offers, pressure and threats. Nor did the IPC disclose any willingness to identify issues and resolve them in a principled and reasoned manner. The applicants considered that the statistics showed a small and decreasing number of claimants, indicating that it was not viewed as an effective remedy.

61. The applicants noted that Turkey had appealed to the administrative convenience of the Court, overburdened by cases, but submitted that this was a weak and dangerous argument, as requiring these applicants to resort to an ineffective remedy would give a wrong signal to Contracting States in any future pilot judgments, thus creating more, not less, work for the Court.

62. In the very specific circumstances of their cases, the applicants submitted that they were absolved from the obligation to apply to the IPC. They supported the invitation of the intervening Government that the Court should reconsider its previous finding that the requirement to exhaust “TRNC” remedies was not excluded *in limine* (see *Cyprus v. Turkey*, cited above, § 98).

3. *The intervening Government*

63. The Government of the Republic of Cyprus submitted that the Turkish Government’s admissibility challenge was an abuse of the pilot-judgment procedure since, rather than being designed to provide redress for systemic violations and reinforce the effectiveness of the Court, it was an attempt to legitimise their unlawful mass appropriation of Greek Cypriot properties. It was the precondition of any pilot-judgment procedure that the respondent Government should abide by the Court’s judgments; the Turkish Government showed a continuing and deliberate flouting of such judgments as indicated by the *Xenides-Arestis* case (cited above), where no property had been returned or compensation paid. Also, the provision of compensation machinery could only be seen as an adequate remedy where the authorities had taken reasonable steps to comply with their obligations by preventing as far as possible any occurrences or repetition of the acts in question (see *Frederiksen and Others v. Denmark*, no. 12719/87, Commission decision of 3 May 1988, Decisions and Reports (DR) 56, p. 237, at p. 244).

64. They argued that the rule of exhaustion of domestic remedies, as well-established in customary international law, only required the applicants to exhaust Turkish remedies; Turkey insisted that the IPC was a “TRNC” remedy. They respectfully submitted that the Court’s conclusion in *Cyprus v. Turkey* (cited above) that remedies available in the “TRNC” might be

regarded as “domestic remedies” of Turkey be reconsidered. Nor could the applicants be required to have recourse to any Turkish remedy either as there was no relevant connection between Greek Cypriots and the occupiers who had only assumed *de facto* jurisdiction by the unlawful use of force. An invader could not impose on the people whose land it had occupied by force its own procedures for complaints about its violations of human rights.

65. Further, Law no. 67/2005 was null and void, not only because, under international law, it was the product of an unlawful legislature but because its purported legal basis was Article 159 of the “TRNC” Constitution which the Court had held must not be recognised and also because its purported basis was discriminatory. The “Namibia exception” was not sufficiently broad to confer recognition on otherwise invalid measures of the “TRNC”; it concerned routine events of everyday private life, not the determination of challenges to the large-scale taking of the property of foreign citizens in violation of the Convention and international law. To adopt any other approach would plainly involve both recognition of and assistance to the “TRNC”, contrary to the international legal order.

66. In any event, the applicants could not be required to show that they had exhausted the remedy under Law no. 67/2005 as their complaints concerned a denial to Greek Cypriots of access to homes and property which continued to be a matter of policy and practice by Turkey and it would be oppressive, discriminatory and unfair to require them to do so. The whole basis and origin of Law no. 67/2005 was Article 159, both of which were based on an approach to the principle of bizonality which amounted to ethnic cleansing. The 2005 Law did not put an end to the discrimination which was at the heart of systemic dysfunction. Article 159 had to be repealed and the title of Greek Cypriots had to be recognised and all Greek Cypriots be allowed to return to their homes.

67. Finally, the remedies provided under Law no. 67/2005 were wholly inadequate and ineffective in practice. Restitution was unavailable save in rare instances whereas it should be the primary remedy unless it was impossible; accepting compensation only as a remedy would legitimise the compulsory acquisition of private property by an aggressor State in occupation of another State’s territory. Additionally, there were no means of establishing a breach of Convention rights; the calculation of compensation was defective (an analysis showed that only 3 to 6% of actual losses was being awarded); the membership of the IPC violated Article 6 as the members were reliant on presidential indulgence to be appointed or reappointed and had close relatives who have interests in Greek Cypriot property, as did members of the “TRNC” High Administrative Court which sat on appeal. They further criticised the IPC, *inter alia*, for the following defects: it was essentially a

“bargaining” process in which vulnerable applicants were at a disadvantage; no reasons were given; there were serious linguistic barriers, delays, and a lack of clarity as to which currency compensation was being paid in (whether in Cypriot pounds or pounds sterling); an unjustifiable burden on applicants to prove that no other persons claimed rights in the property or that there were no mortgage or charging orders on the property; and the inappropriate imposition of a criminal standard of proof beyond reasonable doubt and no provision for the payment of legal costs and expenses.

B. Exhaustion of domestic remedies

1. Article 35 § 1 of the Convention

68. This provides:

“1. The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.”

2. General principles of exhaustion

69. It is primordial that the machinery of protection established by the Convention is subsidiary to the national systems safeguarding human rights. This Court is concerned with the supervision of the implementation by Contracting States of their obligations under the Convention. It cannot, and must not, usurp the role of Contracting States whose responsibility it is to ensure that the fundamental rights and freedoms enshrined therein are respected and protected on a domestic level. The rule of exhaustion of domestic remedies is therefore an indispensable part of the functioning of this system of protection. States are dispensed from answering before an international body for their acts before they have had an opportunity to put matters right through their own legal system and those who wish to invoke the supervisory jurisdiction of the Court as concerns complaints against a State are thus obliged to use first the remedies provided by the national legal system (see, among many authorities, *Akdivar and Others v. Turkey*, 16 September 1996, § 65, *Reports* 1996-IV). The Court cannot emphasise enough that it is not a court of first instance; it does not have the capacity, nor is it appropriate to its function as an international court, to adjudicate on large numbers of cases which require the finding of basic facts or the calculation of monetary compensation – both of which should, as a matter of principle and effective practice, be the domain of domestic jurisdictions.

70. The Court would refer to its classic and comprehensive statement set out in the *Akdivar and Others* judgment (*ibid.*, §§ 66-69) concerning

the application of the rule of exhaustion of domestic remedies as required by former Article 26 (now Article 35 § 1 of the Convention):

“66. Under Article 26 normal recourse should be had by an applicant to remedies which are available and sufficient to afford redress in respect of the breaches alleged. The existence of the remedies in question must be sufficiently certain not only in theory but in practice, failing which they will lack the requisite accessibility and effectiveness (see, *inter alia*, the *Vernillo v. France* judgment of 20 February 1991, Series A no. 198, pp. 11-12, para. 27, and the *Johnston and Others v. Ireland* judgment of 18 December 1986, Series A no. 112, p. 22, para. 45).

Article 26 also requires that the complaints intended to be made subsequently at Strasbourg should have been made to the appropriate domestic body, at least in substance and in compliance with the formal requirements and time-limits laid down in domestic law and, further, that any procedural means that might prevent a breach of the Convention should have been used (see the *Cardot v. France* judgment of 19 March 1991, Series A no. 200, p. 18, para. 34).

67. However, there is, as indicated above, no obligation to have recourse to remedies which are inadequate or ineffective. In addition, according to the ‘generally recognised rules of international law’ there may be special circumstances which absolve the applicant from the obligation to exhaust the domestic remedies at his disposal (see the *Van Oosterwijck v. Belgium* judgment of 6 November 1980, Series A no. 40, pp. 18-19, paras. 36-40). The rule is also inapplicable where an administrative practice consisting of a repetition of acts incompatible with the Convention and official tolerance by the State authorities has been shown to exist, and is of such a nature as to make proceedings futile or ineffective (see the *Ireland v. the United Kingdom* judgment of 18 January 1978, Series A no. 25, p. 64, para. 159, and the report of the Commission in the same case, Series B no. 23-I, pp. 394-97).

68. In the area of the exhaustion of domestic remedies there is a distribution of the burden of proof. It is incumbent on the Government claiming non-exhaustion to satisfy the Court that the remedy was an effective one available in theory and in practice at the relevant time, that is to say, that it was accessible, was one which was capable of providing redress in respect of the applicant’s complaints and offered reasonable prospects of success. However, once this burden of proof has been satisfied it falls to the applicant to establish that the remedy advanced by the Government was in fact exhausted or was for some reason inadequate and ineffective in the particular circumstances of the case or that there existed special circumstances absolving him or her from the requirement (see, *inter alia*, the Commission’s decision on the admissibility of application no. 788/60, *Austria v. Italy*, 11 January 1961, Yearbook, vol. 4, pp. 166-168; application no. 5577-5583/72, *Donnelly and Others v. the United Kingdom* (first decision), 5 April 1973, Yearbook, vol. 16, p. 264; also the judgment of 26 June 1987 of the Inter-American Court of Human Rights in the *Velásquez Rodríguez* case, Preliminary Objections, Series C no. 1, para. 88, and that Court’s Advisory Opinion of 10 August 1990 on ‘Exceptions to the Exhaustion of Domestic Remedies’ (Article 46 (1), 46 (2) (a) and 46 (2) (b) of the American Convention on Human Rights), Series A no. 11, p. 32, para. 41). One such reason may be constituted

by the national authorities remaining totally passive in the face of serious allegations of misconduct or infliction of harm by State agents, for example where they have failed to undertake investigations or offer assistance. In such circumstances it can be said that the burden of proof shifts once again, so that it becomes incumbent on the respondent Government to show what they have done in response to the scale and seriousness of the matters complained of.

69. The Court would emphasise that the application of the rule must make due allowance for the fact that it is being applied in the context of machinery for the protection of human rights that the Contracting Parties have agreed to set up. Accordingly, it has recognised that Article 26 must be applied with some degree of flexibility and without excessive formalism (see the above-mentioned *Cardot* judgment, p. 18, para. 34). It has further recognised that the rule of exhaustion is neither absolute nor capable of being applied automatically; in reviewing whether it has been observed it is essential to have regard to the particular circumstances of each individual case (see the above-mentioned *Van Oosterwijk* judgment, p. 18, para. 35). This means amongst other things that it must take realistic account not only of the existence of formal remedies in the legal system of the Contracting Party concerned but also of the general legal and political context in which they operate as well as the personal circumstances of the applicants.”

3. Remedy issues examined in previous property cases

71. The Court has already been called upon to examine applications arising from the situation in Cyprus concerning the property of Greek Cypriot citizens who fled following events in 1974, most notably in the *Loizidou* case (see *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), 23 March 1995, Series A no. 310; *Loizidou*, judgment on the merits, cited above; and *Loizidou v. Turkey* (Article 50), 28 July 1998, *Reports* 1998-IV) and the inter-State case dealt with by the Grand Chamber of the Court (see *Cyprus v. Turkey*, cited above, §§ 162-99), in which violations of Article 1 of Protocol No. 1 were found due to the ongoing deprivation of the use of property and, in the latter, also a violation of Article 8 due to the refusal to allow displaced persons to return to their homes in the north (see also *Demades v. Turkey*, no. 16219/90, 31 July 2003).

72. On the issue of remedies, the Court reiterates its finding in the inter-State case that pursuant to Article 159 of the “TRNC” Constitution the ownership rights of Greek Cypriots to their properties in northern Cyprus were no longer recognised by the “TRNC” authorities and that the legality of any interference was unassailable before the “TRNC” courts. In those circumstances no requirement to exhaust arose; and there was, correspondingly, a breach of Article 13 in that Turkey had failed to provide to Greek Cypriots not residing in northern Cyprus any remedies to contest

interferences with their rights under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

73. Having regard to the large number of individual applications raising property complaints pending before the Court and the introduction of Law no. 49/2003 that purported to provide applicants with redress, the Chamber notified the parties in the *Xenides-Arestis* judgment (cited above) that this was to be a pilot case and put questions as to the compensation commission set up under the Law and the relevance, if any, of the Annan Plan. Meanwhile, it adjourned examination of all other cases. Following a hearing, it ruled in its decision on admissibility that Law no. 49/2003, which provided for compensation for immovable properties, did not satisfy the requirements of Article 35 § 1 of the Convention since compensation was limited to damage for pecuniary loss for immovable property, without provision for movable property or non-pecuniary damage; there was no provision for the restitution of property; the Law did not address the applicant's complaints under Articles 8 or 14 of the Convention; the Law was vague as to its temporal application (namely whether it had retrospective effect concerning applications lodged before it entered into effect); and the composition of the compensation commission gave rise to difficulties, the Government not disputing that the majority of its members lived in houses owned or built on property of Greek Cypriots. It was noted that an international composition would enhance the commission's standing and credibility (see the decision on admissibility in *Xenides-Arestis*, cited above).

74. In its subsequent judgment on the merits, the Court considered that the respondent State should introduce a remedy which secured genuinely effective redress for the Convention violations identified in the judgment, as well as in respect of all similar pending applications, in accordance with the principles for the protection of rights laid down in applicable provisions and in line with the admissibility decision (see §§ 39-40 of the judgment on the merits in *Xenides-Arestis*, cited above):

“39. Before examining the applicant's individual claims for just satisfaction under Article 41 of the Convention and in view of the circumstances of the instant case, the Court wishes to consider what consequences may be drawn for the respondent State from Article 46 of the Convention. It reiterates that by virtue of Article 46 the High Contracting Parties have undertaken to abide by the final judgments of the Court in any case to which they are parties, execution being supervised by the Committee of Ministers of the Council of Europe. It follows, *inter alia*, that a judgment in which the Court finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation not just to pay those concerned the sums awarded by way of just satisfaction under Article 41, but also to select, subject to supervision by the Committee of Ministers, the general and/or, if appropriate, individual measures to be adopted in their domestic legal order to put an end to the violation found by the Court and to redress so far as possible

the effects. Subject to monitoring by the Committee of Ministers, the respondent State remains free to choose the means by which it will discharge its legal obligation under Article 46 of the Convention, provided that such means are compatible with the conclusions set out in the Court's judgment (see *Scozzari and Giunta v. Italy* [GC], nos. 39221/98 and 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII, and *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 192, ECHR 2004-V).

40. The Court considers that the respondent State must introduce a remedy which secures genuinely effective redress for the Convention violations identified in the instant judgment in relation to the present applicant as well as in respect of all similar applications pending before it, in accordance with the principles for the protection of the rights laid down in Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 and in line with its admissibility decision of 14 March 2005. ...”

75. Following this judgment, the “TRNC” authorities enacted the new compensation Law, Law no. 67/2005 (set out in “Relevant domestic law and practice” above) which entered into force on 22 December 2005. The IPC, which was established under this Law for the purpose of examining applications made in respect of properties within the scope of the above-mentioned Law, was composed of five to seven members, two of whom were foreign members, Mr Hans-Christian Krüger (former Secretary to the European Commission of Human rights and former Deputy Secretary General of the Council of Europe) and Mr Daniel Tarschys (former Secretary General of the Council of Europe), and had the competence to decide on the restitution, exchange of properties or payment of compensation. A right of appeal lay to the “TRNC” High Administrative Court.

76. In its judgment on Article 41 (see *Xenides-Arestis* (just satisfaction), cited above), the Court stated as follows:

“37. The Court welcomes the steps taken by the Government in an effort to provide redress for the violations of the applicant's Convention rights as well in respect of all similar applications pending before it. The Court notes that the new compensation and restitution mechanism, in principle, has taken care of the requirements of the decision of the Court on admissibility of 14 March 2005 and the judgment on the merits of 22 December 2005. The Court points out that the parties failed to reach an agreement on the issue of just satisfaction where, like in the case of *Broniowski v. Poland* (friendly settlement and just satisfaction) ([GC], no. 31443/96, ECHR 2005-IX), it would have been possible for the Court to address all the relevant issues of the effectiveness of this remedy in detail. The Court cannot accept the Government's argument that the applicant should now be required at this stage of the proceedings where the Court has already decided on the merits to apply to the new Commission in order to seek reparation for her damages (*Doğan and Others v. Turkey* (just satisfaction), nos. 8803-8811/02, 8813/02 and 8815-8819/02, § 50, 13 July 2006).”

77. The Court proceeded to issue an award of just satisfaction for pecuniary damage taking account of the assessment of compensation made by the IPC in these terms:

“42. Having regard to the above considerations, and in the absence of an agreement between the parties, the Court, making its assessment on an equitable basis and formally in accordance with the Commission’s proposal, awards the applicant EUR 800,000 [euros] under this head.”

78. Both the Government and the applicant in *Xenides-Arestis* (cited above) applied to have the case referred to the Grand Chamber. On 23 May 2007, the panel of the Grand Chamber refused their requests for referral and the judgment of 7 December 2006 became final.

79. Subsequently, in *Eugenia Michaelidou Developments Ltd and Michael Tymvios v. Turkey* ((just satisfaction-friendly settlement), no. 16163/90, 22 April 2008), the Court struck out a case, where there had been a finding of a breach of Article 1 of Protocol No. 1 arising out of denial of enjoyment of property in northern Cyprus, on the basis of a settlement in which the applicant accepted the offer of compensation of one million United States dollars and exchange of property put forward by the IPC. It was satisfied that the settlement was based on respect for human rights as defined in the Convention or its Protocols (Article 37 § 1 *in fine* of the Convention and Rule 62 § 3 of the Rules of Court) and that it was equitable within the meaning of Rule 75 § 4. The same conclusion was arrived at in respect of a settlement reached in *Alexandrou v. Turkey* ((just satisfaction and friendly settlement), no. 16162/90, 28 July 2009) in which the applicant was to receive one million five hundred thousand pounds sterling and restitution of a plot of land.

4. *Application in the present case*

(a) **Preliminary point**

80. The Court observes that the applicants and intervening Government have made submissions concerning the applicability of the pilot-judgment procedure to cases concerning property in northern Cyprus, in particular impugning the good faith of the Turkish Government in its approach to providing a remedy and asserting that Turkey should not be allowed to benefit from a pilot-judgment procedure since it had been responsible for undue delays in the implementation of previous judgments.

81. It is certainly the case that the settlement of groups of applications, and the speedy resolution of execution issues, is greatly assisted by the proactive investment of the respondent Government in the procedures. However, it should go without saying that Contracting States are bound, in any event, to comply with the Court’s judgments, whether or not they have been engaged in a dialogue as to their willingness to find general solutions to a widespread problem. The Court’s competence to undertake a pilot-

judgment procedure in respect of a series of repetitive or clone cases is not conditional on a Government's conduct.

82. The present eight cases are the first applications not yet declared admissible to be examined following the pilot-judgment procedure in the *Xenides-Arestis* case (cited above). Although the Chamber in the *Xenides-Arestis* case had concluded that the remedy seemed to be adequate (see paragraph 76 above), its judgments did not include a detailed analysis of the points of principle and interpretation of the Convention raised by the parties. The fact that the panel of the Grand Chamber did not accept the request for referral of the *Xenides-Arestis* case (see paragraph 78 above) does not mean that the Grand Chamber is bound in any formal sense by the Chamber's findings. Nor is it so bound by any other precedents (see, for example, *Scoppola v. Italy (no. 2)* [GC], no. 10249/03, § 104, 17 September 2009). The Court will embark on its determination of the issues in these cases, taking full account of the submissions of the parties and the principles laid down in its case-law as to the interpretation of the Convention, in which context it must be remembered above all that the Convention is designed to "guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective" (see, *inter alia*, *Folgerø and Others v. Norway* [GC], no. 15472/02, § 100, ECHR 2007-III, and *Salduz v. Turkey* [GC], no. 36391/02, § 51, ECHR 2008).

(b) The context of these applications

83. The Court observes that the arguments of all the parties reflect the long-standing and intense political dispute between the Republic of Cyprus and Turkey concerning the future of the island of Cyprus and the resolution of the property question.

84. In the present applications, some thirty-five years have elapsed since the applicants lost possession of their property in northern Cyprus in 1974. Generations have passed. The local population has not remained static. Turkish Cypriots who inhabited the north have migrated elsewhere; Turkish Cypriot refugees from the south have settled in the north; Turkish settlers from Turkey have arrived in large numbers and established their homes. Much Greek Cypriot property has changed hands at least once, whether by sale, donation or inheritance.

85. Thus, the Court finds itself faced with cases burdened with a political, historical and factual complexity flowing from a problem that should have been resolved by all parties assuming full responsibility for finding a solution on a political level. This reality, as well as the passage of time and the continuing evolution of the broader political dispute must

inform the Court's interpretation and application of the Convention which cannot, if it is to be coherent and meaningful, be either static or blind to concrete factual circumstances.

86. The Court will proceed, in the light of all the above considerations, to examine the two main branches of objections by the applicants and the intervening Government to the procedure before the IPC: firstly, whether the requirement to exhaust domestic remedies applies at all to the situation of Greek Cypriot owners of property under the control of the "TRNC"; and then, secondly, whether or not the respondent Government in these cases have furnished a remedy in the IPC capable of providing effective redress.

(c) The application of Article 35 § 1 in the present cases

(i) As to the argument that the applicants were not required to exhaust any remedy which came into being after they lodged the applications

87. The Court observes that indeed the assessment of whether domestic remedies have been exhausted is normally carried out with reference to the date on which the application was lodged with it. However, as it has held on many occasions, this rule is subject to exceptions, which may be justified by the particular circumstances of each case (see *Baumann v. France*, no. 33592/96, § 47, ECHR 2001-V, and *Brusco v. Italy* (dec.), no. 69789/01, ECHR 2001-IX). In particular, the Court has previously departed from this general rule in cases, for example, against Italy, Croatia and Slovakia concerning remedies against the excessive length of proceedings (see *Brusco*, cited above; *Nogolica v. Croatia* (dec.), no. 77784/01, ECHR 2002-VIII; and *Andrášik and Others v. Slovakia* (dec.), nos. 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 and 60226/00, ECHR 2002 IX) and in *İçyer v. Turkey* ((dec.) no. 18888/02, ECHR 2006 I) concerning a new compensation remedy for interference with property (see also *Charzyński v. Poland* (dec.), no. 15212/03, ECHR 2005 V, and *Michalak v. Poland* (dec.), no. 24549/03, 1 March 2005). As in the present cases, the remedies under consideration were enacted to redress at a domestic level the Convention grievances of persons whose applications pending before the Court concerned similar issues.

88. Giving weight therefore to the subsidiary character of its role, the Court considers that the exception applies here also. In so far as the cases cited above took into account the effectiveness and accessibility of supervening remedies, these matters are examined separately below.

(ii) *As to the argument that the “TRNC” compensation law was not part of Turkish domestic law*

89. The Court considers this to be an artificial argument. Turkey has been held responsible for the acts and omissions of the authorities within the “TRNC” entity in numerous cases – otherwise the Court would not have had the competence to examine complaints brought by applicants against the respondent State concerning northern Cyprus. To the extent that any domestic remedy is made available by acts of the “TRNC” authorities or institutions, it may be regarded as a “domestic remedy” or “national” remedy *vis-à-vis* Turkey for the purposes of Article 35 § 1 (see *Cyprus v. Turkey*, cited above, §§ 101-02). It should also not be overlooked that Law no. 67/2005 and the IPC came into existence as the consequence of the Court holding in the *Xenides-Arestis* case (cited above) that Turkey had to introduce a remedy which secured the effective protection of the rights laid down in Article 1 of Protocol No. 1 in relation to the applicant as well as in respect of all similar applications pending before the Court. Accepting the functional reality of remedies is not tantamount to holding that Turkey wields internationally recognised sovereignty over northern Cyprus.

(iii) *As to the argument that no obligation to exhaust arose since there was an administrative practice of ongoing violations of the applicants’ rights*

90. It is correct that in the inter-State case the European Commission of Human Rights made an express finding of administrative practices under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 as regarded the acknowledged public policy not to allow the entry of Greek Cypriots into northern Cyprus (Commission’s report, §§ 264-65) and the legislation and practice *vis-à-vis* interference with property rights. While agreeing with the Commission, the Court in its judgment put weight on the non-existence of effective remedies due to the applicable legislation and to prevailing official attitudes and policies (judgment cited above, §§ 171 and 184). That situation has changed. There is now legislation which seeks to provide a mechanism of redress and which has been interpreted so as to comply with international law, including the Convention (see “Relevant domestic law and practice”, paragraphs 33-37 above). Furthermore, the political climate has ameliorated, with borders to the north no longer closed.

91. It must be open to a Government to take steps to eliminate an administrative practice. To the extent therefore that this objection amounts to the assertion that the remedies offered by the IPC fail to address the violations, this is an issue which will have to be addressed below when assessing whether the IPC provides adequate redress.

(iv) *As to the argument that requiring exhaustion lent legitimacy to an illegal occupation*

92. This is the argument which underlies most of the objections raised by the applicants and the intervening Government. It is not the first time that it has been raised before the Court; the intervening Government, joined by the applicants, urged the Court to reconsider the approach adopted by it in earlier cases.

93. In particular, in these proceedings, the parties have differed as to the relevance or applicability of the so-called “Namibia principle”: this, in brief, provides that even if the legitimacy of the administration of a territory is not recognised by the international community, “international law recognises the legitimacy of certain legal arrangements and transactions in such a situation, ... the effects of which can be ignored only to the detriment of the inhabitants of the [t]erritory” (Advisory Opinion of the International Court of Justice in the *Namibia* case (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), *ICJ Reports* 1971, vol. 16, p. 56, § 125).

94. The Court agrees that the issue before the International Court of Justice was different, and that the situation in Namibia differs from that in northern Cyprus, in particular since the applicants in these cases are not living under occupation in a situation in which basic daily reality requires recognition of certain legal relationships but are rather seeking to vindicate, from another jurisdiction, their rights to property under the control of the occupying power. It nonetheless derives support from this source, and others (see *Cyprus v. Turkey*, cited above, §§ 89-102, for the Grand Chamber’s previous treatment of this question) for its view that the mere fact that there is an illegal occupation does not deprive all administrative or putative legal or judicial acts therein of any relevance under the Convention. As stated in the inter-State case:

“... the obligation to disregard acts of *de facto* entities is far from absolute. Life goes on in the territory concerned for its inhabitants. That life must be made tolerable and be protected by the *de facto* authorities, including their courts; and in the very interest of the inhabitants, the acts of these authorities related thereto cannot simply be ignored by third States or by international institutions, especially courts, including this one.” (ibid., § 96)

95. Further, the overall control exercised by Turkey over the territory of northern Cyprus entails its responsibility for the policies and actions of the “TRNC” and that those affected by such policies or actions come within the “jurisdiction” of Turkey for the purposes of Article 1 of the Convention with the consequence that Turkey is accountable for violations

of Convention rights which take place within that territory and is bound to take positive steps to protect those rights. It would not be consistent with such responsibility under the Convention if the adoption by the authorities of the “TRNC” of civil, administrative or criminal law measures, or their application or enforcement within that territory, were then to be denied any validity or regarded as having no “lawful” basis in terms of the Convention (see *Foka v. Turkey*, no. 28940/95, § 83, 24 June 2008, where arrest for obstruction of the applicant Greek Cypriot by a “TRNC” police officer was found to be lawful, and *Protopapa v. Turkey*, no. 16084/90, § 87, 24 February 2009, where a criminal trial before a “TRNC” court was found to be in accordance with Article 6, there being no ground for finding that these courts were not independent or impartial or that they were politically motivated).

96. In the Court’s view, the key consideration is to avoid a vacuum which operates to the detriment of those who live under the occupation, or those who, living outside, may claim to have been victims of infringements of their rights. Pending resolution of the international dimensions of the situation, the Court considers it of paramount importance that individuals continue to receive protection of their rights on the ground on a daily basis. The right of individual petition under the Convention is no substitute for a functioning judicial system and framework for the enforcement of criminal and civil law. Even if the applicants are not living as such under the control of the “TRNC”, the Court considers that, if there is an effective remedy available for their complaints provided under the auspices of the respondent Government, the rule of exhaustion applies under Article 35 § 1 of the Convention. As has been consistently emphasised, this conclusion does not in any way put in doubt the view adopted by the international community regarding the establishment of the “TRNC” or the fact that the government of the Republic of Cyprus remains the sole legitimate government of Cyprus (see *Foka*, cited above, § 84). The Court maintains its opinion that allowing the respondent State to correct wrongs imputable to it does not amount to an indirect legitimisation of a regime unlawful under international law.

97. The applicants in these cases, joined by the intervening Government, nonetheless argued that the principle of exhaustion of domestic remedies could not be applied to them as it could not be regarded as to their benefit to require them to exhaust remedies, referring, *inter alia*, to the time, effort and humiliation that this would involve after years of continuing and flagrant violations. The Court cannot subscribe to the position that it is somehow better for individuals to bring their cases directly before it than to make use of remedies available locally; this runs counter to the basic principle of exhaustion of domestic remedies. An appropriate domestic

body, with access to the properties, registries and records, is clearly the more appropriate forum for deciding on complex matters of property ownership and valuation and assessing financial compensation.

98. The Court is therefore not persuaded that the acknowledgement of the existence of a domestic remedy runs counter to the interests of those claiming to be victims of violations. It acknowledges the strength of feeling expressed by some of the applicants. However, the argument that it would be galling to have recourse to the authorities in northern Cyprus cannot be given decisive weight – against the background of conflict and hostility, similar argument might be raised in respect of any official body or authority on the Turkish mainland, or indeed by any victim of a violation who is faced with the prospect of asking for redress from a State which has been responsible for the injury suffered. The fact that applicants live outside the occupied area furnishes no reason in principle why they should not be expected to apply to a “TRNC” body where it can be demonstrated that a remedy is both practicable and normally functioning (see, for example, *Cyprus v. Turkey*, nos. 6780/74 and 6950/75, Commission decision of 26 May 1975, DR 2, p. 125, at pp. 137-38, § 14, and *Cyprus v. Turkey*, no. 8007/77, Commission decision of 10 July 1978, DR 13, p. 85, at p. 152, § 34). Borders, factual or legal, are not an obstacle *per se* to the exhaustion of domestic remedies; as a general rule applicants living outside the jurisdiction of a Contracting State are not exempted from exhausting domestic remedies within that State, practical inconveniences or understandable personal reluctance notwithstanding.

(v) As to the argument that domestic remedies do not have to be exhausted where there is no relevant connection between the injured persons and the State responsible

99. The Court notes that the intervening Government relied on a territorial-restriction argument to the effect that Greek Cypriot property owners who had not voluntarily submitted to the jurisdiction of Turkey could not be required to use Turkish remedies in respect of acts which were in violation of their rights outside Turkey’s lawful jurisdiction. Otherwise, it was submitted, the aggressor would be treated as if it had the power to abrogate private rights and create new legal procedures; it was thus contrary to principle to insist that victims of an illegal armed invasion must firstly exhaust procedures imposed on them by the invader.

100. This argument seeks to draw its force from the international-law position already examined above that institutions and procedures imposed by force by an occupying power cannot be treated as if they were established by the lawful government of the State. However, there is no

direct, or automatic, correlation of the issue of recognition of the “TRNC” and its purported assumption of sovereignty over northern Cyprus on an international plane and the application of Article 35 § 1 of the Convention.

101. The Court notes that applicants have not infrequently been required to exhaust domestic remedies even where they did not choose voluntarily to place themselves under the jurisdiction of the respondent State (see *Pad and Others v. Turkey* (dec.), no. 60167/00, 28 June 2007, concerning Iranian villagers shot in the border area by Turkish security forces, and *Al-Saadoon and Mufdhi v. United Kingdom* (dec.), no. 61498/08, 30 June 2009, concerning Iraqis detained by United Kingdom security forces in Basra). Under the Convention system, the principle of subsidiarity is of paramount importance to ensuring the protection of rights at domestic level; where effective remedies are available, an applicant is required to make use of them before invoking the Court’s international supervision. Contracting States are bound by the stringent requirements of the rule of law enshrined in the provisions of the Convention precisely to offer mechanisms of accountability and redress regarding the acts of their own security forces or other authorities, irrespective of the identity or origin of the alleged victim.

102. The Court therefore rejects this argument.

(vi) Conclusion

103. For the purposes of Article 35 § 1 of the Convention, remedies available in the “TRNC”, in particular, the IPC procedure, may be regarded as “domestic remedies” of the respondent State. No ground for exemption of the application of Article 35 § 1 of the Convention has been established. The Court will now turn to consider the effectiveness of Law no. 67/2005, and the IPC in particular.

(d) The existence of practical and effective remedies

104. The Court notes, first of all, that the IPC has been functioning since March 2006 and has concluded 85 applications, in which significant sums of money have been paid in compensation, restitution of property has been made to 4 applicants and exchange of property effected in several other cases (see paragraph 40 above). There are currently over 300 other claims pending examination by the IPC.

105. The applicants, supported by the intervening Government, raise strenuous arguments, impugning the lack of effectiveness of the remedy before the IPC on numerous grounds, including the inadequate and flawed nature of the redress, the lack of independence and impartiality of the IPC,

the inadequacy of the compensation and the lack of accessibility of the procedure. The Court will deal with each of these points below.

(i) *Adequacy of the redress*

106. The applicants and intervening Government contested the genuineness of the mechanism and labelled it as a sham or a smokescreen, arguing that rather than seeking to provide property owners with effective redress it aims to legitimise the illegal seizure of their property. This was demonstrated, they submitted, by the absence of any provision in the IPC procedure acknowledging the breach of rights and the fact that the whole mechanism was based on Article 159 of the “TRNC” Constitution which purported, in a flagrantly discriminatory manner reminiscent of a form of ethnic cleansing, to expropriate the property of Greek Cypriots, and which still had not been repealed. Further, they pointed to the low percentage of property which was being restored to its owners and argued that restitution had to be the primary remedy, without allowing the IPC a non-transparent and unfettered discretion in that regard.

107. The Court points out that in *Loizidou* (judgment on the merits, cited above), noting that the international community did not regard the “TRNC” as a State under international law and that the Republic of Cyprus had remained the sole legitimate Government of Cyprus, it held that it could not attribute legal validity for the purposes of the Convention to such provisions as Article 159 which purported to deprive Greek Cypriots of their ownership to property. While it is true that Article 159 has not been repealed, it is nonetheless the case that the international law position and the findings of this Court have been acknowledged by the internal “TRNC” authorities, in particular the “TRNC” Constitutional Court which insisted on the interpretation of the said legislation as to permit Greek Cypriot owners to have possession restored and compensation paid to them (see paragraphs 38-39 above). It can hardly be expected, for evident practical reasons, that the “TRNC” authorities themselves proceed to pronounce the legal and administrative system in the occupied areas to be null and void in order to satisfy the points of principle raised by the applicants and the intervening Government.

108. Moreover, the Court notes that the Turkish Government no longer contested their responsibility under the Convention for the areas under the control of the “TRNC” and that they have, in substance, acknowledged the rights of Greek Cypriot owners to remedies for breaches of their rights under Article 1 of Protocol No. 1. This acknowledgment underlies the provision of the IPC mechanism which sought to apply the findings of the Court in the earlier cases.

109. In any event, the specific recognition of a breach of rights by the authorities is not generally a requirement under Article 35 § 1 of the Convention which is concerned with the availability of adequate redress; such acknowledgement is rather a requirement for a finding that an applicant has ceased to be a victim of a violation for the purposes of standing to bring an application under Article 34 of the Convention (see *Eckle v. Germany*, 15 July 1982, § 66, Series A no. 51) which is not an issue in these proceedings. In the particular circumstances of these cases the Court does not find any basis to conclude that the adequacy of the remedy is affected by lack of any formal indication of unlawfulness or breach of rights (see, *mutatis mutandis*, the provision of compensation in the Bug River cases in, among others, *Wolkenberg and Others v. Poland* (dec.), no. 50003/99, 4 December 2007, and the provision of compensation for exclusion from homes and villages in *İçyer*, cited above).

110. In so far as criticism is made of an allegedly overly restrictive approach to restitution of possession of property to its Greek Cypriot owners, the Court notes that, in *Loizidou* (judgment on the merits, cited above, § 44), it had rejected the validity of Article 159 of the “TRNC” Constitution in the context of the Turkish Government’s reliance on that provision as showing that the property had been expropriated in an instantaneous act prior to the temporal competence of the Court. As the “TRNC” regime was not regarded as being capable of depriving the property owners of title, only of possession, there was accordingly a continuing situation of breach due to the ongoing barring of access to and enjoyment of their property by Greek Cypriot owners which was within the Court’s temporal jurisdiction. Thus, in all the cases that followed, it may be noted that Greek Cypriot owners claimed only in respect of pecuniary damage for loss of use of their properties, not compensation for the loss of the properties themselves of which they continued to be regarded as the legal owners.

111. This has led to the situation that individuals claiming to own property in the north may, in theory, come to the Court periodically and indefinitely to claim loss of rents until a political solution to the Cyprus problem is reached. At the present point, many decades after the loss of possession by the then owners, property has in many cases changed hands, by gift, succession or otherwise; those claiming title may have never seen, or ever used the property in question. The issue arises to what extent the notion of legal title, and the expectation of enjoying the full benefits of that title, is realistic in practice. The losses thus claimed become increasingly speculative and hypothetical. There has, it may be recalled, always been a strong legal and factual link between ownership and possession (see, for example, *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United*

Kingdom [GC], no. 44302/02, ECHR 2007-III concerning extinction of title in adverse possession cases) and it must be recognised that with the passage of time the holding of a title may be emptied of any practical consequences.

112. This is not to say that the applicants in these cases have lost their ownership in any formal sense; the Court would eschew any notion that military occupation should be regarded as a form of adverse possession by which title can be legally transferred to the invading power. Yet it would be unrealistic to expect that as a result of these cases the Court should, or could, directly order the Turkish Government to ensure that these applicants obtain access to, and full possession of, their properties, irrespective of who is now living there or whether the property is allegedly in a militarily sensitive zone or used for vital public purposes.

113. The Court can only conclude that the attenuation over time of the link between the holding of title and the possession and use of the property in question must have consequences on the nature of the redress that can be regarded as fulfilling the requirements of Article 35 § 1 of the Convention.

114. The Court's case-law indicates that if the nature of the breach allows *restitutio in integrum*, it is for the respondent State to implement it. However, if it is not possible to restore the position, the Court, as a matter of constant practice, has imposed the alternative requirement on the Contracting State to pay compensation for the value of the property. This is because the Contracting Parties to a case are in principle free to choose the means whereby they will comply with a judgment in which the Court has found a breach. This discretion as to the manner of execution of a judgment reflects the freedom of choice attaching to the primary obligation of the Contracting States under Article 1 of the Convention to secure the rights and freedoms guaranteed under the Convention (see, among many authorities, *Papamichalopoulos and Others v. Greece* (Article 50), 31 October 1995, § 34, Series A no. 330-B). The Court notes that it has consistently applied the above approach even to cases of manifestly unlawful and flagrant expropriations of property (see, for example, *Papamichalopoulos and Others*, cited above, and *Iatridis v. Greece* (just satisfaction) [GC], no. 31107/96, ECHR 2000-XI); it does not perceive that any difference of principle arises where the illegality is on an international level. While it goes without saying that Turkey is regarded by the international community as being in illegal occupation of the northern part of Cyprus, this does not mean that when dealing with individual applications concerning interference with property, the Court must apply the Convention any differently.

115. The applicants argued that this would allow Turkey to benefit from its illegality. The Court would answer that, from a Convention perspective,

property is a material commodity which can be valued and compensated for in monetary terms. If compensation is paid in accordance with the Court's case-law, there is in general no unfair balance between the parties. Similarly, it considers that an exchange of property may be regarded as an acceptable form of redress. It is correct, as the applicants and intervening Government asserted, that the Convention should be interpreted as far as possible in harmony with other principles of international law of which it forms part (see *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 60, ECHR 2001-XI); however, the Court must also have regard to its special character as a human rights treaty (see, among many authorities, *Banković and Others v. Belgium and Others* (dec.) [GC], no. 52207/99, § 57, ECHR 2001-XII). The Convention system deals, overwhelmingly, with individual applications. The present applications are cases about interferences with individual property rights, and the availability of redress therefor – they cannot be used as a vehicle for the vindication of sovereign rights or findings of breaches of international law between Contracting States.

116. The Court must also remark that some thirty-five years after the applicants, or their predecessors in title, left their property, it would risk being arbitrary and injudicious for it to attempt to impose an obligation on the respondent State to effect restitution in all cases, or even in all cases save those in which there is material impossibility, a suggested condition put forward by the applicants and intervening Government which discounts all legal and practical difficulties barring the permanent loss or destruction of the property. It cannot agree that the respondent State should be prohibited from taking into account other considerations, in particular the position of third parties. It cannot be within this Court's task in interpreting and applying the provisions of the Convention to impose an unconditional obligation on a Government to embark on the forcible eviction and rehousing of potentially large numbers of men, women and children even with the aim of vindicating the rights of victims of violations of the Convention.

117. It is evident from the Court's case-law that while restitution laws implemented to mitigate the consequences of mass infringements of property rights caused, for example, by communist regimes, may have been found to pursue a legitimate aim, the Court has stated that it is still necessary to ensure that the redress applied to those old injuries does not create disproportionate new wrongs. To that end, the legislation should make it possible to take into account the particular circumstances of each case (see, for example, *Pincová and Pinc v. the Czech Republic*, no. 36548/97, § 58, ECHR 2002-VIII). Thus, there is no precedent in the Court's case-law to support the proposition that a Contracting State must pursue a blanket

policy of restoring property to owners without taking into account the current use or occupation of the property in question.

118. Thus, the Court maintains its view that it must leave the choice of implementation of redress for breaches of property rights to Contracting States, who are in the best position to assess the practicalities, priorities and conflicting interests on a domestic level even in a situation such as that pertaining in the northern part of Cyprus. No problem therefore arises as regards the impugned discretionary nature of the restitutionary power under Law no. 67/2005.

119. In so far as the applicants protested that only a small proportion of the property under occupation would in practice be eligible for restitution under the new mechanism, the Court does not consider that this, to the extent that it can be considered as an accurate assertion, undermines the effectiveness of the new scheme. In the decision on admissibility in *Xenides-Arestis* (cited above), it had pointed out that the lack of any provision for restitution was a defect. It is satisfied, given that restitution of property has already occurred, that the amended Law has made good this shortcoming.

(ii) Independence and impartiality of the IPC

120. The Court notes that the IPC is made up of five to seven members, two of whom are independent international members and that similar rules apply as to senior members of the judiciary in the “TRNC” *vis-à-vis* appointment and termination, and conditions of employment. Persons who occupy Greek Cypriot property are expressly excluded. While the applicants and intervening Government asserted that no one in the north could claim to be unaffected by the widespread problem, this general allegation is insufficient to cast doubt on the composition. Nor is it persuaded that the illegal nature of the regime under international law and the ongoing presence of Turkish military personnel or the appointment of members of the Commission by the “TRNC” President removes any objective impartiality or independence from the IPC in carrying out the functions imposed upon it under Law no. 67/2005. No specific, and substantiated, grounds concerning any lack of subjective impartiality of members of the IPC have been put forward.

(iii) Adequacy of the compensation

121. The applicants and intervening Government submitted that the amounts awarded by the IPC were unreasonably low compared with previous Court awards of just satisfaction. The Court would, however, note that in its judgment in *Xenides-Arestis* ((just satisfaction), cited above) it awarded 800,000 euros (EUR) for pecuniary damage which was the equivalent

of the figure of 466,289 Cypriot pounds (CYP) put forward by the IPC rather than the CYP 716,101 claimed by the applicant. It also notes the settlement in *Eugenia Michaelidou Developments Ltd and Michael Tymvios* (cited above), which was based on the IPC's assessment. If, in the *Demades* case (cited above), the Court awarded the sum claimed by the applicant in preference to that put forward by the Government which had sought assistance from the IPC, this was in a situation where the Government had not provided sufficient materials to substantiate the valuation which they had put forward.

122. The Court notes that the intervening Government have provided reports by their Land and Surveys Department which asserts that only 2 to 6% of true entitlement has been allocated to claimants before the IPC so far. It would appear, however, that these figures are based on calculations including economic loss of use, although it is not evident that the claimants concerned in fact put in claims for economic loss, and also includes high rates of interest, which have not been previously accepted in the Court's just satisfaction awards. Furthermore, the sums put forward, for example, in respect of fields without any residential or other buildings also appear disproportionately high, given the speculative nature of the assumptions being made as to their profitability. Nor is it apparent that any of the claimants who are purportedly dissatisfied with the awards have made appeal to the High Administrative Court as is open to them.

123. The Court is not therefore convinced that it can be said that the sums of compensation awarded under Law no. 67/2005 will automatically fall short of what can be regarded as reasonable compensation, or, applying the standard of comparison in length of proceedings cases, as being "manifestly unreasonable" (see *Cocchiarella v. Italy* [GC], no. 64886/01, § 140, ECHR 2006-V, and *Scordino v. Italy (no. 1)* [GC], no. 36813/97, §§ 214 and 272, ECHR 2006-V).

(iv) *The accessibility and efficiency of the remedy*

124. The applicants have referred in this context to the burden of proof which is placed on claimants by Law no. 67/2005. The Court observes that individuals claiming immovable or movable property are required to prove their ownership or title beyond reasonable doubt and to provide documentary proof for movable property. This is the same burden of proof as is often relied on by the Court, particularly in the context of Articles 2 and 3, but it may be noted that the Court applies an autonomous approach not assimilable to that in domestic criminal cases (see *Nachova and Others v. Bulgaria* [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, § 147, ECHR 2005-VII). Similarly, the formulation of evidentiary standards in domestic law cannot

be taken in isolation from their application in practice and it is not apparent from the materials before the Court that this element has led to a significant number of claims being rejected. Claims under the Convention must also be substantiated by evidentiary means. Any difficulties faced by the applicants in putting forward their claims before the IPC would equally apply in applications to this Court. Thus, the requirement that claimants provide title deeds or proof of ownership, even if onerous in some cases, would appear a necessary and unavoidable precondition to making an application.

125. Nor does the Court perceive any failing in the Law to make provision for the payment of compensation, an obligation for budgetary inclusion being imposed on the relevant body (see section 18 of Law no. 67/2005 at paragraph 36 above). In so far as the applicants asserted that the mechanism would take an unreasonable length of time, there is no material before the Court which would substantiate this claim. The fact that there are several hundred pending claims at the moment cannot be relied on to prove that any particular claims have not been handled with due expedition. It further notes the guarantees given to claimants and representatives concerning entry and exit to the northern area.

126. In so far as complaint was made that claimants were, on occasion, required to attend numerous sessions of the IPC, the Court does not find that this has been shown to render the procedure unduly onerous or inaccessible. Similarly, while it is asserted that claimants were not always informed by the IPC of the possibility of obtaining legal representation and their own valuations or of what claims they could put forward, there is no general obligation in the civil context for a tribunal to ensure that any party presents his or her case in the most effective way. It is apparent that some claimants did obtain legal representation and their own expert evidence; there was nothing to prevent the others from doing so. As regards the complaint that the IPC worked only in Turkish and in English, the Court would note that the latter is in common usage in Cyprus and that interpreters are made available during the IPC proceedings. It perceives no obstacle in the way of the claimants obtaining translations themselves of any documents or forms nor any requirement that legal aid should be available for the payment of legal fees. As regards the allegation that decisions were unreasoned and lacking in transparency, there are very few examples from which to draw any general conclusions as hardly any claims have in fact reached the stage of a decision on the merits from the IPC, most resulting in a settlement at an earlier stage. The Court can place limited weight on the assertions made of undue pressure, bullying and even corrupt practice, which if true might be cause for worry and threaten to undermine the practical availability of the remedy, but which have not been tested in

adversarial conditions. Even if claimants may feel under pressure to settle cases, it is not evident to the Court that claimants are unable, if they are so determined, to take their claims to a decision by the IPC. In any event, as already noted above, appeal lay to the “TRNC” High Administrative Court if any claimant considered that there had been material unfairness or procedural irregularity; none have chosen so far to exercise this avenue of redress. The scope of the High Administrative Court’s review, and its ability to mitigate any errors or failings in the procedures before the IPC have not been put to the test.

(v) Conclusion

127. The Court finds that Law no. 67/2005 provides an accessible and effective framework of redress in respect of complaints about interference with the property owned by Greek Cypriots. The applicant property owners in the present cases have not made use of this mechanism and their complaints under Article 1 of Protocol No. 1 must therefore be rejected for non-exhaustion of domestic remedies. It is satisfied that Law no. 67/2005 makes realistic provision for redress in the current situation of occupation that is beyond this Court’s competence to resolve.

128. Lastly, it would stress that this decision is not to be interpreted as requiring that applicants make use of the IPC. They may choose not to do so and await a political solution. If, however, at this point in time, any applicant wishes to invoke his or her rights under the Convention, the admissibility of those claims will be decided in line with the principles and approach above. The Court’s ultimate supervisory jurisdiction remains in respect of any complaints lodged by applicants who, in conformity with the principle of subsidiarity, have exhausted available avenues of redress.

129. The Court concludes that this part of the application must therefore be rejected pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

II. CONCERNING ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

A. The submissions before the Court

130. As concerned the applicants’ complaints of an ongoing interference with their right to home, the Government asserted, in addition to their submissions above as to the availability of an effective remedy, that the precise scope of the remedy before the IPC and the “TRNC” High Administrative Court as regarded non-pecuniary damage for loss of home had not been developed as the issue had yet to arise for decision. They would treat the matter with regard to the provisions of the Convention. Also, Article 8

violations could be brought before the district courts which applied the Convention directly.

131. The applicants submitted, in addition to their arguments raised above, that non-owners of property were excluded from applying for compensation to the IPC and thus no remedies were available. Further, they considered that the right to respect for home did not presuppose ownership, pointing to cases in which applicants had been successful as tenants. There was no doubt that the second applicant in application no. 13751/02, Ms Lordou Anastasiadou, who had lived in the apartment owned by her father until the age of two and which she was entitled to partly inherit on his death, retained continuous and strong links with the apartment which throughout her life has been held out to be the lost and irreplaceable family home of her childhood.

132. The intervening Government agreed that a victim with no ownership rights was excluded from the IPC's jurisdiction and no remedy was available.

B. The Court's assessment

1. Concerning the applicant property owners

133. The Court notes that claimants who own property may make claims to the IPC in respect of non-pecuniary damage, which provision in Law no. 67/2005 is broad enough to encompass aspects of any loss of enjoyment of home (see section 8(4)E set out in paragraph 37 above). It accordingly finds that these applicants' complaints under Article 8 also fail for non-exhaustion of domestic remedies as they have not brought such claims before the IPC.

134. This part of the application must therefore be rejected pursuant to Article 35 §§ 1 and 4 of the Convention.

2. Concerning the second applicant in application no. 13751/02

135. The Court is not persuaded that the second applicant in this case, who does not make any property claim, had any realistic prospect of applying either to the IPC or to the "TRNC" courts in respect of her complaint that she has been denied access to her home in the north. On its face, Law no. 67/2005 restricts claims to those who own property and no precedent has been provided indicating on what basis the IPC or the "TRNC" courts could, or would, provide redress. The Court will therefore examine the substance of this applicant's complaint. It notes that the applicant lived in the home owned by her father until the age of two and that she claimed that

this property was still regarded strongly as the family home some thirty-five years later.

136. The notion of “home” has been interpreted dynamically by this Court; however, care must be taken to respect the intentions of the authors of the Convention as well as common sense (see *Khamidov v. Russia*, no. 72118/01, § 131, 15 November 2007). Thus, it is not enough for an applicant to claim that a particular place or property is a “home”; he or she must show that they enjoy concrete and persisting links with the property concerned (see, for example, *Gillow v. the United Kingdom*, 24 November 1986, § 46, Series A no. 109). The nature of the ongoing or recent occupation of a particular property is usually the most significant element in the determination of the existence of a “home” in cases before the Court. However, where “home” is claimed in respect of property in which there has never been any, or hardly any, occupation by the applicant or where there has been no occupation for some considerable time, it may be that the links to that property are so attenuated as to cease to raise any, or any separate, issue under Article 8 (see, for example, *Andreou Papi v. Turkey*, no. 16094/90, § 54, 22 September 2009). Furthermore, while an applicant does not necessarily have to be the owner of the “home” for the purposes of Article 8, it may nonetheless be relevant in such cases of claims to “homes” from the past that he or she can make no claim to any legal rights of occupation or that such time has elapsed that there can be no realistic expectation of taking up, or resuming, occupation in the absence of such rights (see, *mutatis mutandis*, *Vrabimi v. Turkey*, no. 16078/90, § 60, 22 September 2009, where the applicant had never had any “possession” in the property which had been owned by a company). Nor can the term “home” be interpreted as synonymous with the notion of “family roots”, which is a vague and emotive concept (see, for example, *Loizidou*, judgment on the merits, cited above, § 66).

137. Turning to the facts of this case, the Court notes that the second applicant was very young at the time she ceased to live in the then family home in 1974, which was some thirteen years before the Court’s temporal jurisdiction commenced and some twenty-eight years before the date of introduction of her application. For almost her entire life, the applicant has been living with her family elsewhere. The fact that she might inherit a share in the title of that property in the future is a hypothetical and speculative element, not a concrete tie in existence at this moment in time. The Court accordingly does not find that the facts of the case are such as to disclose any present interference with the applicant’s right to respect for her home.

138. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected pursuant to Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

III. CONCERNING THE REMAINING COMPLAINTS RAISED BY THE APPLICANTS UNDER ARTICLES 13, 14 AND 18 OF THE CONVENTION

139. The respondent Government submitted that the question of a separate Article 14 remedy did not arise, as in previous judgments the Court had not considered a separate examination of these complaints necessary. As to Article 13, they referred to their submissions as to the effectiveness of the IPC mechanism.

140. The applicants pointed out that Law no. 67/2005 did not address the Article 14 complaints. The general policy to exclude Greek Cypriots from their homes and properties was well-established. They had clearly been subject to a difference in treatment that was not based on any objective and reasonable justification. As concerned Article 13, they reiterated their submissions as to the lack of effectiveness of the purported IPC remedy.

141. The intervening Government argued that there was blatant discrimination contrary to Article 14 of the Convention, and that there was no effective remedy as required by Article 13 of the Convention.

142. The Court would observe that it has so far not found any separate breach arising under Article 14 of the Convention in previous cases concerning property in northern Cyprus (see, among others, *Cyprus v. Turkey*, cited above, § 199; *Xenides-Arestis*, judgment on the merits, cited above, § 36; and *Ioannou v. Turkey*, no. 18364/91, § 43, 27 January 2009).

143. Further, having regard to the facts of the cases, the submissions of the parties and its findings under Article 1 of Protocol No. 1 and Article 8 of the Convention, the Court considers that no further issue arises for examination concerning the remaining complaints made by the applicants.

For these reasons, the Court

Decides unanimously to join the applications;

Declares by a majority the applications inadmissible.

DEMOPOULOS ET AUTRES c. TURQUIE
(Requêtes n^{os} 46113/99, 3843/02, 13751/02,
13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 et 21819/04)

GRANDE CHAMBRE^{1,2}

DÉCISION DU 1^{ER} MARS 2010

1. Siégeant en une Grande Chambre composée de Jean-Paul Costa, *président*, Christos Rozakis, Nicolas Bratza, Peer Lorenzen, Françoise Tulkens, Josep Casadevall, Giovanni Bonello, Vladimiro Zagrebelsky, Lech Garlicki, Khanlar Hajiyev, Ljiljana Mijović, Egbert Myjer, David Thór Björgvinsson, Ján Šikuta, Mark Villiger, Päivi Hirvelä et Işıl Karakaş, *juges*, ainsi que de Erik Fribergh, *greffier*.

2. Décision rendue par la Grande Chambre après dessaisissement d'une chambre en vertu de l'article 30 de la Convention.

SOMMAIRE¹**Réclamations devant la Commission des biens immobiliers relativement à la perte de biens situés à Chypre-Nord****Article 35 § 1**

Epuisement des voies de recours internes – Recours effectif – Réclamations devant la Commission des biens immobiliers relativement à la perte de biens situés à Chypre-Nord – Point de référence pour déterminer si les requérants ont épuisé les voies de recours internes – Recours instaurés spécialement pour redresser les griefs de personnes dont les requêtes pendantes devant la Cour concernaient des problèmes similaires – Organe le mieux placé – Recours interne effectif – Nature du recours – Caractère discrétionnaire du pouvoir de restitution ne portant pas atteinte à l'effectivité du recours – Indépendance et impartialité – Niveaux d'indemnisation – Accessibilité et effectivité

*

* *

Les requérants, tous ressortissants chypriotes d'origine chypriote grecque, se plaignaient notamment d'avoir été privés de la jouissance de leurs biens et/ou de l'accès à leur domicile dans le nord de Chypre depuis que cette région avait été placée sous le contrôle de la « République turque de Chypre du Nord » (« RTCN ») en 1974. Le gouvernement turc contestait leurs griefs, au motif notamment qu'ils n'avaient pas épuisé les voies de recours internes, en particulier celles ouvertes par la loi n° 67/2005 de la RTCN, qui avait été adoptée pour donner suite à l'arrêt pilote rendu par la Cour dans l'affaire *Xenides-Arestis c. Turquie* et qui avait créé un organe, la Commission des biens immobiliers (« la Commission »), investi du pouvoir d'ordonner la restitution ou l'échange de biens ou le versement d'une compensation. Les personnes saisissant cette Commission, dont les décisions étaient susceptibles d'appel devant la Cour administrative d'appel de la RTCN, devaient présenter des titres de propriété ou une autre preuve de leur qualité. En novembre 2009, le nombre des affaires qui avaient été portées devant la Commission était de quatre cent trente-trois. Quatre-vingt-cinq d'entre elles avaient été terminées, dont la grande majorité par la voie d'un règlement amiable. Dans plus de soixante-dix affaires, une compensation avait été accordée. La restitution avait été ordonnée dans quatre affaires et un échange de biens avait été convenu dans deux autres.

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

1. Article 1 du Protocole n° 1 : les requérants arguaient qu'ils n'étaient pas tenus de saisir la Commission car, a) d'une part, cette obligation ne s'appliquait pas à eux et, b) d'autre part, le recours devant la Commission n'était pas effectif.

a) Sur l'applicabilité aux requérants de l'obligation de saisir la Commission – La première question est d'ordre chronologique : les requérants étaient-ils tenus d'user d'une voie de recours qui avait vu le jour après l'introduction de leurs requêtes ? La Cour répond par l'affirmative. Elle estime en effet que, les recours créés par la loi n° 67/2005 ayant été instaurés spécialement pour redresser les griefs de personnes dont les requêtes pendantes à Strasbourg concernaient des problèmes similaires, le cas des requérants relève des exceptions à la règle selon laquelle le point de référence pour déterminer si les requérants ont épuisé les voies de recours internes est la date d'introduction de la requête. Elle juge par ailleurs artificiel l'argument selon lequel, la loi n° 67/2005 ayant été adoptée par les autorités de la RTCN, elle ne ferait pas partie du droit interne turc. Elle considère en outre que le fait que la Commission européenne des droits de l'homme ait conclu dans le cadre de l'affaire interétatique qu'il existait en RTCN une pratique administrative de violation des droits de propriété des Chypriotes grecs ne dispensait pas les requérants de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes de la RTCN avant de porter leur affaire à Strasbourg : depuis la décision de la Commission européenne des droits de l'homme, la situation s'est améliorée (une nouvelle loi a été adoptée et le climat politique est plus positif) et les autorités ont pu prendre des mesures pour éliminer les mauvaises pratiques administratives. La Cour rejette également l'argument selon lequel l'obligation d'épuisement des voies de recours internes conférerait une légitimité à une occupation illégale. En attendant une solution à la dimension internationale de la situation, elle juge de la première importance que les individus continuent à bénéficier de la protection de leurs droits sur place au quotidien. Le droit de recours individuel prévu par la Convention n'est pas un substitut à un mécanisme et à un cadre judiciaires qui fonctionnent quand il s'agit de mettre en œuvre le droit pénal et civil. Un organe interne adéquat, qui a accès aux biens, registres et archives, est certainement mieux placé pour statuer sur des questions complexes de propriété et d'évaluation et pour fixer une indemnisation. Même si les requérants ne vivent pas à proprement parler sous le contrôle de la RTCN, la Cour considère que, s'il existe sous les auspices de l'Etat défendeur un recours effectif pour leurs griefs, la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'applique. Cette conclusion ne remet nullement en cause la position adoptée par la communauté internationale quant à l'établissement de la RTCN ou le fait que le gouvernement de la République de Chypre reste le seul gouvernement légitime de Chypre. Elle n'emporte pas non plus légitimation indirecte d'un régime illégal au regard du droit international. Ainsi, les recours qui existent en RTCN, en particulier la procédure de la Commission, peuvent être réputés des « voies de recours internes », et aucun motif d'exclure l'application de l'article 35 § 1 de la Convention n'a été établi.

b) Sur l'effectivité du recours – Les requérants contestaient l'effectivité du recours devant la Commission pour plusieurs raisons, dont la nature de la réparation qu'il offrait, un manque allégué d'indépendance et d'impartialité de la Commission, le caractère insuffisant de l'indemnisation et l'inaccessibilité alléguée de la procédure. En ce qui concerne la nature de la réparation, la Cour rejette la thèse selon laquelle le recours ouvert devant la Commission serait une imposture ou un écran de fumée. Les autorités internes de la RTCN, en particulier la Cour constitutionnelle qui souligne avec force que cette législation doit être interprétée de manière à permettre aux propriétaires chypriotes grecs de recouvrer la possession de leurs biens ou de percevoir une compensation, ont pris acte de la position du droit international et des constats de la Cour. D'ailleurs, le gouvernement turc ne conteste plus sa responsabilité au regard de la Convention pour les régions placées sous le contrôle de la RTCN et il a reconnu en substance le droit des propriétaires chypriotes grecs à des voies de recours pour les atteintes à leurs droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1. De toute façon, il n'y a aucune base permettant à la Cour de conclure que le recours n'est pas adéquat faute pour les autorités d'avoir indiqué formellement qu'un acte était illégal ou qu'il y avait eu atteinte à des droits. Quant à la critique selon laquelle la restitution de la possession de leurs biens à des propriétaires chypriotes grecs serait envisagée de manière par trop restrictive, la Cour rappelle que s'il n'est pas possible de rétablir la situation antérieure à la violation, l'Etat membre peut à la place verser aux intéressés une compensation, même dans les cas d'expropriations manifestement illégales et flagrantes. Aucune différence de principe ne surgit lorsque l'illégalité se situe à un niveau international. Les biens sont une chose matérielle qui peut être évaluée et peut faire l'objet d'une compensation financière. De même, l'échange de biens peut constituer une forme acceptable de réparation. Quelque trente-cinq ans après les faits, la Cour risquerait de verser dans l'arbitraire et de manquer de discernement si elle tentait d'imposer à l'Etat défendeur l'obligation de procéder à une restitution dans tous les cas, ou du moins dans tous les cas sauf ceux où se présente une impossibilité matérielle, sans prendre en compte d'autres considérations, en particulier la situation des tiers. Elle ne saurait imposer à un Etat l'obligation inconditionnelle de faire expulser de force et de reloger un nombre potentiellement important d'hommes, de femmes et d'enfants, fût-ce dans le but de défendre les droits de victimes de violations de la Convention. Elle doit laisser le choix des moyens à mettre en œuvre pour redresser des atteintes aux droits de propriété aux Etats contractants, qui sont les mieux placés pour apprécier les modalités pratiques, les priorités et les intérêts concurrents au niveau interne même dans une situation comme celle qui règne dans la partie nord de Chypre. Le caractère discrétionnaire prétendu du pouvoir de restitution que confère la loi n° 67/2005 ne pose dès lors aucun problème. Pour ce qui est de l'indépendance et de l'impartialité, la Cour observe que la Commission se compose de cinq à sept membres, dont deux sont des membres internationaux et indépendants, que les mêmes règles s'appliquent à eux comme

aux hauts magistrats de la RTCN pour ce qui est de leur nomination et de la cessation de leurs fonctions ainsi que des conditions de service, et que les personnes qui occupent des biens chypriotes grecs en sont expressément exclues. Elle n'estime pas que le caractère illégal du régime au regard du droit international et la présence continue du personnel militaire turc ou le fait que les membres de la Commission soient nommés par le président de la RTCN ôtent à ceux-ci leur impartialité objective ou subjective ou leur indépendance.

Quant aux niveaux d'indemnisation, la Cour estime impossible de dire à partir des éléments qui lui ont été communiqués que les sommes allouées à titre de compensation en application de la loi n° 67/2005 seront automatiquement en-deçà de ce qui peut être considéré comme une compensation raisonnable.

Enfin, en ce qui concerne l'accessibilité et l'effectivité du recours devant la Commission, la Cour note que même si les individus revendiquant des biens sont tenus de prouver leur propriété ou leur titre au-delà de tout doute raisonnable le libellé des normes de droit interne en matière de preuves ne peut s'envisager séparément de leur application concrète et qu'il n'apparaît pas que cet élément ait conduit au rejet d'un nombre important de demandes. L'obligation faite aux demandeurs de produire des titres de propriété ou la preuve de leur qualité, même si dans certains cas elle peut représenter un lourd fardeau, apparaît comme une condition préalable nécessaire et inéluctable à l'introduction d'une demande. La Cour prend acte aussi du fait que la loi n° 67/2005 dispose qu'une somme doit être prévue dans le budget pour le versement d'indemnités, ainsi que des garanties données aux demandeurs et à leurs représentants pour ce qui est de l'entrée dans la zone nord et la sortie de ce territoire. Globalement, elle ne considère pas que la procédure devant la Commission soit excessivement lente, lourde ou inaccessible ni que les griefs formulés par les requérants à l'égard de divers points de procédure soient justifiés. Elle ne juge pas non plus établies les allégations selon lesquelles il aurait été exercé sur les requérants des pressions abusives visant à aboutir à un règlement. Elle observe que, de toute façon, si un demandeur estime qu'il y a eu un manque matériel d'équité ou une irrégularité procédurale, il peut interjeter appel devant la Cour administrative d'appel de la RTCN.

Elle conclut que la loi n° 67/2005 offre un cadre accessible et effectif pour le redressement d'allégations d'atteintes au droit au respect de biens appartenant à des Chypriotes grecs. Les requérants ne s'étant pas prévalus de ce dispositif, leurs griefs fondés sur l'article 1 du Protocole n° 1 doivent être rejetés pour non-épuisement des voies de recours internes.

2. Article 8: la loi n° 67/2005 permet également aux demandeurs propriétaires de biens de saisir la Commission d'une demande en réparation du dommage moral, catégorie assez large pour englober tous les aspects d'une perte éventuelle de jouissance du domicile. En conséquence, les griefs de ces requérants fondés sur l'article 8 de la Convention tombent eux aussi pour non-épuisement des voies de

recours internes, les intéressés n'ayant pas saisi la Commission de demandes en ce sens.

Une requérante n'était toutefois pas tenue d'exercer ce recours, n'ayant pas fait de réclamation immobilière et n'ayant donc en pratique aucune possibilité réaliste de saisir la Commission. Cependant, au regard des faits, son grief relatif à l'impossibilité alléguée d'accéder à son domicile est manifestement mal fondé étant donné qu'elle a vécu ailleurs presque toute sa vie. La possibilité qu'elle hérite à l'avenir d'une partie de la propriété de ce bien est un élément hypothétique et spéculatif, non un lien concret. Il n'y a donc aucune atteinte actuelle au droit de l'intéressée au respect de son domicile : manifestement mal fondé.

Jurisprudence citée par la Cour

- Chypre c. Turquie*, n^{os} 6780/74 et 6950/75, décision de la Commission du 26 mai 1975, Décisions et rapports 2
- Chypre c. Turquie*, n^o 8007/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, Décisions et rapports 13
- Eckle c. Allemagne*, 15 juillet 1982, série A n^o 51
- Gillow c. Royaume-Uni*, 24 novembre 1986, série A n^o 109
- Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), 23 mars 1995, série A n^o 310
- Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), 31 octobre 1995, série A n^o 330-B
- Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV
- Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI
- Loizidou c. Turquie* (article 50), 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV
- Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n^o 31107/96, CEDH 2000-XI
- Chypre c. Turquie* [GC], n^o 25781/94, CEDH 2001-IV
- Baumann c. France*, n^o 33592/96, CEDH 2001-V
- Brusco c. Italie* (déc.), n^o 69789/01, CEDH 2001-IX
- Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n^o 35763/97, CEDH 2001-XI
- Banković et autres c. Belgique et autres* (déc.) [GC], n^o 52207/99, CEDH 2001-XII
- Nogolica c. Croatie* (déc.), n^o 77784/01, CEDH 2002-VIII
- Pincová et Pinc c. République tchèque*, n^o 36548/97, CEDH 2002-VIII
- Andrašik et autres c. Slovaquie* (déc.), n^{os} 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 et 60226/00, CEDH 2002-IX
- Demades c. Turquie*, n^o 16219/90, 31 juillet 2003
- Michalak c. Pologne*, (déc.), n^o 24549/03, 1^{er} mars 2005
- Charzyński c. Pologne* (déc.), n^o 15212/03, CEDH 2005-V
- Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], n^{os} 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII
- Xenides-Arestis c. Turquie*, n^o 46347/99, 22 décembre 2005
- İçyer c. Turquie* (déc.), n^o 18888/02, CEDH 2006-I
- Scordino c. Italie* (n^o 1) [GC], n^o 36813/97, CEDH 2006-V
- Cocchiarella c. Italie* [GC], n^o 64886/01, CEDH 2006-V
- Xenides-Arestis c. Turquie* (satisfaction équitable), n^o 46347/99, 7 décembre 2006

- Pad et autres c. Turquie* (déc.), n° 60167/00, 28 juin 2007
Folgerø et autres c. Norvège [GC], n° 15472/02, CEDH 2007-III
J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni [GC],
n° 44302/02, CEDH 2007-III
Khamidov c. Russie, n° 72118/01, 15 novembre 2007
Wolkenberg et autres c. Pologne (déc.), n° 50003/99, 4 décembre 2007
Eugenia Michaelidou Developments Ltd et Michael Tymvios c. Turquie (satisfaction
équitable – règlement amiable), n° 16163/90, 22 avril 2008
Foka c. Turquie, n° 28940/95, 24 juin 2008
Salduz c. Turquie [GC], n° 36391/02, CEDH 2008
Protopapa c. Turquie, n° 16084/90, 24 février 2009
Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni (déc.), n° 61498/08, 30 juin 2009
Alexandrou c. Turquie (satisfaction équitable et règlement amiable), n° 16162/90,
28 juillet 2009
Scoppola c. Italie (n° 2) [GC], n° 10249/03, 17 septembre 2009
Andreou Papi c. Turquie, n° 16094/90, 22 septembre 2009
Vrabić c. Turquie, n° 16078/90, 22 septembre 2009

(...)

EN FAIT

1. Les requérants sont tous des ressortissants chypriotes d'origine chypriote grecque :

– requête n° 46113/99 : M. Takis Demopoulos et M^{me} Eleni Demopoulos sont les parents de M^{me} Elpida Apostolidis (née Demopoulos). Ils sont nés respectivement en 1922, 1933 et 1961 et résident à Nicosie. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e A. Demetriades, avocat à Nicosie.

– requête n° 3843/02 : M^{me} Evoulla Chrysostomi est née en 1936 et habite Limassol. Elle a été représentée devant la Cour par les cabinets d'avocats Scordis, Papapetrou & Co et Adamos K. Adamides & Co, de Nicosie.

– requête n° 13751/02 : M. Demetrios Lordos est né en 1943 et habite Limassol. La seconde requérante, M^{me} Ariana Lordou Anastasiadou, est née en 1972 et habite Nicosie. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e A. Demetriades, avocat à Nicosie.

– requête n° 13466/03 : M^{me} Eleni Kanari-Eliadou, M. Andreas Papanicolaou, M^{me} Chrystofoulla Papanicolaou et M^{me} Maroulla Andrea-Hadjinicolaou sont nés respectivement en 1939, 1948, 1949 et 1940 et habitent le district de Nicosie. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e E. Vourkidou Liasides, avocate à Nicosie.

– requête n° 10200/04 : M^{me} Sofia (Pitsa) Thoma Kilara Sotiriou et M^{me} Nina Thoma Kilara Moushoutta sont nées respectivement en 1938 et 1936 et habitent Nicosie. Elles ont été représentées devant la Cour par M^e Ch. Clerides, avocat à Nicosie.

– requête n° 14163/04 : M. Yiannis Stylas est né en 1935 et habite Nicosie. Il a été représenté devant la Cour par M^e C. Triantafyllides, avocat à Nicosie.

– requête n° 19993/04 : M^{me} Evdokia Charalambou Onoufriou, M. Nicolas Charalambou Onoufriou, M. Dimitris Charalambou Onoufriou et M. Charalambos Onoufriou sont nés respectivement en 1945, 1972, 1962 et 1938. Ce dernier est décédé en 2005 et les trois autres requérants lui ont succédé. Les requérants restants habitent à Lakatamia. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e A. Neocleous, avocat à Nicosie.

– requête n° 21819/04 : M^{me} Irimi (Rena) Chrisostomou (née Savvopoulou) est née en 1945 et habite Larnaca. Elle a été représentée devant la Cour par M^e A. Markides et M^e P. Polyviou, avocats à Nicosie.

2. A l'audience, les requérants ont été représentés par M. Anderson QC, M^e A. Demetriades, M^e A. Markides, M^e Ch. Clerides, M^e E. Vourkidou

Liasides et M^e A. Neocleous, conseils, assistés de M. Loizides, M. Paraskeva, M^e P. Polyviou, M. Arakelian, M. Angelides, M. Liasides et M. Leach, conseillers. Certains requérants – M. Demetrios Lordos, M^{me} Evdokia Charalambou Onoufriou, M. Dimitris Charalambou Onoufriou et M. Nicolas Charalambou Onoufriou – étaient également présents à l’audience.

3. Le gouvernement turc (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, de même que le gouvernement chypriote (« le gouvernement intervenant »). A l’audience, ils ont été représentés comme suit : le Gouvernement par M. Necatigil, agent, assisté de Sir Michael Wood, conseil, et de M. Talmon, M^{me} Karabacak, M. Uras et M. Esener, M^{me} Akçay, M^{me} Akyüzlü Aylanç et M^{me} Akpak ainsi que de M. Furlong, conseillers. Le gouvernement intervenant a été représenté par M. Clerides, agent, assisté de Lord Lester of Herne Hill QC, M. Lowe QC, M. Saini QC et M. Richards ainsi que de M^{me} Joannides, conseils.

A. Contexte général

4. Les griefs exposés dans les requêtes à l’examen se rapportent aux opérations militaires menées par la Turquie dans le nord de Chypre en juillet et août 1974 ainsi qu’à la division toujours actuelle du territoire de Chypre. Lorsque la Cour a statué au fond en l’affaire *Loizidou c. Turquie* en 1996, elle a décrit la présence militaire turque à l’époque des faits en ces termes (*Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, §§ 16-17, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI) :

« 16. Les forces armées turques, comptant plus de 30 000 hommes, sont stationnées à travers la zone occupée du nord de Chypre, qui fait constamment l’objet de patrouilles et renferme des postes de contrôle sur tous les grands axes de communication. L’état-major de l’armée se trouve à Kyrenia. Le 28^e régiment d’infanterie est basé à Asha (Assia) ; il couvre le secteur allant de Famagouste à Mia Milia, banlieue de Nicosie, et est fort de 14 500 hommes. Le 39^e régiment d’infanterie, avec 15 500 hommes environ, est basé au village de Myrtou et couvre le secteur allant du village de Yerolakkos à Lefka. Les TOURDYK (Forces turques à Chypre en vertu du Traité de garantie [*Turkish Forces in Cyprus under the Treaty of Guarantee*]) sont stationnées au village de Orta Keuy près de Nicosie ; elles couvrent un secteur allant de l’aéroport international de cette ville à la rivière Pedhicos. Un bataillon naval turc et un avant-poste sont basés respectivement à Famagouste et Kyrenia. Des membres de l’armée de l’air turque sont basés à Lefkoniko, Krini et d’autres terrains d’aviation. Les forces aériennes turques sont stationnées en métropole, à Adana.

17. Les forces turques et tous les civils qui pénètrent dans les zones militaires sont passibles des tribunaux militaires turcs, ainsi que le prévoient pour les « citoyens de la [République turque de Chypre du Nord] » le décret de 1979 sur les zones militaires

interdites (article 9) et l'article 156 de la Constitution de la [République turque de Chypre du Nord].»

5. Dans le contexte de la division de Chypre en deux parties, il s'est produit en novembre 1983 un événement notable: la proclamation de la République turque de Chypre du Nord (la «RTCN»), suivie de l'adoption de la Constitution de la RTCN le 7 mai 1985. La communauté internationale a condamné cette évolution. Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté le 18 novembre 1983 la Résolution 541 (1983) déclarant la proclamation de la RTCN juridiquement nulle et demandant à tous les Etats de ne pas reconnaître d'autre Etat chypriote que la République de Chypre. En novembre 1983, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé qu'il continuait à considérer le gouvernement de la République de Chypre comme le seul gouvernement légitime de Chypre et a appelé à respecter la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et l'unité de la République de Chypre.

6. Selon les observations que le gouvernement défendeur avait présentées dans l'affaire interétatique *Chypre c. Turquie* ([GC], n° 25781/94, § 15, CEDH 2001-IV), la RTCN est un Etat démocratique et constitutionnel politiquement indépendant de tout autre Etat souverain, y compris la Turquie; c'est le peuple chypriote turc, dans l'exercice de son droit à l'autodétermination, qui a mis en place une administration dans le nord de Chypre, et non la Turquie. Malgré cela, la Cour a estimé que seul le gouvernement chypriote était reconnu au plan international comme le gouvernement de la République de Chypre dans le cadre des relations diplomatiques et contractuelles et dans le fonctionnement des organisations internationales (*ibidem*).

7. La Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre («UNFICYP») tient une zone tampon. Un certain nombre d'initiatives politiques ont été prises au niveau des Nations unies par les secrétaires généraux successifs en vue de régler la question chypriote sur la base de solutions institutionnelles acceptables par les deux parties. L'initiative la plus notable fut le plan de règlement du problème chypriote de Kofi Annan (connu aussi comme «le plan Annan»).

8. Après quatre années de révisions et de négociations, la cinquième version du plan Annan préconisait la création d'une République unie de Chypre (RUC), composée de deux Etats constitutifs: au sud, un Etat ayant une population à prédominance chypriote grecque et dont le territoire devait représenter en définitive 71 % de la superficie de l'île et, au nord, un Etat ayant une population à prédominance chypriote turque et dont le territoire devait représenter 29 % de la superficie de l'île. Les Chypriotes seraient ressortissants à la fois de la RUC et de leur Etat constitutif.

9. Le 24 avril 2004, par référendums séparés, la version définitive du plan Annan fut soumise à l'approbation des Chypriotes grecs et turcs. Le plan prévoyait que la RUC ne serait constituée que si les deux parties l'acceptaient et votaient « oui » à leurs référendums respectifs. Cependant, plusieurs points du texte posaient problème, par exemple les questions des biens immobiliers et de la liberté de circulation, qui incitaient au pessimisme quant aux perspectives de succès du plan. En tout état de cause, il devenait évident que les Chypriotes turcs allaient se prononcer en faveur du plan le 24 avril 2004, ce qui donnait à la RUC une chance de voir le jour. Mais le plan Annan échoua car, si 65 % des Chypriotes turcs l'acceptèrent, 76 % des Chypriotes grecs le rejetèrent.

10. Le plan Annan voulait concilier les droits de propriété des Chypriotes grecs et les droits des personnes qui, aujourd'hui, vivent dans leurs demeures ou exploitent leurs terres. Certaines de ces personnes sont des réfugiés chypriotes turcs du sud de l'île qui ont eux-mêmes perdu leurs résidences, mais beaucoup d'entre elles sont des colons turcs. Le nombre exact des colons turcs prêtait à controverse; selon le ministre chypriote des Affaires étrangères, il était supérieur à 100 000. Le plan Annan fixait à 45 000 le nombre des colons qui obtiendraient la nationalité chypriote.

11. L'article 10 du plan Annan traitait de manière détaillée et complexe la question des réclamations immobilières. Tout d'abord, les immeubles concernés situés dans les zones visées par l'ajustement territorial devaient être restitués à leurs propriétaires. Dans les autres zones, le régime suivant était prévu. Les propriétaires dépossédés (y compris les institutions) ayant opté pour l'indemnisation devaient être intégralement et effectivement dédommagés à hauteur de la valeur qu'avaient leurs immeubles au moment de la dépossession, ajustée d'une manière qui tînt compte de l'appréciation de la valeur immobilière dans des secteurs comparables. L'indemnisation devait être versée sous forme de bons et de certificats de valeur garantis.

12. Tous les autres propriétaires dépossédés devaient bénéficier d'un droit à la restitution d'un tiers de la valeur ou de la superficie de l'ensemble de leurs immeubles et à une indemnisation intégrale et effective pour les deux autres tiers. Ils devaient toutefois avoir le droit à la pleine restitution des immeubles qu'ils avaient bâtis ou dans lesquels ils avaient vécu pendant au moins dix ans, et jusqu'à un dounam¹ de terrain adjacent, alors même que la valeur de celui-ci aurait excédé le tiers de la valeur ou de la superficie totale de leurs immeubles. Ils devaient pouvoir obtenir la restitution des

1. Unité de mesure utilisée dans l'Empire ottoman et encore aujourd'hui, selon divers étalons, dans bon nombre d'anciens pays de l'empire. Définie comme « quarante pas standard de long et de large », elle varie toutefois considérablement d'un endroit à l'autre. On considère qu'elle équivaut à environ 1 000 m².

immeubles de leur choix, sauf ceux déjà échangés par son utilisateur actuel ou achetés par une personne y ayant apporté des améliorations notables, conformément au dispositif. Le propriétaire dépossédé d'un immeuble qui ne pouvait être restitué ou qu'il avait cédé de son plein gré à son utilisateur actuel devait pouvoir demander un autre immeuble de superficie et de valeur égale dans la même commune ou le même village. Il devait pouvoir en outre céder ses droits de restitution à tout propriétaire dépossédé d'un autre immeuble sis dans le même lieu. Ce dernier propriétaire devait alors pouvoir regrouper ces droits et les siens.

13. Les utilisateurs actuels (définis comme les personnes en possession d'un immeuble appartenant à un propriétaire dépossédé à la suite d'une décision administrative) devaient pouvoir acquérir la propriété dudit immeuble s'ils acceptaient en contrepartie de renoncer au droit de propriété qu'ils auraient détenu sur un immeuble de valeur équivalente situé sur le territoire de l'autre Etat constitutif et dont ils auraient été eux aussi dépossédés. Les personnes qui avaient apporté des modifications notables à des immeubles devaient pouvoir devenir propriétaires de ceux-ci à condition pour elles de payer la valeur de l'immeuble en son état initial. Par ailleurs, les utilisateurs actuels de nationalité chypriote sommés de quitter des immeubles censés être restitués ne seraient tenus de le faire qu'une fois un autre logement adéquat mis à leur disposition.

14. Les réclamations immobilières devaient être traitées par une « Commission des biens fonciers, indépendante et impartiale, composée d'un nombre égal de membres de chaque Etat constitutif et de membres non chypriotes ».

15. L'article 5 § 2 de l'annexe VII du plan Annan disposait en outre que :

« aux fins de l'application de l'article 37 de la Convention européenne des droits de l'homme (...) et invoquant la mise en place par l'accord fondateur d'un recours interne visant à régler toutes les questions se rapportant aux immeubles concernés, la République Unie de Chypre (...) avisera[it] la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle est désormais le seul Etat partie responsable et lui demandera[it] de rayer de son rôle les affaires dont elle serait déjà saisie concernant lesdits immeubles de manière à permettre au dispositif interne convenu de trancher celles-ci ».

16. D'après les limites fixées par l'article 3 du plan Annan quant au nombre d'anciens résidents dont le retour devait être autorisé, seules les personnes âgées de soixante-cinq ans et plus auraient pu revenir dans leurs foyers entre les deuxième et cinquième années à compter de la date d'entrée en vigueur du plan. Le nombre de rapatriés ne pouvait excéder 6 % de la population d'un village jusqu'à la 9^e année, 12 % jusqu'à la 14^e année et

18 % jusqu'à la 19^e année ou à la date d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, la date la plus proche devant être retenue.

B. Circonstances propres aux présentes requêtes

17. Les faits de la cause tels qu'ils ont été exposés par les parties peuvent se résumer comme suit.

18. Tous les requérants, Chypriotes grecs, se prétendent propriétaires en tout ou partie de biens immobiliers et/ou de biens meubles dans la partie nord de Chypre sous le contrôle de la RTCN. Ils alléguent que depuis août 1974, ils étaient privés de leurs droits de propriété, tous leurs biens étant situés dans la zone sous occupation et contrôle des forces militaires turques. Ces dernières les empêcheraient d'accéder à leurs domiciles respectifs et à leurs autres biens immobiliers et mobiliers se trouvant dans la partie nord de Chypre et d'en avoir l'usage et la jouissance. Des précisions sur tous ces biens figurent dans le dossier de la Cour.

1. Demopoulos, requête n° 46113/99

19. Le premier requérant a déclaré être propriétaire de dix-sept parcelles de terre à Morphou. Ces parcelles seraient clôturées, arborées et comprendraient une maison d'habitation, des hangars et des canalisations d'eau. L'intéressé se dit également propriétaire de neuf autres parcelles sises à Morphou. L'une d'elles serait divisée en neuf lots destinés à la construction. Le requérant aurait aussi eu l'intention de transformer les autres parcelles en lotissements et il aurait à cette fin déposé des demandes auprès du service du cadastre. En outre, il serait propriétaire en tout ou partie de deux parcelles de terre situées à Galini et projeterait d'édifier un hôtel sur l'une d'elles.

20. La deuxième requérante se dit propriétaire de cinq parcelles situées à Galini ainsi que d'une demi-part d'une parcelle à Derinia. Elle aurait en outre à Kato Zodia six parcelles dont elle voudrait faire des lotissements.

21. Enfin, la troisième requérante a déclaré être propriétaire d'une parcelle de terre à Morphou et de la maison qui y a été édiflée, ainsi que des biens meubles s'y trouvant, dont des antiquités et des appareils ménagers. Son père (le premier requérant) lui aurait transmis cette propriété en 1997. Cette maison serait le domicile familial de tous les requérants.

22. Le 28 mai 2003, les requérants ont voulu ajouter neuf autres propriétés à leur requête. Le 27 juin 2008, ils ont envoyé à la Cour une lettre indiquant onze propriétés supplémentaires.

2. Chrysostomi, requête n° 3843/02

23. La requérante se dit propriétaire de six parcelles de terre dans la ville de Famagouste ainsi que de deux autres parcelles dans le village de

Derinia. Elle serait aussi la propriétaire, entre autres, de deux maisons, dont celle où elle vivait avec sa famille, d'une orangerie et de quatre boutiques, toutes situées sur certaines des parcelles susmentionnées. Sa mère les lui aurait transmises par donation le 6 juin 1974. Depuis, les loyers des quatre boutiques et le produit de l'orangerie lui appartiendraient.

3. *Lordos et Lordou Anastasiadou, requête n° 13751/02*

24. Les requérants sont père et fille. L'un comme l'autre sont nés et ont été élevés à Famagouste. Le premier requérant se dit propriétaire en tout ou partie d'un grand nombre de biens immobiliers sis à Famagouste et Kyrenia (il en répertorie cent soixante-neuf). Il y aurait notamment un nombre considérable de parcelles de terre, d'immeubles, d'appartements, de boutiques, de maisons et d'hôtels: environ cent trente-quatre parcelles de terre et/ou de lotissements et/ou champs, dix-sept appartements, six boutiques, trois immeubles, quatre maisons et deux hôtels. Certains de ces biens auraient été acquis avant 1974; d'autres biens l'auraient été ultérieurement par mutation ou succession. En outre, les deux requérants auraient leur domicile à Famagouste, dans un immeuble dont le premier requérant aurait fait l'acquisition pour lui-même, son épouse et sa fille, la seconde requérante.

4. *Kanari-Eliadou et autres, requête n° 13466/03*

25. Les requérants sont tous nés et ont tous été élevés dans le village d'Agios Georgios, district de Kyrenia. Le deuxième requérant et la troisième requérante sont mari et femme.

26. Les requérants se disent propriétaires des biens immobiliers suivants dans le district de Kyrenia: la première requérante aurait une parcelle de terre avec une maison totalement meublée, qu'elle aurait acquise en 1962 et où elle aurait eu son domicile. Le deuxième requérant aurait cinq parcelles, dont l'une comporterait une oliveraie, qui auraient toutes été enregistrées à son nom le 29 août 1989. La troisième requérante aurait une parcelle avec une maison, dont un étage serait pour partie son domicile et celui du deuxième requérant et pour partie loué à des tiers. La quatrième requérante serait propriétaire, en tout ou partie, de trente parcelles de terre; l'une comporterait une maison entièrement meublée et les autres comprendraient des champs ou seraient plantées de citronniers ou d'oliviers. Certains de ces biens auraient été enregistrés au nom de la requérante après 1974.

5. *Sotiriou et Moushoutta, requête n° 10200/04*

27. Les requérantes se disent propriétaires de biens immobiliers dans les districts de Kyrenia et de Nicosie (zone sous le contrôle des forces armées turques). La première requérante serait propriétaire, en tout ou partie, de

sept biens immobiliers : six champs et un terrain avec une maison et un jardin. La deuxième requérante serait propriétaire, en tout ou partie, de trois biens immobiliers : deux champs arborés et un lotissement lui aussi arboré. Certains de ces biens lui auraient été dévolus après 1974 par succession.

6. *Stylas, requête n° 14163/04*

28. Le requérant se dit propriétaire en tout ou partie des biens immobiliers suivants dans le district de Nicosie (la zone placée sous le contrôle des forces armées turques) : cinq parcelles avec maison et jardin, dix parcelles se composant d'un champ et d'une oliveraie (des précisions figurent dans le dossier). Le requérant aurait été propriétaire de certains de ces biens avant 1974 ; il aurait hérité des autres depuis.

7. *Charalambou Onoufriou et autres, requête n° 19993/04*

29. Les requérants sont une famille. La première requérante et le quatrième requérant sont époux, et les deuxième et troisième sont leurs fils. Ils sont tous originaires de Morphou.

30. Les premier, deuxième et troisième requérants se disent propriétaires en tout ou partie des biens immobiliers suivants à Morphou, dans le district de Nicosie : la première requérante aurait quatre biens immobiliers, à savoir une maison avec une grange, une étable et un jardin, qui constitueraient le domicile des requérants, une orangerie et deux champs ; le deuxième requérant serait propriétaire de quatre parcelles (deux orangeries et deux champs) que son père lui aurait transmises par donation en 1996 ; le troisième requérant serait propriétaire de cinq parcelles (trois champs et deux jardins) que ses parents lui auraient transmises par donation en 1996. Feu le quatrième requérant aurait été propriétaire du tiers d'une orangerie et de deux pièces, que son père lui aurait transmises par donation le 18 septembre 1997. En 2006, la première requérante aurait transmis les biens de son époux au deuxième et troisième requérants.

8. *Chrisostomou, requête n° 21819/04*

31. Avant le 20 juillet 1974, la requérante vivait à Famagouste. Elle se dit propriétaire, en tout ou partie, de huit parcelles à Famagouste et Derinia, comportant entre autres des immeubles, deux appartements (dont l'un était son domicile), une boutique et des champs. Certains d'entre eux auraient été enregistrés à son nom après 1974. La plupart de ces biens se trouveraient dans une zone fermée placée sous le contrôle militaire direct de la Turquie.

9. *La position du Gouvernement*

32. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas établi les faits fondamentaux. Ils n'auraient produit aucun élément démontrant que, d'après le service du cadastre du sud de l'île, ils seraient les propriétaires

actuels des biens en question. Ils n'auraient pas non plus apporté la preuve qu'ils détenaient un titre de propriété en 1974. Aucun d'entre eux ne se serait adressé à la Commission des biens immobiliers (« la Commission ») pour demander la restitution de leurs biens ou une indemnisation à la place.

C. Droit et pratique internes pertinents

1. *La Constitution de la RTCN du 7 mai 1985*

33. En ses passages pertinents en l'espèce, l'article 159 § 1 b) et c) est ainsi libellé :

« b) Tous les biens immobiliers, bâtiments et installations qui furent trouvés abandonnés le 13 février 1975 lorsque fut proclamé l'Etat fédéral turc de Chypre ou qui furent considérés par la loi comme abandonnés ou sans propriétaire postérieurement à la date susmentionnée, ou qui auraient dû être en la possession ou sous le contrôle de l'Etat même si leur appartenance n'avait pas encore été déterminée (...) et

c) (...) seront propriété de la RTCN nonobstant le fait qu'ils ne soient pas enregistrés comme tels dans les registres du service du cadastre, et ceux-ci seront modifiés en conséquence. »

34. L'article 159 § 4 énonce :

« Si des personnes se présentent pour réclamer des droits légitimes sur les biens immobiliers visés aux alinéas b) et c) du paragraphe 1 ci-dessus [concernant, entre autres, tous les biens immobiliers, bâtiments et installations qui furent trouvés abandonnés le 13 février 1975], les procédures et conditions nécessaires auxquelles elles devront se conformer pour prouver leurs droits ainsi que la base sur laquelle une indemnisation leur sera versée seront déterminées par la loi. »

2. *La loi sur l'indemnisation, l'échange et la restitution des biens immobiliers qui relèvent de l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 159 de la Constitution de la RTCN, telle que modifiée par les lois nos 59/2006 et 85/2007 (« la loi n° 67/2005 »)*

35. La loi n° 67/2005 est entrée en vigueur le 22 décembre 2005. Elle prévoit que toutes les personnes physiques et morales revendiquant des droits sur des biens mobiliers ou immobiliers peuvent saisir la Commission jusqu'au 21 décembre 2009 moyennant un droit de 100 livres turques (TRY) pour chaque demande (article 4). Le 22 octobre 2009, le Parlement a prorogé ce délai jusqu'au 21 décembre 2011. La charge de la preuve incombe au demandeur qui doit prouver au-delà de tout doute raisonnable que, notamment, l'immeuble était enregistré à son nom à la date du 20 juillet 1974 (ou qu'il est l'héritier légal d'une personne ainsi enregistrée), qu'il était en possession du bien mobilier avant le 13 février 1975 et qu'il a été contraint de l'abandonner pour des raisons échappant à sa volonté et que,

d'après les registres cadastraux, aucune autre personne ne revendique des droits sur le ou les biens immobiliers ainsi réclamés (article 6).

36. La Commission a le devoir et le pouvoir d'examiner les demandes et de statuer, de fixer le montant et le mode de paiement de l'indemnisation, de recueillir les dépositions écrites ou orales des témoins, de citer à comparaître toute personne résidant en RTCN pour qu'elle témoigne ou produise les documents éventuellement en sa possession, de contraindre une personne à témoigner ou à produire un document en sa possession, de défrayer les personnes ainsi citées à comparaître (article 13). Les décisions de la Commission ont un effet contraignant et exécutoire au même titre que les jugements rendus par les cours et tribunaux et ces décisions doivent être appliquées sans retard dès qu'elles sont notifiées aux autorités concernées (article 14). Le refus de produire un document ou une information requis par la Commission ou le défaut de comparaître ou de témoigner sans excuse légale constitue une infraction punissable d'une amende de 2 000 TRY (article 15). Le ministère chargé des Finances doit prévoir sous un article distinct de la loi budgétaire de chaque année les crédits correspondant aux indemnités que la Commission accordera et aux autres dépenses qu'entraîne l'application de la loi (article 16).

37. Les dispositions concernant le recours disponible sont reproduites intégralement ci-dessous :

Examen et décision

«8. La Commission, après avoir entendu l'argumentation des parties et les témoins et après avoir examiné les documents produits, doit, dans le cadre de la présente loi et en prenant en compte les éléments mentionnés ci-après, décider s'il y a lieu de restituer le bien immobilier à la personne dont le droit a été établi relativement à celui-ci, ou d'offrir en échange un autre bien à cette personne, ou de verser une compensation. Lorsque le demandeur sollicite une indemnisation pour perte de jouissance et/ou dommage moral en plus de la restitution, un échange ou une compensation en lieu et place du bien immobilier, la Commission statue aussi sur ces questions.

1) Les biens immobiliers faisant l'objet d'une demande de restitution de la part du demandeur, et dont la propriété ou la jouissance n'a pas encore été transmise à une personne physique ou morale autre que l'Etat, peuvent être restitués par décision de la Commission dans un délai raisonnable, sous réserve que la restitution, compte tenu de l'emplacement et de l'état du bien, ne compromette pas la sécurité nationale et l'ordre public et que ce bien ne soit pas affecté à des fins d'utilité publique et qu'il soit situé en dehors de zones militaires ou d'installations militaires.

2) Lorsque le demandeur sollicite la restitution d'un bien immobilier d'une autre catégorie que ceux décrits au paragraphe 1) ci-dessus, les règles suivantes s'appliquent, sous réserve que le bien immobilier en question ne soit pas affecté à des fins d'utilité publique ou de justice sociale :

a) Lorsque la plus-value du bien immobilier apportée par des aménagements effectués sur ce bien entre la date à laquelle il a été abandonné et la date à laquelle la Commission est saisie d'une demande de restitution, est inférieure à la valeur du bien au moment où il a été abandonné; ou lorsque la valeur du bien n'a pas augmenté entre ces deux dates; ou lorsque les autorités compétentes n'ont approuvé aucun projet qui entraînerait cette plus-value; ou lorsque le bien immobilier n'est pas d'une valeur équivalente, au regard de la législation en vigueur, à celle d'un bien acquis par une personne en échange d'un bien immobilier qu'elle a quitté dans le sud de Chypre, cette personne ayant été contrainte de quitter le sud pour le nord, la décision de restituer le bien pourra prendre effet après le règlement du problème chypriote, conformément aux dispositions du règlement. En pareille hypothèse, la personne qui possède le bien en question ou en est propriétaire en vertu de la législation en vigueur mais qui devrait l'abandonner une fois le règlement intervenu, ne sera pas tenue de le faire tant qu'une compensation ou un autre logement ne lui aura pas été fourni conformément aux dispositions du règlement.

A compter de la date de notification de la décision de la Commission, aucune construction ne pourra être édifée sur le bien immobilier qui devrait être restitué après le règlement du problème chypriote conformément aux dispositions du règlement et en tout cas pendant une durée de trois ans; les biens immobiliers susvisés ne peuvent faire l'objet d'aménagements ou d'une acquisition ou d'une vente. Le ministère peut toutefois permettre les aménagements qui sont également profitables au demandeur. Les principes régissant la délivrance des autorisations au titre du présent alinéa seront définis par voie réglementaire.

Les personnes physiques ou morales qui, en vertu de la législation de la [RTCN], ont la possession ou sont propriétaires d'un bien qui doit être réattribué après un règlement, ont le droit d'être indemnisées du dommage causé par une telle décision de la Commission ou de demander aux autorités qu'elles acquièrent le bien dont ces personnes sont propriétaires ou ont la jouissance. Si elles n'exercent pas ce droit, le bien immobilier dont la propriété doit être rétablie après un règlement doit, avant sa restitution, faire l'objet d'une expropriation conformément à la législation en vigueur.

b) Lorsque la plus-value du bien immobilier apportée par des aménagements effectués sur ce bien entre la date à laquelle il a été abandonné et la date à laquelle la Commission est saisie d'une demande de restitution, est supérieure à la valeur du bien au moment où il a été abandonné; ou lorsque les autorités compétentes ont approuvé un projet qui apporterait une plus-value au bien, la demande de restitution est régie par les dispositions du paragraphe 3 ci-après.

3) Lorsque le demandeur réclame la restitution du bien immobilier et que celui-ci ne relève pas des dispositions du paragraphe 1) ni de l'alinéa a) du paragraphe 2) du présent article, il peut recevoir une proposition d'échange ou une compensation. La compensation sera déterminée sur la base de la valeur marchande du bien immobilier au 20 juillet 1974 et, s'il en est demandé, en fonction des dommages-intérêts pour la perte de jouissance et le préjudice moral qu'a entraînés l'atteinte au droit au respect du domicile.

4) Lorsque le demandeur saisit la Commission d'une demande de compensation en lieu et place d'un bien immobilier et que la Commission lui donne gain de cause, ou lorsque la Commission décide d'accorder à un demandeur une compensation en lieu et place d'un bien immobilier, la compensation est déterminée en fonction des critères suivants :

a) si le bien immobilier est un bâtiment, sa valeur marchande au 20 juillet 1974, compte étant tenu de la date de construction ;

b) le manque à gagner et la plus-value du bien immobilier entre 1974 et la date du versement ;

c) le point de savoir si le demandeur a dans le sud de Chypre la possession d'un bien immobilier dont des citoyens de la [RTCN] sont propriétaires ;

d) le point de savoir si le demandeur perçoit un revenu de ce bien ; dans l'affirmative, le montant de ce revenu ; le point de savoir si cette personne paie un loyer pour le bien immobilier dont elle a la jouissance dans le sud et dont un citoyen de la [RTCN] est propriétaire ; dans l'affirmative, le montant du loyer et l'identité du bénéficiaire de celui-ci ;

e) la réparation pour préjudice moral que la Commission pourrait accorder au demandeur sera évaluée en fonction de l'usage qui est fait du bien ainsi que des liens individuels, familiaux et moraux que le demandeur avait avec le bien en question à la date à laquelle il a dû l'abandonner ;

f) lorsque la Commission décide d'accorder une compensation pour un bien mobilier, le montant est celui de la valeur marchande du bien au moment où la Commission adopte sa décision.

5) Dans les cas où le demandeur réclame un échange ou la Commission décide de proposer au demandeur un échange, la valeur marchande actuelle du bien immobilier à proposer en échange doit être approximativement égale à la valeur marchande actuelle du bien immobilier sur lequel le demandeur a un droit. Si le bien qui est proposé en échange au demandeur a une valeur supérieure à celle du bien sur lequel il revendique un droit, le demandeur doit verser à la Commission la différence entre les deux. Si le bien qui est proposé au demandeur a une valeur inférieure à celle du bien sur lequel il revendique un droit, la Commission doit verser au demandeur la différence entre les deux.

Dans le cas où l'échange est décidé, la priorité est donnée à l'évaluation du bien immobilier qui fait l'objet de la demande et que son propriétaire ou son utilisateur a dû laisser dans le sud.

Les droits de la personne qui sollicite auprès de la Commission un échange de biens sont réservés s'agissant des demandes de compensation pour la perte de jouissance et le préjudice moral qu'a entraînés la perte du droit au respect du domicile.

6) Sur requête du demandeur, la Commission peut accorder la restitution, l'échange, une compensation en lieu et place de droits sur le bien immobilier ainsi qu'une compensation pour la perte de jouissance si la demande lui en est faite. »

Droit de saisir la justice

« 9. Les parties ont le droit d'attaquer les décisions de la Commission devant la Cour administrative d'appel. Si l'arrêt de la Cour administrative d'appel ne donne pas satisfaction au demandeur, celui-ci peut saisir la Cour européenne des droits de l'homme. »

Perte de propriété en cas d'échange de biens ou d'octroi d'une compensation

« 10. 1) Les demandeurs qui perçoivent une compensation en lieu et place de leurs droits sur des biens immobiliers par application des dispositions de la présente loi ne peuvent en aucun cas réclamer un droit de propriété sur le bien immobilier pour lequel ils ont perçu une compensation.

2) Les demandeurs qui obtiennent un nouveau bien immobilier par la voie d'un échange en application des dispositions de la présente loi ne peuvent en aucun cas revendiquer un droit de propriété sur le bien immobilier sur lequel ils fondaient leur demande. »

Composition de la Commission

« 11. 1) Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi est instituée une Commission composée d'un président, d'un vice-président et de cinq membres au moins et de sept membres au plus, ayant les qualifications indiquées ci-après. Deux membres au moins de la Commission ne peuvent être ressortissants de la [RTCN], du Royaume-Uni, de la Grèce, de l'administration chypriote grecque ou de la République de Turquie. Les décisions concernant la nomination des membres sont publiées au *Journal officiel*.

A) Le président, le vice-président et les membres de la Commission sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature parmi des candidats proposés par le président de la République. Le président de la République propose un nombre de candidats double du nombre des membres à nommer.

B) Le président, le vice-président et les membres de la Commission peuvent être choisis au sein de la profession d'avocats ou parmi des personnes ayant l'expérience de l'administration publique et de l'évaluation des biens immobiliers.

Quiconque tire directement ou indirectement un avantage de biens immobiliers sur lesquels des personnes qui ont dû quitter le nord de Chypre en 1974 et ainsi abandonner leurs biens revendiquent des droits, ne peut être nommé membre de la Commission.

C) a) Le président de la Commission perçoit un salaire équivalent à celui d'un juge de la Cour suprême au premier échelon.

(...)

c) Sous réserve de l'approbation du Conseil des ministres, les membres étrangers de la Commission peuvent aussi percevoir une indemnité d'expatriation d'un certain montant.

2) La Commission se réunit avec au minimum les deux tiers du nombre total de ses membres et elle prend ses décisions à la majorité simple des membres présents, dont le président.

3) Le Conseil supérieur de la magistrature peut, à la demande du président de la Commission, mettre un terme au mandat d'un membre qui n'aurait pas participé aux réunions de celle-ci sans raison valable (maladie, voyage officiel à l'étranger, etc.) à trois reprises. Le Conseil supérieur de la magistrature peut, à la demande du président de la République, mettre un terme au mandat du président de la Commission qui n'aurait pas participé aux réunions de celle-ci sans raison valable (maladie, voyage officiel à l'étranger, etc.) à trois reprises. Dans les autres cas, il peut être mis un terme au mandat d'un membre de la Commission aux mêmes conditions que celles applicables à un juge de la Cour suprême.

4) Un secrétariat est mis en place pour assurer le travail administratif de la Commission. Il est doté du personnel suffisant sur proposition du président de la Commission et avec l'autorisation du Conseil des ministres. Le personnel visé dans le présent paragraphe peut être recruté sur une base contractuelle. Les effectifs ainsi employés ne peuvent dépasser dix.

Toutefois, si le président de la Commission parvient à la conclusion que le secrétariat n'est pas en mesure de mener à bien ses obligations légales dans un délai raisonnable, il a le pouvoir de recruter du personnel supplémentaire sous contrat, sous réserve de l'autorisation du Conseil des ministres.

5) Tous les employés de la Commission, y compris le président, le vice-président et les membres, exercent leurs fonctions tant que leurs services sont requis et sous réserve des conditions fixées par le Conseil des ministres, nonobstant toute disposition contraire d'une autre loi concernant le recrutement, la durée de service, la limite d'âge, la durée de contrat, le renouvellement de celui-ci et les conditions en matière de retraite.

6) Le président, le vice-président et les membres de la Commission ne peuvent exercer d'autres fonctions durant leur mandat.

7) Les décisions prises sont notifiées aux intéressés une fois signées par le président et au moins un membre.»

Durée du mandat du président, du vice-président et des membres de la Commission

«12. Le président, le vice-président et les membres de la Commission instituée conformément aux dispositions de la présente loi sont nommés pour une durée de cinq ans. A la fin de cette période, ils peuvent être reconduits de la même manière. Ils doivent s'acquitter de leurs fonctions en toute objectivité et indépendance durant leur mandat, auquel il ne peut être mis un terme qu'en application des dispositions de l'article 11 ci-dessus. Ils ne peuvent recevoir d'ordre ou d'instruction de quiconque ni d'aucune autorité.»

3. *L'arrêt de la Cour constitutionnelle de la RTCN dans l'affaire n° 3/2006*

38. Dans cette affaire, les plaignants soutenaient que la loi n° 67/2005 était inconstitutionnelle car contraire à l'article 159 de la Constitution de la RTCN et devait donc être abrogée.

39. La Cour constitutionnelle de la RTCN a rejeté ces recours. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur des conventions et traités internationaux concernant les droits de l'homme et l'élimination de la discrimination ainsi que sur des textes et accords de droit international relatifs aux biens situés dans des zones occupées; elle s'est aussi fondée sur des décisions et arrêts de la Cour, en particulier sur ce que celle-ci a dit dans la décision sur la recevabilité *Xenides-Arestis c. Turquie* ((déc.) n° 46347/99, 14 mars 2005) quant à la portée de tout recours effectif en cas de plaintes en matière de propriété. Elle a estimé devoir interpréter la Constitution de manière à ce qu'elle se concilie avec le droit international et a conclu qu'il n'était pas contraire à la Constitution de restituer des biens et de verser une indemnité à des Chypriotes grecs titulaires de droits.

4. *Les affaires portées devant la Commission*

40. A la date de l'audience de novembre 2009, le nombre des affaires qui avaient été portées devant la Commission était de quatre cent trente-trois. Quatre-vingt-cinq d'entre elles avaient été terminées, dont la grande majorité par la voie d'un règlement amiable. Quelques rares décisions seulement ne reposaient pas sur un règlement amiable. Dans quatre affaires, la Commission avait ordonné la restitution et une compensation, dans deux affaires un échange de biens avait été convenu, dans une affaire le demandeur avait accepté le principe d'une restitution une fois le problème chypriote résolu. Dans plus de soixante-dix affaires, une compensation avait été accordée. Environ 361 493 m² de propriété avaient été restitués et quelque 47 millions d'euros versés à titre d'indemnisation.

GRIEFS

41. Les requérants se plaignent, sous l'angle de l'article 8 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1, d'avoir été privés de la jouissance de leurs biens et/ou de l'accès à leur domicile dans le nord de Chypre, région placée sous le contrôle de la RTCN.

42. Tous, à l'exception de la requérante dans *Chrisostomou* (requête n° 21819/04), formulent un grief au titre de l'article 14 de la Convention.

43. Les requérants désignés par *Sotiriou* et *Moushouitta* (requête n° 10200/04) et *Stylas* (requête n° 14163/04) dénoncent aussi, sous l'angle

de l'article 13, l'absence d'un recours effectif en ce qui concerne les droits que leur garantissent l'article 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1.

44. Le requérant Stylas (requête n° 14163/04) allègue une violation continue de l'article 18 de la Convention du fait des violations de ses droits garantis par les dispositions susmentionnées.

EN DROIT

45. Les requérants soutiennent pour l'essentiel ne pouvoir avoir la jouissance de leurs biens et de leurs domiciles respectifs depuis l'invasion du nord de Chypre par la Turquie en 1974. Ils se disent victimes d'une discrimination. Ils invoquent les dispositions suivantes de la Convention.

46. Les passages pertinents de l'article 8 de la Convention sont ainsi libellés :

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

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

L'article 1 du Protocole n° 1 énonce :

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

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

L'article 14 de la Convention 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. »

47. Plusieurs requérants invoquent aussi l'article 13, qui exige un recours effectif pour les violations des droits et libertés garantis par la Convention. Dans un cas, un grief est également formulé sur le terrain de l'article 18, qui précise que les restrictions permises par la Convention aux droits qu'elle

garantit ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

I. CONCERNANT L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

48. Le Gouvernement conteste les griefs des requérants. Il a formulé plusieurs exceptions préliminaires quant à la recevabilité dans ses observations devant la chambre. Il a soutenu que les griefs échappaient à la compétence temporelle de la Cour et que les actes qui s'étaient produits en République turque de Chypre du Nord (la « RTCN ») n'engageaient pas la responsabilité de la Turquie. En outre, les requérants n'auraient pas épuisé les voies de recours internes.

49. La Cour rappelle qu'elle a examiné dans de précédentes affaires les exceptions d'irrecevabilité *ratione loci* et *ratione temporis* formulées par le Gouvernement et les a rejetées (*Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, §§ 69-81, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, *Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, §§ 69-81, CEDH 2001-IV, et *Xenides-Arestis c. Turquie* (déc.), n° 46347/99, 14 mars 2005). Le Gouvernement n'a d'ailleurs pas présenté d'argument nouveau sur ces questions dans ses observations devant la Grande Chambre. La Cour examinera donc uniquement l'exception concernant les voies de recours internes.

A. Thèses défendues devant la Cour quant à l'épuisement des voies de recours internes

1. Le Gouvernement

50. Le Gouvernement rappelle que dans l'affaire *Xenides-Arestis c. Turquie* (n° 46347/99, 22 décembre 2005), la Cour a lancé une procédure d'arrêt pilote, ajournant toutes les autres affaires, afin d'examiner l'ancienne loi sur l'indemnisation relative aux biens immobiliers situés à l'intérieur des frontières de la RTCN (« la loi n° 49/2003 »). La Cour ayant estimé que celle-ci n'ouvrait pas un recours effectif, la « RTCN » a promulgué la loi n° 67/2005, instituant la nouvelle Commission des biens immobiliers (« la Commission ») et prenant pleinement en compte les indications que la Cour avait données dans sa décision sur la recevabilité. Dans son arrêt sur la satisfaction équitable, la Cour s'est félicitée des mesures prises par le Gouvernement pour assurer un redressement dans cette affaire et les autres affaires pendantes ; elle s'est exprimée en ces termes :

« [L]e nouveau dispositif de compensation et de restitution tient en principe compte des exigences posées par la Cour dans sa décision sur la recevabilité du 14 mars 2005 et

dans l'arrêt au principal du 22 décembre 2005. » (*Xenides-Arestis c. Turquie* (satisfaction équitable), n° 46347/99, § 37, 7 décembre 2006).

Pour le Gouvernement, la question des voies de recours était ainsi réglée pour l'avenir.

51. Le recours instauré à l'instigation de la Cour serait effectif et accessible. La loi aurait été publiée en grec et en anglais dans un quotidien chypriote et aurait fait l'objet d'une large couverture médiatique. Si à première vue l'article 159 de la Constitution de la RTCN semblait exclure toute restitution ou compensation, la Cour constitutionnelle de la RTCN aurait repoussé un recours en constitutionnalité de la loi, estimant que l'article 159 devait être interprété en conformité avec le droit international et la Convention européenne des droits de l'homme et n'empêchait pas la restitution d'un bien, un échange de biens ou une compensation. La Cour constitutionnelle se serait aussi appuyée sur l'affaire *Xenides-Arestis*, qui indiquait selon elle l'éventail des recours qu'il y avait lieu d'offrir.

52. Il serait possible de procéder à une restitution immédiate si les biens en question n'ont pas été transmis à une autre personne physique ou à une personne morale autre que l'Etat, par exemple des Chypriotes turcs déplacés, ou ne sont pas situés dans des zones militaires. Dans le cas où des biens immobiliers seraient utilisés pour des routes, des écoles ou des hôpitaux, la restitution pourrait aussi être exclue pour des motifs d'utilité publique reconnus en droit interne et international. La restitution serait aussi prévue dans certaines circonstances une fois le problème chypriote réglé. Elle ne pourrait intervenir dans tous les cas, ou immédiatement, et le plan Annan aurait reconnu cette réalité. Il y aurait eu des transactions foncières considérables dans la zone nord au fil des ans et les droits conventionnels des tiers devraient aussi être protégés. La nouvelle loi aurait pour finalité de ménager un juste équilibre entre ces intérêts concurrents. Assurer une restitution sans égard pour les occupants actuels pourrait aussi compromettre l'ordre et la paix publics dans les deux communautés de l'île.

53. Lorsque la restitution n'est pas possible, le bien immobilier pourrait être échangé contre un bien chypriote turc équivalent dans le sud ou pourrait donner lieu à une compensation, fixée en équité par la Commission, qui tiendrait compte de sa valeur marchande en 1974 et de son augmentation de valeur depuis. La perte de jouissance pourrait faire l'objet d'une indemnisation à partir de 1974, date antérieure à celle prise en considération par la Cour. Les biens mobiliers pourraient eux aussi donner lieu à compensation (sept demandeurs auraient présenté une requête en ce sens; à ce jour, deux de ces affaires seraient closes). L'atteinte au droit au respect du domicile pourrait donner lieu au versement d'une réparation

pour dommage moral qui prenne en compte les liens personnels et familiaux avec le bien en question.

54. La Commission serait un organe indépendant et impartial, ses membres ne pourraient être démis de leurs fonctions, sauf dans les cas prévus par la loi, et ne pourraient recevoir d'instructions. Les personnes ayant un intérêt dans des biens litigieux en seraient exclues et la composition comprendrait deux membres internationaux qui seraient des juristes jouissant d'une excellente réputation. Les décisions de la Commission seraient contraignantes et devraient être exécutées dès leur notification. Quant à la procédure, un formulaire de demande ainsi qu'une brochure informative seraient disponibles en turc, anglais et grec; le personnel du secrétariat pourrait fournir des renseignements et une assistance en anglais et en turc. Tous les documents se rapportant aux demandes seraient traduits en anglais à l'intention des membres internationaux. La Commission accepterait les extraits des registres cadastraux en grec. Lorsque les membres internationaux assistent aux réunions, la procédure se déroulerait en anglais; dans les autres cas, l'audience aurait lieu en turc mais une traduction en anglais ou en grec serait assurée sur demande. La première audience sur le fond serait généralement une «réunion d'orientation» lors de laquelle serait envisagée la possibilité de régler l'affaire à l'amiable. Si cette possibilité ne se matérialisait pas, la Commission programmerait une audience publique. La Commission serait tenue de rendre une décision motivée dans les trois mois, délai prorogeable jusqu'à six mois, après quoi il serait possible de saisir la Cour administrative d'appel. La plupart des requêtes se seraient terminées par un règlement au stade de la réunion d'orientation. A ce jour, seules quelques décisions ne faisant pas suite à un règlement auraient été rendues et la Cour administrative d'appel n'aurait jamais été saisie. La Commission aurait décidé la restitution et une compensation dans quatre affaires et un échange de biens aurait été convenu dans deux autres affaires. Il serait évident que la plupart des demandeurs, préférant une compensation financière, ne sollicitent pas la restitution.

55. Selon le Gouvernement, la loi n° 67/2005 aurait mis en place une voie de recours juridiquement valable au regard de la Convention; le fait que ce recours ait été instauré par une législation de la RTCN n'altérerait en rien sa validité, la jurisprudence de la Cour indiquant que la RTCN peut promulguer des lois internes juridiquement valides. Toute autre approche impliquerait que l'arrêt *Xenides-Arestis*, précité, a enjoint à la Turquie d'instaurer un recours illégal.

56. Les recours disponibles en RTCN devraient être considérés comme des voies de recours de l'Etat défendeur, ainsi que la jurisprudence de la Cour l'aurait bien établi. Ils ne seraient pas limités aux résidents de la

partie nord de Chypre puisque depuis le 23 avril 2003, les Chypriotes grecs auraient librement accès au nord. Toutefois, le gouvernement chypriote s'emploierait de manière réitérée à tromper et intimider les Chypriotes grecs afin de les dissuader de saisir la Commission. Dans ces conditions, il faudrait considérer comme non fiables les déclarations de demandeurs critiquant la Commission qui ont été recueillies par des fonctionnaires de police sur ordre du gouvernement chypriote en vue de l'audience.

57. Le Gouvernement déclare enfin avoir coopéré pleinement et de bonne foi avec la Cour afin que la procédure de l'arrêt pilote se solde par un succès. Les requérants devraient donc être tenus d'épuiser le recours accessible et effectif prévu par la loi n° 67/2005.

2. *Les requérants*

58. Les requérants soutiennent qu'ils ne sont pas censés user d'un recours qui n'a été mis en place que plusieurs années après l'introduction de leurs requêtes. En principe, il y aurait lieu d'examiner si les voies de recours internes ont été épuisées en se référant à la situation telle qu'elle existait à la date de l'introduction des requêtes. Aucune circonstance exceptionnelle ne justifierait de déroger à ce principe, d'autant que les présentes affaires sont pendantes depuis plusieurs années et que pareille dérogation serait particulièrement injuste compte tenu de l'âge avancé de nombreux requérants. Le recours représenté par la Commission relèverait des autorités d'une entité qui susciterait fortement le ressentiment et la méfiance des Chypriotes grecs et qui serait universellement considérée (sauf en Turquie) comme un occupant illégal. Nombre de propriétaires fonciers s'estimeraient incapables de se soumettre ainsi à une puissance occupante ou de collaborer efficacement avec elle. Il importerait d'observer que la Turquie n'a pas reconnu sa responsabilité pour quelque violation que ce soit dans cette zone ; elle n'aurait pas davantage restitué les biens dont il était question dans les affaires *Loizidou* et *Xenides-Arestis*, ni trois ans plus tard versé à la requérante dans cette dernière affaire la satisfaction équitable que la Cour lui a octroyée, témoignant ainsi d'une pratique constante de ne pas se conformer aux arrêts de la Cour. Le prétendu recours serait d'ailleurs incompatible avec l'article 159 de la Constitution de la RTCN, qui resterait en vigueur avec une ample législation déléguée, ce qui démontrerait l'absence d'une véritable volonté de remédier aux dysfonctionnements structurels. Du reste, une politique et une pratique continues viseraient à empêcher le retour des Chypriotes grecs ; elles s'accompagneraient de la vente et de la mise en valeur des terrains leur appartenant, ainsi que de conditions de visa faisant obstacle à un retour définitif.

59. En cas d'atteinte à la propriété, la restitution devrait être automatique si aucune impossibilité matérielle ne s'y oppose. La nécessité de reloger les Chypriotes grecs ne pourrait justifier un déni des droits des propriétaires, et une ingérence éventuelle dans les droits des usagers actuels se justifierait par la nécessité de protéger les droits des propriétaires. Les requérants ne seraient pas intéressés par une compensation dont le montant serait calculé sur la base de celui octroyé dans le cas d'une expropriation de fait et ils ne pourraient être tenus de renoncer à leurs droits de propriété que la Cour aurait confirmés de manière réitérée. Il n'y aurait des chances de recouvrer des biens par le jeu de la loi que dans des circonstances très limitées, compte tenu des nombreuses exceptions prévues en des termes très larges. Le mode de redressement que constitue l'échange de biens serait lui aussi fort problématique puisque ni la Commission ni les autorités de la RTCN n'auraient de pouvoir sur les biens immobiliers situés dans le sud. Si aussi peu de personnes ont demandé la restitution, ce serait parce qu'elles et leurs conseillers n'y verraient pas une possibilité authentique. La loi n° 67/2005, qui accorderait une latitude illimitée à la Commission, n'offrirait pas de sécurité juridique et manquerait de clarté, d'accessibilité et de transparence, et loin de remédier au dysfonctionnement structurel, elle contribuerait à l'aggraver.

60. Quant à la composition de la Commission, les deux membres internationaux seraient minoritaires par rapport à leurs collègues et leur capacité à participer pleinement à la procédure serait sujette à caution à cause de la langue. L'indépendance des autres membres ne serait pas garantie puisqu'ils seraient désignés par le président et seraient reconduits par lui au bout de cinq ans. Le recours se révélerait en pratique en-deçà des normes de l'article 6 de la Convention puisque, notamment, comme les demandeurs en auraient fait l'expérience, aucun dispositif approprié ne serait utilisé pour la fixation de la compensation; il existerait une pratique consistant à systématiquement sous-évaluer l'indemnisation; aucune compensation ne serait octroyée pour perte de jouissance, il n'y aurait pratiquement pas de restitution de terres, pas de moyens de traduction ou d'interprétation convenables; les évaluations des immeubles chypriotes turcs et la représentation par un conseil seraient soumises à des conditions discriminatoires; on constaterait des retards excessifs, des pratiques déloyales, des tromperies, des « négociations » officieuses avec tel ou tel membre de la Commission hors audience; des règlements amiables seraient obtenus grâce au versement d'une « commission » par l'avocat d'un demandeur aux membres de la Commission, et les décisions ne seraient pas motivées. Les déclarations de témoins produites par le gouvernement intervenant montreraient que la procédure est totalement inadéquate et

désespérément lente et aussi que la Commission semble se considérer avant tout comme une tribune de négociations où les demandeurs sont rebutés par des obstacles prétendus à leurs demandes, des offres dérisoires, des pressions et des menaces. La Commission ne ferait preuve d'aucune volonté d'identifier les problèmes qui se posent et de les résoudre par une décision motivée fondée sur des principes. Les statistiques révéleraient que le nombre des demandeurs est faible et décroît, ce qui indiquerait que ce recours n'est pas considéré comme effectif.

61. Les requérants observent que la Turquie a plaidé pour un allègement administratif de la Cour, surchargée d'affaires, mais ce serait là un argument faible et dangereux car exiger des présents requérants qu'ils se prévalent d'un recours inefficace donnerait un mauvais signal aux Etats contractants qui feront à l'avenir l'objet d'arrêts pilotes, ce qui engendrerait davantage, et non pas moins, de travail pour la Cour.

62. Dans les circonstances très particulières de leurs affaires, les requérants s'estiment dispensés de l'obligation de saisir la Commission. Ils appuient le gouvernement intervenant lorsqu'il prie la Cour de reconsidérer sa conclusion antérieure selon laquelle l'obligation d'épuiser les voies de recours de la RTCN n'était pas exclue *in limine* (*Chypre c. Turquie*, précité, § 98).

3. *Le gouvernement intervenant*

63. Le gouvernement intervenant soutient qu'en excipant de l'irrecevabilité, le gouvernement turc commet un abus de la procédure d'arrêt pilote puisque, au lieu de chercher à redresser des violations structurelles et de renforcer l'efficacité de la Cour, il tente ainsi de légitimer l'appropriation massive et illégale des biens immobiliers des Chypriotes grecs par la Turquie. Une condition préalable à toute procédure d'arrêt pilote serait que l'Etat défendeur se conforme aux arrêts de la Cour; or le Gouvernement transgresserait de manière continue et délibérée ces arrêts, comme en témoignerait l'affaire *Xenides-Arestis*, dans laquelle aucun bien n'aurait été restitué ni aucune compensation versée. D'ailleurs, un mécanisme d'indemnisation ne pourrait représenter un moyen adéquat de remédier à une situation que lorsque les autorités ont pris des mesures raisonnables pour se conformer à leurs obligations en empêchant dans toute la mesure du possible la commission des actes en question ou leur répétition (*Frederiksen et autres c. Danemark*, n° 12719/87, décision de la Commission du 3 mai 1988, Décisions et rapports (DR) 56, pp. 237, 252).

64. La règle de l'épuisement des voies de recours internes, bien établie en droit international coutumier, ne ferait obligation aux requérants de n'épuiser que les voies de recours internes turques; la Turquie dirait avec insistance

que la Commission est une voie de recours de la RTCN. Le gouvernement chypriote soutient respectueusement que la Cour devrait reconsidérer la conclusion à laquelle elle est parvenue dans l'arrêt *Chypre c. Turquie* et selon laquelle les recours disponibles en RTCN peuvent être considérés comme des «voies de recours internes» de la Turquie. Les requérants ne seraient pas tenus non plus d'user d'une voie de recours turque puisqu'il n'y aurait aucun lien pertinent entre les Chypriotes grecs et les forces d'occupation qui n'assumeraient une juridiction *de facto* que par l'usage illégal de la force. Un envahisseur ne pourrait imposer à des personnes dont il occupe les terres par la force de se prévaloir de ses propres procédures pour dénoncer des violations des droits de l'homme commises par lui.

65. En outre, la loi n° 67/2005 serait nulle et non avenue non seulement parce que, en droit international, elle serait le produit d'un législateur illégal mais aussi parce qu'elle aurait pour base prétendument légale l'article 159 de la Constitution de la RTCN dont la Cour a dit qu'elle ne doit pas être reconnue et aussi parce que cette base prétendue serait discriminatoire. «L'exception de la Namibie» ne serait pas suffisamment large pour que des mesures de la RTCN entachées par ailleurs d'invalidité soient reconnues. Elle concernerait des faits courants de la vie quotidienne privée, non des décisions sur des contestations de la privation à une grande échelle des biens de citoyens étrangers opérée en violation de la Convention et du droit international. Toute autre approche impliquerait assurément à la fois reconnaissance de la RTCN et assistance à celle-ci, au mépris de l'ordre juridique international.

66. Quoi qu'il en soit, les requérants ne pourraient être tenus de démontrer avoir emprunté la voie instaurée par la loi n° 67/2005, leurs griefs concernant l'impossibilité pour les Chypriotes grecs d'accéder à leurs domiciles et à leurs biens, ce qui continuerait à être une politique et une pratique de la Turquie ; ce serait une charge lourde, discriminatoire et injuste que d'exiger d'eux qu'ils le fassent. La loi n° 67/2005 tirerait entièrement son fondement et son origine de l'article 159 de la Constitution de la RTCN et ces textes reposeraient l'un comme l'autre sur une approche du principe de bizonalité qui équivaldrait à une épuration ethnique. La loi n° 67/2005 ne mettrait pas un terme à la discrimination qui serait au cœur du dysfonctionnement systématique. Il y aurait lieu d'abroger l'article 159 de la Constitution de la RTCN, de reconnaître le droit de propriété des Chypriotes grecs et de permettre à tous les Chypriotes grecs de rentrer chez eux.

67. Enfin, les recours prévus par la loi n° 67/2005 seraient totalement inadéquats et ineffectifs en pratique. La restitution ne pourrait intervenir que dans de rares cas alors que ce devrait être le premier mode de

redressement sauf impossibilité; offrir une compensation comme seul recours légitimerait l'acquisition obligatoire d'immeubles privés par l'Etat agresseur occupant le territoire d'un autre Etat. En outre, il n'y aurait aucun moyen d'établir un manquement aux droits garantis par la Convention; le calcul de la compensation ne serait pas satisfaisant (une analyse montrerait que les compensations octroyées ne représentent que de 3 à 6 % des pertes réelles subies); la composition de la Commission méconnaîtrait l'article 6 de la Convention puisque la nomination ou la reconduction des membres dépendrait de l'indulgence présidentielle et que ces membres auraient des proches ayant des intérêts dans des biens immobiliers chypriotes grecs, de même que des membres de la Cour administrative d'appel de la RTCN qui siège en appel. Les requérants formulent d'autres critiques à l'encontre de la Commission, à savoir notamment que devant elle se déroulerait essentiellement un processus « de marchandage » dans lequel les demandeurs vulnérables seraient désavantagés, les décisions ne seraient pas motivées, il y aurait d'importantes barrières linguistiques, des retards, une absence de transparence quant à la monnaie (livre sterling ou chypriote) dans laquelle la compensation sera versée; les demandeurs auraient à prouver qu'aucune autre personne ne revendique des droits sur l'immeuble litigieux et que celui-ci n'est grevé ni d'hypothèque ni d'autres sûretés, ce qui représenterait un fardeau injustifié; on appliquerait à mauvais escient le critère pénal de la preuve au-delà de tout doute raisonnable et rien ne serait prévu pour le paiement des frais et dépens.

B. Sur l'épuisement des voies de recours internes: appréciation de la Cour

1. L'article 35 § 1 de la Convention

68. Cet article dispose:

« 1. La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive. »

2. Les principes généraux relatifs à l'épuisement des voies de recours internes

69. Il est primordial que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revête un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme. La Cour a la charge de surveiller le respect par les Etats contractants de leurs obligations au titre de la Convention. Elle ne peut et ne doit se substituer aux Etats contractants

auxquels il incombe de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux consacrés par la Convention soient respectés et protégés au niveau interne. La règle de l'épuisement des voies de recours internes est donc une partie indispensable du fonctionnement de ce mécanisme de protection. Les Etats n'ont pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Les personnes désireuses de se prévaloir de la compétence de contrôle de la Cour en ce qui concerne les griefs dirigés contre un Etat ont donc l'obligation d'utiliser auparavant les recours qu'offre le système juridique de leur pays (voir, parmi beaucoup d'autres, *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 65, *Recueil* 1996-IV). La Cour ne saurait trop souligner qu'elle n'est pas une juridiction de première instance; elle n'a pas la capacité, et il ne sied pas à sa fonction de juridiction internationale, de se prononcer sur un grand nombre d'affaires qui supposent d'établir les faits de base ou de calculer une compensation financière – deux tâches, qui, par principe et dans un souci d'effectivité, incombent aux juridictions internes.

70. En ce qui concerne l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée par l'ancien article 26 (aujourd'hui l'article 35) de la Convention, la Cour renvoie à son exposé exhaustif et classique figurant dans l'arrêt *Akdivar et autres* (*ibidem*, §§ 66-69) :

«66. Dans le cadre de l'article 26, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir notamment les arrêts *Vernillo c. France* du 20 février 1991, série A n° 198, pp. 11-12, § 27, et *Johnston et autres c. Irlande*, du 18 décembre 1986, série A n° 112, p. 22, § 45).

L'article 26 impose aussi de soulever devant l'organe interne adéquat, au moins en substance et dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite à Strasbourg; il commande en outre l'emploi des moyens de procédure propres à empêcher une violation de la Convention (arrêt *Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34).

67. Cependant, comme indiqué précédemment, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs. De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les recours internes qui s'offrent à lui (arrêt *Van Oosterwijk c. Belgique* du 6 novembre 1980, série A n° 40, pp. 18-19, §§ 36-40). Cette règle ne s'applique pas non plus lorsqu'est prouvée l'existence d'une pratique administrative consistant en la répétition d'actes interdits par la Convention et la tolérance officielle de l'Etat, de sorte que toute procédure serait vaine ou ineffective (arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, série A n° 25, p. 64, § 159, et rapport de la Commission dans cette même affaire, série B n° 23-I, pp. 394-397).

68. L'article 26 prévoit une répartition de la charge de la preuve. Il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible, était susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès. Cependant, une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien, pour une raison quelconque, n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient de cette obligation (voir notamment la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête n° 788/60, *Autriche c. Italie*, 11 janvier 1961, Annuaire, vol. 4, pp. 167-169, et de la requête n° 5577-5583/72, *Donnelly et autres c. Royaume-Uni* (première décision), 5 avril 1973, Annuaire, vol. 16, p. 265, ainsi que l'arrêt rendu le 26 juin 1987 par la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme en l'affaire *Velásquez Rodríguez*, exceptions préliminaires, § 88, série C n° 1, , et l'avis consultatif émis par cette Cour le 10 août 1990 sur les « exceptions à la règle de l'épuisement des voies de recours internes » (article 46 §§ 1, 2 a) et b) de la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme), série A n° 11, p. 32, § 41). L'un de ces éléments peut être la passivité totale des autorités nationales face à des allégations sérieuses selon lesquelles des agents de l'Etat ont commis des fautes ou causé un préjudice, par exemple lorsqu'elles n'ouvrent aucune enquête ou ne proposent aucune aide. Dans ces conditions, l'on peut dire que la charge de la preuve se déplace à nouveau, et qu'il incombe à l'Etat défendeur de montrer quelles mesures il a prises eu égard à l'ampleur et à la gravité des faits dénoncés.

69. La Cour souligne qu'elle doit appliquer cette règle en tenant dûment compte du contexte: le mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme que les Parties contractantes sont convenues d'instaurer. Elle a ainsi reconnu que l'article 26 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (arrêt Cardot, précité, p. 18, § 34). Elle a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu; en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (arrêt Van Oosterwijck, précité, p. 18, § 35). Cela signifie notamment que la Cour doit tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte juridique et politique dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle des requérants.

3. *Les questions de recours déjà examinées par la Cour dans de précédentes affaires concernant des biens*

71. La Cour a déjà eu à connaître de requêtes tirant leur origine de la situation à Chypre relativement aux biens de citoyens chypriotes grecs qui avaient fui après les événements de 1974, plus particulièrement dans l'affaire

Loizidou (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), 23 mars 1995, série A n° 310, *Loizidou* (fond), précité, et *Loizidou c. Turquie* (article 50), 28 juillet 1998, *Recueil* 1998-IV) et l'affaire interétatique examinée par la Grande Chambre de la Cour (*Chypre c. Turquie* [GC], précité, §§ 162-199), dans lesquelles ont été constatées des violations de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison de la privation continue de la jouissance des biens et, dans cette dernière affaire, aussi une violation de l'article 8 de la Convention, les personnes déplacées ne pouvant regagner leur domicile dans le nord (*Demades c. Turquie*, n° 16219/90, 31 juillet 2003).

72. Sur la question des voies de recours, la Cour rappelle le constat auquel elle est parvenue dans l'affaire interétatique et selon lequel, de par l'article 159 de la Constitution de la RTCN, les droits de propriété des Chypriotes grecs sur leurs biens situés dans le nord de Chypre n'étaient plus reconnus par les autorités de la RTCN et la légalité d'une ingérence éventuelle ne pouvait être mise en cause devant les juridictions de la RTCN. Dans ces conditions, aucune question ne se posait sous l'angle de l'épuisement des recours internes; il y avait dès lors violation de l'article 13 de la Convention du fait que la Turquie n'avait fourni aux Chypriotes grecs ne résidant pas dans le nord de Chypre aucun recours pour contester les atteintes à leurs droits garantis par l'article 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1.

73. Devant le grand nombre de requêtes individuelles exposant des griefs relativement à des biens qui se trouvaient pendantes devant la Cour et compte tenu de la loi n° 49/2003 censée introduire un mode de redressement aux requérants, la chambre avait avisé les parties à l'affaire *Xenides-Arestis* qu'il s'agirait d'une affaire pilote et elle leur avait posé des questions au sujet de la Commission d'indemnisation instituée en application de la loi et de l'intérêt éventuel du plan Annan dans cette cause. En attendant, elle avait ajourné l'examen de toutes les autres affaires similaires. Après avoir tenu une audience, elle a estimé dans sa décision sur la recevabilité que la loi n° 49/2003, qui prévoyait une compensation pour les biens immobiliers, ne remplissait pas les conditions de l'article 35 § 1 de la Convention puisque cette compensation se limitait à une réparation du dommage matériel représenté par la perte du bien immobilier, sans rien prévoir pour les biens mobiliers ni en réparation du dommage moral; aucune disposition ne prévoyait la restitution des biens; la loi ne permettait pas de régler les griefs de la requérante fondés sur les articles 8 ou 14 de la Convention; elle était vague quant à son application dans le temps (c'est-à-dire quant au point de savoir si elle s'appliquait rétroactivement aux requêtes introduites avant son entrée en vigueur); et la composition de la Commission d'indemnisation

était source de difficultés puisque – ce que le Gouvernement ne contestait pas – la majorité de ses membres habitaient des maisons appartenant ou construites sur des terrains appartenant à des Chypriotes grecs. La Cour relevait qu'une composition internationale serait de nature à conférer à cette commission autorité et crédibilité (*Xenides-Arestis*, décision précitée).

74. Dans son arrêt au principal ultérieur, la Cour a conclu que l'Etat défendeur devait mettre en place un recours qui garantisse véritablement une réparation effective des violations de la Convention constatées dans cette affaire, mais aussi dans toutes les affaires similaires pendantes devant elle, suivant les principes de protection des droits énoncés dans les dispositions applicables et conformément à sa décision sur la recevabilité (*Xenides-Arestis*, arrêt sur le fond, précité, § 40) :

«39. Avant d'examiner la demande de satisfaction équitable présentée par la requérante en vertu de l'article 41 de la Convention, et eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour se propose de rechercher quelles conséquences peuvent être tirées de l'article 46 de la Convention pour l'Etat défendeur. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 46 les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs rendus par la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe étant chargé de surveiller l'exécution de ces arrêts. Il en découle notamment que, lorsque la Cour constate une violation, l'Etat défendeur a l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41, mais aussi de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences. L'Etat défendeur demeure libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (voir *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], nos 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII, et *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 192, CEDH 2004-V).

40. La Cour estime que l'Etat défendeur doit mettre en place un recours qui garantisse véritablement une réparation effective des violations de la Convention constatées en l'espèce dans le chef de la présente requérante, mais aussi dans toutes les affaires similaires pendantes devant elle, suivant les principes de protection des droits énoncés dans les articles 8 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 et conformément à sa décision sur la recevabilité du 14 mars 2005. (...)

75. A la suite du prononcé de cet arrêt, les autorités de la RTCN promulguèrent la nouvelle loi d'indemnisation, la loi n° 67/2005 (paragraphes 35-37 ci-dessus), entrée en vigueur le 22 décembre 2005. La Commission, instituée en application de cette loi afin d'examiner les requêtes qui lui seront adressées relativement à des biens relevant de la loi

susmentionnée, est composée de cinq à sept membres, dont deux membres étrangers, M. Hans-Christian Krüger (ancien secrétaire de la Commission européenne des droits de l'homme et ancien Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe) et M. Daniel Tarschys (ancien Secrétaire général du Conseil de l'Europe) et a la compétence de décider de la restitution de biens, de leur échange ou du versement d'une compensation. Ces décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative d'appel de la RTCN.

76. Dans son arrêt sur l'article 41 de la Convention dans l'affaire *Xenides-Arestis c. Turquie* (satisfaction équitable), n° 46347/99, § 37, 7 décembre 2006, la Cour a statué en ces termes :

« La Cour se félicite des mesures prises par le Gouvernement pour tenter de remédier aux violations des droits garantis par la Convention dans le chef de la requérante ainsi qu'à celles en cause dans toutes les requêtes similaires pendantes devant elle. Elle observe que le nouveau mécanisme d'indemnisation et de restitution prend en principe dûment en compte des exigences posées par la décision de la Cour du 14 mars 2005 sur la recevabilité et de l'arrêt au principal du 22 décembre 2005. Elle relève que les parties ne sont pas parvenues sur la question de la satisfaction équitable à un accord qui lui aurait permis, comme dans l'affaire *Broniowski c. Pologne* (règlement amiable et satisfaction équitable) ([GC], n° 31443/96, CEDH 2005-IX), d'examiner en détail tous les points se rapportant à l'effectivité de ce recours. Elle ne saurait souscrire à l'argument du Gouvernement voulant qu'obligation soit maintenant faite à la requérante à ce stade de la procédure, alors que la Cour a déjà statué sur le fond, de saisir la nouvelle Commission pour solliciter la réparation des dommages subis par elle (*Doğan et autres c. Turquie* (satisfaction équitable), n°s 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02, § 50, 13 juillet 2006). »

77. La Cour a ensuite octroyé une satisfaction équitable pour dommage matériel en prenant en compte en ces termes la compensation fixée par la Commission :

« 42. Eu égard aux considérations qui précèdent, et en l'absence d'un accord entre les parties, la Cour, statuant en équité et pleinement en conformité avec la proposition de la Commission, alloue à la requérante 800 000 EUR à ce titre. »

78. Dans l'affaire *Xenides-Arestis* précitée le Gouvernement comme la requérante demandèrent le renvoi de la cause devant la Grande Chambre. Le 23 mai 2007, le collège de la Grande Chambre a repoussé leurs demandes de renvoi et l'arrêt du 7 juin 2006 est donc devenu définitif.

79. Par la suite, dans l'affaire *Eugenia Michaelidou Developments Ltd et Michael Tymvios c. Turquie* (satisfaction équitable – règlement amiable), (n° 16163/90, 22 avril 2008), la Cour a rayé l'affaire du rôle après avoir conclu à une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 du fait de la privation de jouissance d'un bien situé dans le nord de Chypre, sur la base d'un règlement par lequel le requérant acceptait l'offre d'une compensation de 1 million de dollars et d'un échange de biens faite par la Commission. La

Cour a estimé que le règlement s'inspirait du respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles (article 37 § 1 *in fine* de la Convention et article 62 § 3 du règlement) et qu'il était équitable au sens de l'article 75 § 4 du règlement. Elle a abouti à la même conclusion au sujet du règlement auquel sont parvenues les parties à l'affaire *Alexandrou c. Turquie* (satisfaction équitable et règlement amiable) (n° 16162/90, 28 juillet 2009), dans laquelle le requérant allait percevoir 1 500 000 livres sterling et se voir restituer une parcelle de terre.

4. *L'appréciation de la Cour*

a) **Remarque liminaire**

80. La Cour relève que les requérants et le gouvernement intervenant formulent des observations sur l'applicabilité de la procédure d'arrêt pilote aux affaires concernant des biens situés dans le nord de Chypre ; en particulier, ils mettent en cause la bonne foi du gouvernement turc dans la façon qu'il a d'envisager un mode de redressement et ils soutiennent qu'il ne devrait pas être permis à la Turquie de tirer profit d'une procédure d'arrêt pilote puisqu'elle porte la responsabilité de retards indus dans l'exécution d'arrêts antérieurs.

81. Un investissement proactif d'un gouvernement défendeur dans les procédures aide assurément au règlement de groupes de requêtes et à la solution rapide des questions d'exécution. Il va sans dire, toutefois, que les Etats contractants sont tenus, en tout état de cause, de se conformer aux arrêts de la Cour, qu'ils soient ou non engagés dans un dialogue attestant de leur volonté de trouver des solutions générales à un problème de grande échelle. La compétence qu'a la Cour de lancer une procédure d'arrêt pilote devant une série d'affaires répétitives ou clones n'est pas subordonnée à la conduite d'un gouvernement.

82. Les huit requêtes à l'examen sont les premières requêtes non encore déclarées recevables qui sont examinées depuis la procédure d'arrêt pilote suivie dans l'affaire *Xenides-Arestis*, précitée. Bien que dans cette affaire-là, la chambre ait conclu au caractère apparemment adéquat du recours (paragraphe 76 ci-dessus), son arrêt ne comportait pas une analyse détaillée des points de principe et d'interprétation de la Convention que les parties avaient soulevés. Le fait que le collège de la Grande Chambre n'ait pas accueilli les demandes de renvoi devant celle-ci de l'affaire *Xenides-Arestis* (paragraphe 78 ci-dessus) ne signifie pas que la Grande Chambre soit formellement liée de quelque manière par les constats de la chambre. Elle n'est pas davantage

liée par tel ou tel autre précédent (voir, par exemple, *Scoppola c. Italie* (n° 2) [GC], n° 10249/03, § 104, 17 septembre 2009). Elle se prononcera sur les questions soulevées en l'espèce en tenant pleinement compte des observations des parties et des principes établis dans sa jurisprudence quant à l'interprétation de la Convention, dans le cadre de laquelle il ne faut surtout pas oublier que celle-ci a pour but de « protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs » (voir, entre autres, *Folgero et autres c. Norvège* [GC], n° 15472/02, § 100, CEDH 2007-III, et *Salduz c. Turquie* [GC], n° 36391/02, § 51, CEDH 2008).

b) Contexte des présentes requêtes

83. La Cour observe que les arguments de toutes les parties reflètent le différend politique profond qui oppose de longue date la République de Chypre et la Turquie à propos de l'avenir de l'île de Chypre et de la solution à apporter à la question des biens.

84. En ce qui concerne les présentes affaires, quelque trente-cinq ans se sont écoulés depuis que les requérants ont perdu, en 1974, la possession de leurs biens dans le nord de Chypre. Des générations sont passées. La population locale n'est pas demeurée immobile. Des Chypriotes turcs qui habitaient le nord ont déménagé ailleurs; des réfugiés chypriotes turcs du sud se sont établis dans le nord; des colons turcs de Turquie sont arrivés en grand nombre et ont établi leur domicile dans le nord. Maintes propriétés chypriotes grecques ont changé de main au moins une fois, que ce soit par mutation, donation ou héritage.

85. La Cour se trouve donc confrontée à des affaires lourdes d'une complexité politique, historique et factuelle tenant à un problème qui aurait dû être résolu par toutes les parties ayant la pleine responsabilité de trouver une solution au niveau politique. Cette réalité de même que le passage du temps et l'évolution continue du différend politique plus large doivent guider la Cour dans son interprétation et son application de la Convention qui ne sauraient être ni statiques ni aveugles aux circonstances factuelles concrètes si l'on veut qu'elles soient cohérentes et aient du sens.

86. C'est à la lumière des considérations qui précèdent que la Cour va entreprendre l'examen des deux grands volets d'objections que les requérants et le gouvernement intervenant opposent à la procédure devant la Commission. Premièrement, la condition de l'épuisement des voies de recours internes s'applique-t-elle tant soit peu à la situation des Chypriotes grecs propriétaires de biens sous le contrôle de la RTCN ? Puis, deuxièmement, l'Etat défendeur a-t-il, avec la Commission, mis en place un organe capable de fournir un redressement effectif ?

c) Application de l'article 35 § 1 de la Convention dans les présentes affaires

i. Quant à l'argument selon lequel les requérants ne sauraient être tenus d'user d'une voie de recours qui a vu le jour après l'introduction de leurs requêtes

87. La Cour observe qu'en effet l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant elle. Toutefois, comme elle l'a dit à maintes reprises, cette règle souffre des exceptions qui peuvent se justifier par les circonstances d'une affaire donnée (*Baumann c. France*, n° 33592/96, § 47, CEDH 2001-V, et *Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX). En particulier, la Cour s'est précédemment écartée de ce principe général par exemple dans des affaires dirigées contre l'Italie, la Croatie et la Slovaquie concernant des voies de recours pour durée excessive de la procédure (*Brusco*, précitée, *Nogolica c. Croatie* (déc.), n° 77784/01, CEDH 2002-VIII, *Andrášik et autres c. Slovaquie* (déc.), n°s 57984/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00, 68563/01 et 60226/00, CEDH 2002-IX) et dans *İçyer c. Turquie* (déc.), (n° 18888/02, CEDH 2006-I) concernant un nouveau recours indemnitaire pour ingérence dans le droit de propriété (voir aussi *Charzyński c. Pologne* (déc.), n° 15212/03, CEDH 2005-V, et *Michalak c. Pologne* (déc.), n° 24549/03, 1^{er} mars 2005). Comme dans les présentes affaires, les voies de recours qui se trouvaient en cause dans ces affaires-là avaient été instaurées pour vider au niveau interne les griefs fondés sur la Convention de personnes dont les requêtes pendantes devant la Cour concernaient des problèmes similaires.

88. La Cour, qui attache de l'importance au caractère subsidiaire de son rôle, estime que l'exception vaut aussi en l'espèce. Dans la mesure où dans les affaires citées plus haut elle a pris en compte le caractère effectif et accessible des recours qui étaient intervenus, elle examinera ci-dessous ces questions séparément.

ii. Quant à l'argument selon lequel la loi d'indemnisation de la RTCN ne fait pas partie du droit interne turc

89. La Cour juge cet argument artificiel. Dans de nombreuses affaires, elle a tenu la Turquie pour responsable des actes et omissions des autorités de l'entité de la RTCN, sinon la Cour n'aurait pas eu la compétence d'examiner les plaintes concernant le nord de Chypre présentées par des requérants contre l'Etat défendeur. Pour autant que des actes d'autorités ou d'institutions de la RTCN instaurent une voie de recours interne, celle-ci peut être réputée une « voie de recours interne » ou une « voie de recours nationale » vis-à-vis de la Turquie aux fins de l'article 35 § 1 (*Chypre c. Turquie*, précité, §§ 101-102). Il ne faut pas non plus oublier que la loi n° 67/2005 et

la Commission ont vu le jour parce que la Cour avait estimé dans *Xenides-Arestis* (précité) que la Turquie devait introduire un recours qui assure la protection effective des droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 dans le cas de la requérante comme pour toutes les requêtes similaires pendantes devant la Cour. Accepter la réalité fonctionnelle des recours ne revient pas à dire que la Turquie exerce une souveraineté internationalement reconnue sur le nord de Chypre.

iii. Quant à l'argument selon lequel il n'existait nulle obligation de se prévaloir du recours en raison de l'existence d'une pratique administrative de violations continues des droits des requérants

90. Il est exact que dans l'affaire interétatique, la Commission européenne des droits de l'homme a expressément conclu à l'existence de pratiques administratives au regard de l'article 8 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 en ce qui concernait la politique publique reconnue consistant à refuser à des Chypriotes grecs la possibilité d'entrer dans le nord de Chypre (rapport de la Commission, §§ 264-265), ainsi que la législation et la pratique face aux atteintes aux droits de propriété. Tout en souscrivant à l'analyse de la Commission, la Cour a accordé dans son arrêt sur cette affaire de l'importance à l'absence de voies de recours internes effectives due à la législation applicable, de même qu'aux attitudes et politiques officielles qui prévalaient (arrêt précité, §§ 171 et 184). Les choses ont changé. Il existe désormais une législation qui tend à fournir un système de réparation et qui est interprétée de manière à se concilier avec le droit international, dont la Convention (paragraphe 33-37 ci-dessus). Par ailleurs, le climat politique s'est amélioré; ainsi, les frontières avec le nord ne sont plus fermées.

91. Il doit être loisible à un Etat de prendre des mesures pour éradiquer une pratique administrative. Dès lors, pour autant que cette objection revient à dire que les recours offerts par la Commission ne remédient pas aux violations, c'est une question que la Cour devra aborder ci-dessous lorsqu'elle examinera si cette dernière fournit une réparation adéquate.

iv. Quant à l'argument selon lequel l'obligation d'épuisement des voies de recours internes confère une légitimité à une occupation illégale

92. C'est là l'argument qui sous-tend la plupart des objections soulevées par les requérants et le gouvernement intervenant. Ce n'est pas la première fois qu'il est avancé devant la Cour, à laquelle le gouvernement intervenant, rejoint par les requérants, demande instamment de reconsidérer la position qu'elle a adoptée dans de précédentes affaires.

93. En particulier, dans la présente procédure, les parties divergent quant au point de savoir si le principe dit « de la Namibie » est pertinent ou applicable : en bref, selon ce principe, même si la communauté internationale ne reconnaît pas la légitimité de l'administration d'un territoire, « le droit international reconna[ît] en pareil cas la légitimité de certains arrangements et transactions juridiques (...) dont on ne pourrait méconnaître les effets qu'au détriment des habitants du territoire » (Avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice dans l'affaire de la Namibie (Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Recueil de la Cour internationale de justice 1971, vol. 16, p. 56, § 125).

94. La Cour admet que la question dont la Cour internationale de justice était appelée à connaître était différente. La situation de la Namibie n'est pas celle du nord de Chypre, notamment parce que dans la présente affaire les requérants ne vivent pas en zone occupée une situation où la réalité quotidienne élémentaire commande de reconnaître certains rapports juridiques, mais ils revendiquent d'un autre Etat leurs droits sur des biens placés sous le contrôle de la puissance occupante. La Cour ne s'appuie pas moins sur cette source et d'autres (*Chypre c. Turquie*, précité, §§ 89-102, en ce qui concerne la façon dont la Grande Chambre a traité précédemment cette question) pour conclure que le simple fait qu'il y ait occupation illégale ne prive pas de toute validité au regard de la Convention tous les actes administratifs, juridiques ou judiciaires éventuels. Comme elle l'a dit dans l'affaire interétatique :

« (...) l'obligation de ne pas tenir compte des actes des entités de fait est loin d'être absolue. La vie continue pour les habitants de la région concernée. Les autorités de fait, y compris leurs tribunaux, doivent rendre cette vie tolérable et la protéger et, dans l'intérêt même des habitants, les actes y relatifs émanant de ces autorités ne peuvent tout simplement pas être ignorés par les Etats tiers et par les institutions internationales, en particulier les juridictions, y compris la nôtre. » (*ibidem*, § 96)

95. En outre, le contrôle global que la Turquie exerce sur le territoire du nord de Chypre implique qu'elle est responsable des politiques et actes de la RTCN et que les personnes affectées par ces politiques ou actes relèvent de sa « juridiction » aux fins de l'article 1 de la Convention, avec cette conséquence que la Turquie est comptable des violations des droits conventionnels qui se produisent sur ce territoire et est tenue de prendre des mesures positives pour protéger ces droits. Il serait contradictoire avec la responsabilité qui incombe ainsi à la Turquie sur le terrain de la Convention de ne pas reconnaître de validité ou de base « légale » au regard de la Convention aux mesures de droit civil, administratif ou pénal que les

autorités de la RTCN adoptent, appliquent ou exécutent sur ce territoire (*Foka c. Turquie*, n° 28940/95, § 83, 24 juin 2008, où la Cour a jugé légale l'arrestation, par un policier de la RTCN, de la requérante, une Chypriote grecque, pour obstruction, et *Protopapa c. Turquie*, n° 16084/90, § 87, 24 février 2009, où la Cour a jugé conforme à l'article 6 un procès pénal devant un tribunal de la RTCN, puisqu'il n'y avait aucun motif de conclure que les tribunaux en question n'étaient pas indépendants ou impartiaux ou qu'ils étaient inspirés par des motifs politiques).

96. Selon la Cour, ce qui est essentiel, c'est d'éviter un vide qui opère au détriment de ceux qui vivent sous l'occupation ou de ceux qui, vivant à l'étranger, peuvent se prétendre victimes de manquements à leurs droits. En attendant une solution à la dimension internationale de la situation, la Cour juge de la première importance que les individus continuent à bénéficier de la protection de leurs droits sur place au quotidien. Le droit de recours individuel prévu par la Convention n'est pas un substitut à un mécanisme et à un cadre judiciaires qui fonctionnent quand il s'agit de mettre en œuvre le droit pénal et civil. Même si les requérants ne vivent pas à proprement parler sous le contrôle de la RTCN, la Cour considère que, s'il existe sous les auspices de l'Etat défendeur un recours effectif pour leurs griefs, la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention s'applique. Comme la Cour ne cesse de le souligner, cette conclusion ne remet nullement en cause la position adoptée par la communauté internationale quant à l'établissement de la RTCN ou le fait que le gouvernement de la République de Chypre reste le seul gouvernement légitime de Chypre (*Foka*, précité, § 84). La Cour demeure de l'avis que permettre à l'Etat défendeur de redresser les torts qui lui sont imputables n'emporte pas légitimation indirecte d'un régime illégal au regard du droit international.

97. Les requérants dans les présentes affaires, rejoints par le gouvernement intervenant, n'en soutiennent pas moins que le principe de l'épuisement des voies de recours internes ne peut s'appliquer à eux car on ne peut considérer qu'il est à leur avantage d'être tenus d'épuiser les recours, si l'on tient compte du temps, des efforts et de l'humiliation que cela suppose après des années de violations flagrantes et continues. La Cour ne saurait souscrire à l'argument voulant qu'il soit en quelque sorte préférable que des individus portent directement leurs causes devant elle plutôt que de se prévaloir de voies de recours disponibles au niveau interne; pareille attitude va à l'encontre du principe fondamental de l'épuisement des voies de recours internes. Un organe interne adéquat, qui a accès aux biens, registres et archives, est certainement mieux placé pour statuer sur des questions complexes de propriété et d'évaluation et pour fixer une indemnisation.

98. La Cour estime donc que reconnaître l'existence d'une voie de recours interne ne va pas à l'encontre des intérêts des personnes qui se prétendent victimes de violations. Elle donne acte de la force des sentiments exprimés par certains des requérants. Elle ne peut toutefois accorder une importance déterminante à l'argument selon lequel il serait irritant d'avoir à s'adresser aux autorités du nord de Chypre. Dans un contexte de conflit et d'hostilité, un tel argument pourrait tout aussi bien être avancé à propos de tel ou tel organe ou autorité officielle de la métropole turque, ou d'ailleurs par toute victime d'une violation qui se trouve face à la perspective de chercher remède auprès d'un Etat qui est responsable de l'atteinte subie par elle. Le fait que les requérants résident en dehors de la zone occupée ne constitue pas une raison de principe justifiant de ne pas attendre d'eux qu'ils s'adressent à un organe de la RTCN s'il peut être démontré qu'une voie de recours est à la fois accessible et efficace (voir, par exemple, *Chypre c. Turquie*, nos 6780/74 et 6950/75, décision de la Commission du 26 mai 1975, § 14, DR 2, pp. 138, 151; *Chypre c. Turquie*, n° 8007/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, § 34, DR 13, pp. 85, 152). Des frontières, de fait ou de droit, ne mettent pas en soi obstacle à l'épuisement des voies de recours internes; en principe, des requérants qui résident hors de la juridiction d'un Etat contractant ne sont pas relevés de l'obligation d'épuiser des voies de recours internes dans cet Etat, en dépit des inconvénients pratiques que cela représente ou d'une réticence personnelle compréhensible.

v. Quant à l'argument selon lequel les voies de recours internes n'ont pas à être épuisées lorsqu'il n'existe pas de lien pertinent entre les personnes lésées et l'Etat responsable

99. La Cour note que le gouvernement intervenant avance un argument de limitation territoriale pour soutenir que les Chypriotes grecs propriétaires de biens qui ne se sont pas soumis de leur plein gré à la juridiction de la Turquie ne peuvent être tenus de se prévaloir des voies de recours de celles-ci pour des actes attentatoires à leurs droits qui ont été commis en-dehors de la juridiction légale de la Turquie. Sinon, selon le gouvernement intervenant, l'agresseur serait traité comme s'il avait le pouvoir d'abroger des droits privés et de créer de nouvelles procédures légales; il serait donc contraire aux principes d'insister pour que des victimes d'une invasion armée illégale épuisent d'abord des procédures que l'envahisseur leur impose.

100. Au soutien de son argument, le gouvernement intervenant invoque la position adoptée en droit international et déjà examinée plus haut, voulant que l'on ne puisse traiter les institutions et procédures imposées par la force par une puissance occupante comme si elles avaient été mises en place par le gouvernement légal de l'Etat. Toutefois, il n'y a pas de corrélation directe

ou automatique entre la question de la reconnaissance de la RTCN et de la prise prétendue par celle-ci de la souveraineté sur le nord de Chypre au plan international, d'une part, et l'application de l'article 35 § 1 de la Convention, d'autre part.

101. La Cour rappelle qu'il n'est pas rare que des requérants soient tenus d'épuiser des voies de recours internes même s'ils n'ont pas choisi de leur plein gré de se placer sous la juridiction de l'Etat défendeur (*Pad et autres c. Turquie* (déc.), n° 60167/00, 28 juin 2007, concernant des villageois iraniens abattus dans la zone frontrière par les forces de sécurité turques, et *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni* (déc.), n° 61498/08, 30 juin 2009, concernant des Irakiens détenus par les forces de sécurité britanniques à Basrah). Dans le système de la Convention, le principe de subsidiarité revêt une importance primordiale pour la protection des droits au niveau interne; lorsqu'il existe des voies de recours internes effectives, un requérant est tenu de s'en prévaloir avant d'invoquer le contrôle international de la Cour. Les Etats contractants sont tenus, de par les exigences rigoureuses de la prééminence du droit que consacrent les dispositions de la Convention, précisément d'offrir des mécanismes qui permettent d'engager la responsabilité de leurs forces de sécurité ou d'autres autorités à raison de leurs actes et d'accorder réparation, quelle que soit l'identité ou l'origine de la victime alléguée.

102. La Cour rejette donc cet argument.

vi. Conclusion

103. Aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention, les recours qui existent en RTCN, en particulier la procédure de la Commission, peuvent être réputés des «voies de recours internes» de l'Etat défendeur. Aucun motif d'exclure l'application de l'article 35 § 1 de la Convention n'a été établi. La Cour va donc envisager maintenant le caractère effectif ou non de la loi n° 67/2005, en particulier de la Commission.

d) Sur l'existence de voies de recours accessibles et effectives

104. La Cour note tout d'abord que la Commission fonctionne depuis mars 2006 et a réglé quatre-vingt-cinq demandes moyennant le versement d'importantes sommes d'argent à titre d'indemnisation, la restitution de biens dans le cas de quatre demandeurs et l'échange de biens dans plusieurs autres affaires (paragraphe 40 ci-dessus). Trois cents autres demandes se trouvent actuellement pendantes devant elle.

105. Les requérants, appuyés par le gouvernement intervenant, soutiennent avec vigueur que la Commission ne représente pas un recours effectif pour de nombreuses raisons, dont le caractère inadéquat et vicié du recours, le manque d'indépendance et d'impartialité de la Commission, le

caractère insuffisant de l'indemnisation et l'inaccessibilité de la procédure. La Cour examinera ces points tour à tour.

i. Adéquation du recours

106. Les requérants et le gouvernement intervenant contestent l'authenticité du dispositif mis en place, qu'ils qualifient d'imposture ou d'écran de fumée, estimant qu'au lieu d'assurer une réparation effective aux propriétaires de biens, la Commission cherche à légitimer la saisie illégale de ces biens. Cela serait démontré par l'absence, dans la procédure de la Commission, de toute disposition reconnaissant qu'il y a eu violation des droits et par le fait que tout le mécanisme reposerait sur l'article 159 de la Constitution de la RTCN qui aurait pour finalité, d'une manière grossièrement discriminatoire, avec un relent d'épuration ethnique, d'exproprier les biens des Chypriotes grecs et qui pourtant n'aurait pas encore été abrogé. En outre, le pourcentage des biens qui auraient été restitués à leurs propriétaires serait faible alors que cette restitution devrait représenter le premier mode de réparation, ne laissant à cet égard à la Commission aucune latitude qui soit illimitée et dénuée de transparence.

107. La Cour rappelle que dans l'affaire *Loizidou* (arrêt sur le fond, précité), observant que la communauté internationale ne considérait pas la RTCN comme un Etat en droit international et que la République de Chypre demeurerait le seul gouvernement légitime de Chypre, elle a dit ne pouvoir attribuer une validité juridique aux fins de la Convention à des dispositions telles que l'article 159 de la Constitution de la RTCN qui tendait à priver les Chypriotes grecs de la propriété de leurs biens. Certes, l'article 159 n'a pas été abrogé, mais les autorités internes de la RTCN, en particulier la Cour constitutionnelle qui souligne avec force que cette législation doit être interprétée de manière à permettre aux propriétaires chypriotes grecs de recouvrer la possession de leurs biens et de percevoir une compensation (paragraphe 38-39 ci-dessus), ont pris acte de la position du droit international et des constats de la Cour. Pour des raisons d'ordre pratique évidentes, on ne peut guère s'attendre à ce que les autorités de la RTCN elles-mêmes déclarent nul et non avenu le système juridique et administratif existant dans les zones occupées pour satisfaire aux objections de principe soulevées par les requérants et le gouvernement intervenant.

108. D'ailleurs, la Cour note que le gouvernement turc ne conteste plus sa responsabilité au regard de la Convention pour les régions placées sous le contrôle de la RTCN et il a reconnu en substance le droit des propriétaires chypriotes grecs à des voies de recours pour les atteintes à leurs droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1. Cette reconnaissance sous-tend la mise en

place de la Commission, qui s'efforce d'appliquer les constats auxquels la Cour est parvenue dans de précédentes affaires.

109. De toute façon, l'article 35 § 1 de la Convention, qui concerne l'existence de recours adéquats, n'exige pas de manière générale que les autorités reconnaissent spécifiquement que des droits ont été violés; cette reconnaissance est plutôt exigée lorsqu'il s'agit de constater qu'un requérant a cessé d'être victime d'une violation, qualité nécessaire pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention (*Eckle c. Allemagne*, 15 juillet 1982, § 66, série A n° 51), question qui ne se pose pas ici. Dans les circonstances des présentes affaires, la Cour ne décèle aucune base lui permettant de conclure que le recours n'est pas adéquat faute pour les autorités d'avoir indiqué formellement qu'un acte était illégal ou qu'il y avait eu atteinte à des droits (voir, *mutatis mutandis*, la compensation offerte dans les affaires concernant les biens au-delà du Boug, par exemple dans *Wolkenberg et autres c. Pologne* (déc.), n° 50003/99, 4 décembre 2007, et la compensation offerte pour l'expulsion d'un domicile ou d'un village dans *İçyer*, précitée).

110. Quant à la critique selon laquelle la restitution de la possession de leurs biens à des propriétaires chypriotes grecs serait envisagée de manière par trop restrictive, la Cour rappelle que, dans l'affaire *Loizidou* (arrêt sur le fond, précité, § 44), elle a déclaré non valide l'article 159 de la Constitution de la RTCN que le gouvernement turc invoquait pour démontrer que les biens avaient été expropriés par un acte instantané antérieur à la compétence temporelle de la Cour (précité, § 44). Comme elle a estimé que le régime de la RTCN n'avait pas la capacité de priver des propriétaires de leur titre de propriété, mais seulement de la possession, il y avait donc une situation continue de violation du fait qu'il était toujours mis obstacle à l'accès des propriétaires chypriotes grecs à leurs biens et à leur jouissance de ceux-ci, situation qui relevait de la compétence temporelle de la Cour. Il y a lieu de noter que dans toutes les affaires qui ont suivi, les propriétaires chypriotes grecs n'ont ainsi réclamé une réparation que pour le dommage matériel résultant de la perte de l'usage de leurs biens, et non une compensation pour la perte de leurs biens eux-mêmes puisqu'ils continuaient à en être considérés comme les propriétaires légaux.

111. Dès lors, des personnes s'affirmant propriétaires de biens dans le nord peuvent en théorie se présenter périodiquement devant la Cour et se plaindre indéfiniment d'avoir perdu des loyers tant qu'une solution politique au problème de Chypre n'aura pas été trouvée. Au stade actuel, de nombreuses décennies après que les propriétaires d'alors ont perdu la possession de leurs biens, ceux-ci ont, dans de nombreux cas, changé de main, par donation, succession ou autre; les personnes qui revendiquent

le titre de propriété peuvent n'avoir jamais vu les biens en question et encore moins en avoir eu l'usage. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure la notion de titre légal et l'espérance de jouir pleinement des avantages qui s'attachent à ce titre sont réalistes en pratique. Les pertes dont il est fait état deviennent de plus en plus spéculatives et hypothétiques. Il faut se souvenir qu'il y a toujours un solide lien de droit et de fait entre propriété et possession (voir, par exemple, *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni* [GC], n° 44302/02, CEDH 2007-III concernant l'extinction du titre de propriété en cas de possession acquisitive) et il faut reconnaître que le temps passant la détention d'un titre de propriété peut se trouver dépourvue de toutes conséquences pratiques.

112. Non pas que les requérants dans les présentes affaires aient perdu la propriété de leurs biens au sens formel ; la Cour se gardera de toute idée qu'une occupation militaire doit être considérée comme une forme de prescription acquisitive par le jeu de laquelle la propriété serait légalement transférée à l'envahisseur. Il serait pourtant irréaliste de penser qu'à la suite des présentes affaires, la Cour devrait ou pourrait ordonner directement au gouvernement turc de faire en sorte que les requérants puissent accéder à leurs biens et en avoir la pleine possession, indépendamment du point de savoir qui y vit désormais ou si les biens en question se trouvent prétendument dans une zone militairement sensible ou sont affectés à des usages publics essentiels.

113. La Cour conclut que l'atténuation au fil du temps du lien entre le véritable propriétaire, d'une part, et la possession et l'usage des biens en question, d'autre part, a par la force des choses des conséquences sur le mode de réparation qui pourra passer pour satisfaire aux exigences de l'article 35 § 1 de la Convention.

114. La Cour indique dans sa jurisprudence que si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, c'est à l'Etat défendeur qu'il incombe d'y procéder. Toutefois, s'il n'est pas possible de rétablir la situation antérieure à la violation, la Cour impose invariablement à l'Etat contractant de verser à la place une compensation pour la valeur du bien. En effet, les Etats contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt constatant une violation. Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par l'article 1 de la Convention aux Etats contractants : assurer le respect des droits et libertés garantis (voir, parmi maints arrêts, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), 31 octobre 1995, § 34, série A n° 330-B). La Cour applique constamment l'approche décrite ci-dessus même à des affaires d'expropriations manifestement illégales et flagrantes (voir, par exemple, *ibidem*, et *Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96,

CEDH 2000-XI); elle estime qu'aucune différence de principe ne surgit lorsque l'illégalité se situe à un niveau international. Certes, la communauté internationale considère la Turquie comme un occupant illégal de la partie nord de Chypre, mais cela n'implique pas que lorsqu'elle a à connaître de requêtes individuelles concernant des ingérences dans le droit au respect des biens, la Cour doit appliquer la Convention d'une manière tant soit peu différente.

115. Les requérants trouvent que ce serait là permettre à la Turquie de tirer avantage de son illégalité. La Cour répond que, du point de vue de la Convention, les biens sont une chose matérielle qui peut être évaluée et peut faire l'objet d'une compensation financière. En cas de versement d'une compensation en conformité avec la jurisprudence de la Cour, il n'y a en général pas de déséquilibre abusif entre les parties. La Cour estime de même que l'échange de biens peut constituer une forme acceptable de réparation. Il est exact, comme les requérants et le gouvernement intervenant le soutiennent, que la Convention doit s'interpréter, dans toute la mesure du possible, en harmonie avec les autres principes du droit international, dont elle fait partie (*Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 60, CEDH 2001-XI); la Cour doit toutefois aussi tenir compte du caractère particulier de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme (voir, parmi d'autres, *Banković et autres c. Belgique et autres* (déc.) [GC], n° 52207/99, § 57, CEDH 2001-XII). Le système de la Convention traite très majoritairement de requêtes individuelles. Les présentes requêtes concernent des ingérences dans des droits patrimoniaux individuels et des possibilités existantes de les redresser – elles ne sauraient constituer un instrument de revendication de droits souverains ou de constats de violations du droit international entre des Etats contractants.

116. La Cour se doit aussi de relever que quelque trente-cinq ans après que les requérants, ou les propriétaires précédents, ont quitté leur propriété, elle risquerait de verser dans l'arbitraire et de manquer de discernement si elle tentait d'imposer à l'Etat défendeur l'obligation de procéder à une restitution dans tous les cas, ou du moins dans tous les cas sauf ceux où se présente une impossibilité matérielle, ainsi que le suggèrent les requérants et le gouvernement intervenant, suggestion qui fait fi de toutes les difficultés d'ordre juridique ou pratique hormis la perte ou la destruction permanentes du bien en question. La Cour ne saurait souscrire à l'idée qu'il ne peut être permis à l'Etat défendeur de prendre en compte d'autres considérations, en particulier la situation des tiers. Lorsqu'elle interprète et applique les clauses de la Convention, la Cour ne saurait imposer à un Etat l'obligation inconditionnelle de faire expulser de force et de reloger un nombre

potentiellement important d'hommes, de femmes et d'enfants, fût-ce dans le but de défendre les droits de victimes de violations de la Convention.

117. Il ressort clairement de sa jurisprudence que si la Cour a pu estimer que les lois de restitution mises en œuvre pour atténuer les conséquences d'atteintes massives aux droits de propriété, causées, par exemple, par les régimes communistes, poursuivaient un but légitime, elle a toutefois jugé nécessaire de faire en sorte que l'atténuation des anciennes atteintes ne crée pas de nouveaux torts disproportionnés. A cet effet, la législation devrait permettre de tenir compte des circonstances de chaque espèce (voir, par exemple, *Pincová et Pinc c. République tchèque*, n° 36548/97, § 58, CEDH 2002-VIII). Il n'y a donc dans la jurisprudence de la Cour aucun précédent qui vienne à l'appui de la proposition voulant qu'un Etat contractant applique une politique généralisée consistant à restituer les biens aux propriétaires sans prendre en compte l'usage ou l'occupation auxquels les biens en question sont affectés au moment considéré.

118. La Cour demeure donc de l'avis qu'elle doit laisser le choix des moyens à mettre en œuvre pour redresser des atteintes aux droits de propriété aux Etats contractants, qui sont les mieux placés pour apprécier les modalités pratiques, les priorités et les intérêts concurrents au niveau interne même dans une situation comme celle qui règne dans la partie nord de Chypre. Le caractère discrétionnaire prétendu du pouvoir de restitution que confère la loi n° 67/2005 ne pose dès lors aucun problème.

119. Pour autant que les requérants protestent que seule une petite proportion des biens sous occupation se prêterait en pratique à une restitution selon le nouveau dispositif, la Cour ne considère pas que cet élément, dans la mesure où on peut le tenir pour une affirmation exacte, compromette l'efficacité du nouveau système. Dans l'affaire *Xenides-Arestis* (décision précitée), elle avait considéré comme une lacune l'absence de toute disposition prévoyant la restitution. Des restitutions de biens ayant déjà eu lieu, elle a la conviction que la loi modifiée a comblé cette lacune.

ii. Indépendance et impartialité

120. La Cour observe que la Commission se compose de cinq à sept membres, dont deux sont des membres internationaux et indépendants, et que les mêmes règles s'appliquent à eux comme aux hauts magistrats de la RTCN pour ce qui est de la nomination et de la cessation des fonctions ainsi que des conditions de service. Les personnes qui occupent des biens chypriotes grecs sont expressément exclues. Les requérants et le gouvernement intervenant affirment que nul dans le nord ne peut prétendre n'être pas touché par ce problème à grande échelle, mais cette allégation à caractère général ne suffit pas à jeter le doute sur la composition de la

Commission. La Cour n'estime pas davantage que le caractère illégal du régime au regard du droit international et la présence continue du personnel militaire turc ou le fait que les membres de la Commission soient nommés par le président de la RTCN ôtent à la Commission toute impartialité objective ou indépendance dans l'exercice des fonctions que lui assigne la loi n° 67/2005. Aucun motif spécifique et étayé de considérer que les membres de la Commission manquent d'impartialité subjective n'a été avancé.

iii. Adéquation de la compensation

121. Les requérants et le gouvernement intervenant soutiennent que les montants alloués par la Commission sont déraisonnablement faibles si on les compare aux sommes que la Cour a accordées précédemment à titre de satisfaction équitable. La Cour fait toutefois observer que dans l'affaire *Xenides-Arestis* précitée, elle a octroyé 800 000 euros pour le dommage matériel, soit l'équivalent du chiffre de 466 289 livres chypriotes (CYP) que la Commission proposait au lieu des 716 101 CYP que réclamait la requérante. Elle signale aussi le règlement intervenu dans l'affaire *Eugenia Michaelidou Developments Ltd et Michael Tymvios* précitée qui reposait sur l'évaluation de la Commission. Si, dans l'affaire *Demades* (précitée), la Cour a alloué la somme réclamée par le requérant plutôt que celle préconisée par le Gouvernement qui avait demandé son concours à la Commission, cela s'explique par le fait que le Gouvernement ne lui avait pas fourni d'éléments suffisants à l'appui de l'évaluation qu'il produisait devant elle.

122. La Cour note que le gouvernement intervenant a déposé des rapports de son service du cadastre selon lesquels la Commission a jusqu'ici octroyé aux demandeurs qui l'ont saisie seulement 2 à 6 % de la véritable valeur des biens. Il semblerait toutefois que ces chiffres reposent sur des calculs comprenant le manque à gagner – encore qu'il ne soit pas certain que les demandeurs concernés aient en fait formulé des prétentions à propos de celui-ci – ainsi que des intérêts à taux élevé, que la Cour n'a pas accepté précédemment d'inclure dans les indemnités qu'elle a accordées à titre de satisfaction équitable. En outre, les sommes avancées, par exemple, pour les champs sans immeuble résidentiel ou autre semblent elles aussi disproportionnées, compte tenu du caractère spéculatif des hypothèses formulées quant à leur rentabilité. Il n'apparaît pas non plus que l'un quelconque des demandeurs prétendument mécontents des sommes allouées ait interjeté appel devant la Cour administrative d'appel comme la possibilité en est offerte.

123. Dès lors, la Cour estime impossible de dire que les sommes allouées à titre de compensation en application de la loi n° 67/2005 seront automatiquement en-deçà de ce qui peut être considéré comme une

compensation raisonnable ou, pour appliquer le critère de comparaison utilisé dans les affaires de durée de procédure, qu'elles seront « manifestement déraisonnables » (*Cocchiarella c. Italie* [GC], n° 64886/01, § 140, CEDH 2006-V, et *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, §§ 214 et 272, CEDH 2006-V).

iv. Accessibilité et effectivité du recours

124. Les requérants dénoncent à ce propos la charge de la preuve que la loi n° 67/2005 fait peser sur les demandeurs. La Cour observe que les individus revendiquant des biens mobiliers ou immobiliers sont tenus de prouver leur propriété ou leur titre au-delà de tout doute raisonnable et de fournir une preuve écrite pour les biens mobiliers. C'est la même charge de la preuve que celle souvent invoquée par la Cour, notamment dans le contexte des articles 2 et 3 de la Convention, mais il y a lieu de noter que la Cour emprunte une démarche autonome qui se distingue de celle des ordres juridiques nationaux (*Natchova et autres c. Bulgarie* [GC], nos 43577/98 et 43579/98, § 147, CEDH 2005-VII). De même, le libellé des normes de droit interne en matière de preuves ne peut s'envisager séparément de leur application concrète et il ne ressort pas des documents en possession de la Cour que cet élément ait conduit au rejet d'un nombre important de demandes. Les doléances formulées sur le terrain de la Convention doivent aussi être étayées par des pièces probantes. Les demandeurs qui se heurtent à des difficultés pour porter leur plainte devant la Commission rencontreraient les mêmes difficultés s'ils s'adressaient à la Cour. Donc, l'obligation faite aux demandeurs de produire des titres de propriété ou la preuve de leur qualité, même si dans certains cas elle peut représenter un lourd fardeau, apparaît comme une condition préalable nécessaire et inéluctable à l'introduction d'une demande.

125. La Cour ne considère pas davantage que la loi ne met en place aucune disposition pour le paiement d'une compensation, puisque obligation est faite à l'organe compétent de prévoir une somme à cet effet dans le budget (voir l'article 18 de la loi n° 67/2005 au paragraphe 36 ci-dessus). Les requérants soutiennent que ce dispositif prendra un laps de temps déraisonnable, mais la Cour n'a en sa possession aucun élément venant étayer cette thèse. On ne saurait invoquer le fait que plusieurs centaines de demandes se trouvent actuellement pendantes pour prouver que telle ou telle demande n'a pas été traitée avec la célérité requise. La Cour prend acte aussi des garanties données aux demandeurs et à leurs représentants pour ce qui est de l'entrée dans la zone nord et la sortie de ce territoire.

126. Quant à la plainte selon laquelle les demandeurs doivent parfois assister à de nombreuses sessions de la Commission, la Cour estime

qu'il n'a pas été démontré que cela rende la procédure excessivement lourde ou inaccessible. De même, s'agissant de l'argument des requérants d'après lequel la Commission n'informe pas toujours les demandeurs de la possibilité d'être représentés par un conseil et de produire leurs propres évaluations ni des demandes qu'ils pourraient formuler, la Cour observe qu'en matière civile un tribunal n'a aucune obligation à caractère général de veiller à ce qu'une partie présente sa cause de la manière la plus efficace. Il apparaît que certains demandeurs ont obtenu l'assistance d'un conseil et ont pu produire leurs propres expertises; rien n'empêchait les autres de faire de même. Quant au grief selon lequel la Commission ne travaille qu'en turc et en anglais, la Cour relève que l'usage de l'anglais est courant à Chypre et que des interprètes sont mis à disposition durant la procédure devant la Commission. Elle n'aperçoit aucun obstacle qui empêcherait les demandeurs d'obtenir eux-mêmes des traductions de tel ou tel document ou formulaire, ni aucune obligation d'accorder l'assistance judiciaire pour les honoraires d'avocat. Quant à l'allégation selon laquelle les décisions ne sont pas motivées et manquent de transparence, il existe très peu d'exemples qui permettent de tirer des conclusions générales puisqu'il n'y a pratiquement pas de demandes qui aient en fait abouti à une décision de la Commission sur le fond, la plupart ayant trouvé une solution à un stade antérieur par la voie d'un règlement amiable. La Cour ne peut accorder que peu de poids aux allégations de pressions abusives, de brimades, voire de pratiques de corruption qui, si elles étaient conformes à la vérité, donneraient matière à préoccupation et compromettraient l'accessibilité concrète du recours, mais qui n'ont pu être vérifiées dans le cadre d'un débat contradictoire. Même si certains disent avoir le sentiment qu'on met la pression sur eux pour aboutir à un règlement, il n'apparaît pas à la Cour que les demandeurs ne puissent, s'ils y sont déterminés, poursuivre leur revendication jusqu'au stade d'une décision de la Commission. De toute façon, comme elle l'a déjà relevé ci-dessus, si un demandeur estime qu'il y a eu un manque matériel d'équité ou une irrégularité procédurale, il peut interjeter appel devant la Cour administrative d'appel de la RTCN; or à ce jour aucun n'a choisi d'emprunter cette voie. La portée du contrôle de la Cour administrative d'appel et la capacité de celle-ci à redresser les erreurs ou les manquements qui se seraient produits au cours d'une procédure devant la Commission n'ont pas été mises à l'épreuve.

v. Conclusion

127. La Cour estime que la loi n° 67/2005 offre un cadre accessible et effectif pour le redressement d'allégations d'atteintes au droit au respect de biens appartenant à des Chypriotes grecs. Les propriétaires requérants

dans les présentes affaires ne se sont pas prévalus de ce dispositif et leurs griefs fondés sur l'article 1 du Protocole n° 1 doivent donc être rejetés pour non-épuisement des voies de recours internes. La Cour estime que la loi n° 67/2005 offre une possibilité réaliste de réparation dans la situation d'occupation qui règne actuellement et qu'elle-même n'a pas la compétence de résoudre.

128. Enfin, la Cour tient à souligner que la présente décision ne doit pas s'interpréter comme imposant aux requérants l'obligation de saisir la Commission. Ils peuvent choisir de ne pas le faire et attendre une solution politique. Si toutefois, au stade actuel, un requérant souhaite invoquer ses droits au titre de la Convention, la Cour statuera sur la recevabilité de ses griefs selon les principes et la démarche qu'elle a exposés ci-dessus. Elle conserve sa compétence de contrôle ultime pour tout grief présenté par des requérants qui, comme le veut le principe de subsidiarité, ont épuisé les voies de recours internes disponibles.

129. La Cour conclut que cette partie de la requête doit donc être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

II. CONCERNANT L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

A. Thèses des comparants devant la Cour

130. En ce qui concerne les griefs des requérants alléguant une ingérence continue dans leur droit au respect de leur domicile, le Gouvernement soutient, outre les observations figurant ci-dessus quant à l'existence d'une voie de recours interne effective, que la portée exacte du recours que représentent la Commission et la Cour administrative d'appel de la RTCN en vue d'une réparation du dommage moral causé par la perte du domicile n'est pas déterminée, ces organes n'ayant pas encore été appelés à examiner cette question. Il suggère de traiter celle-ci sous l'angle des dispositions de la Convention. Les violations de l'article 8 pourraient aussi être portées devant les tribunaux de district, qui appliquent directement la Convention.

131. En plus des arguments reproduits ci-dessus, les requérants plaident pour leur part que les personnes non propriétaires ne peuvent saisir la Commission d'une demande de réparation et n'ont donc aucune voie de recours. Ils considèrent en outre que le droit au respect du domicile ne présuppose pas la propriété et ils invoquent des affaires dans lesquelles des requérants ont eu gain de cause en qualité de locataires. Il ne ferait aucun doute que la deuxième requérante dans la requête n° 13751/02, M^{me} Ariana Lordou Anastasiadou, qui a vécu jusqu'à l'âge de deux ans dans l'appartement dont son père était propriétaire et dont elle pourrait prétendre hériter pour

partie au décès de celui-ci, conserve des liens étroits avec l'appartement qu'elle a persisté tout au long de sa vie à tenir pour le domicile familial perdu et irremplaçable de son enfance.

132. Le gouvernement intervenant considère lui aussi qu'une victime qui n'a pas de droits de propriété ne relève pas de la compétence de la Commission et ne dispose d'aucun recours.

B. Appréciation de la Cour

1. En ce qui concerne les requérants propriétaires de biens

133. Les demandeurs propriétaires de biens peuvent saisir la Commission d'une demande en réparation du dommage moral; la loi n° 67/2005 est libellée en termes assez larges pour englober tous les aspects d'une perte éventuelle de jouissance du domicile (voir l'article 8 4) e) figurant au paragraphe 37 ci-dessus). La Cour estime en conséquence que les griefs de ces requérants fondés sur l'article 8 de la Convention tombent eux aussi pour non-épuisement des voies de recours internes, les intéressés n'ayant pas saisi la Commission de demandes en ce sens.

134. Cette partie de la requête doit donc être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. En ce qui concerne la deuxième requérante dans la requête n° 13751/02

135. La Cour considère que la deuxième requérante dans cette affaire, qui ne revendique aucune propriété, n'avait aucune chance réaliste de pouvoir se plaindre devant la Commission ou les tribunaux de la RTCN d'avoir été privée de l'accès à son domicile dans le nord. A première vue, la loi n° 67/2005 limite les réclamations aux personnes qui sont propriétaires, et aucun précédent n'a été produit qui indiquerait sur quelle base la Commission ou les tribunaux de la RTCN pourraient accorder ou accorderaient en effet une réparation. La Cour examinera donc la substance du grief de cette requérante. Elle rappelle que celle-ci a vécu jusqu'à l'âge de deux ans au domicile dont son père était propriétaire et que selon elle ce bien est toujours fortement considéré comme le domicile familial quelque trente-cinq ans plus tard.

136. La Cour interprète la notion de «domicile» de manière dynamique; toutefois, cette interprétation ne doit pas heurter le bon sens ni dénaturer totalement l'intention des rédacteurs de la Convention (*Khamidov c. Russie*, n° 72118/01, § 131, 15 novembre 2007). Ainsi, il ne suffit pas qu'un requérant prétende qu'un endroit ou une propriété donnée est son «domicile»; il doit démontrer qu'il conserve avec le bien en question

des liens concrets (voir, par exemple, *Gillow c. Royaume-Uni*, 24 novembre 1986, § 46, série A n° 109). La nature de l'occupation actuelle ou récente d'un bien particulier constitue d'habitude l'élément le plus significatif déterminant l'existence d'un « domicile » dans les affaires portées devant la Cour. Toutefois, lorsqu'un requérant revendique comme son « domicile » un lieu qu'il n'a jamais ou guère occupé ou qu'il n'occupe plus depuis un laps de temps considérable, il se peut que les liens qu'il entretient avec ce lieu soient si ténus qu'ils cessent de soulever une question, ou du moins une question séparée, sous l'angle de l'article 8 de la Convention (voir, par exemple, *Andreou Papi c. Turquie*, n° 16094/90, § 54, 22 septembre 2009). D'ailleurs, si un requérant n'a pas forcément besoin d'être propriétaire du « domicile » aux fins de l'article 8, le fait qu'il ne puisse prétendre à aucun droit juridique à l'occupation ou qu'il se soit écoulé un laps de temps si long qu'il ne peut espérer de manière réaliste obtenir ou reprendre l'occupation en l'absence de tels droits peut néanmoins entrer en ligne de compte dans des affaires de « domicile » du passé (voir, *mutatis mutandis*, *Vrahimi c. Turquie*, n° 16078/90, § 60, 22 septembre 2009, où le requérant n'avait jamais eu aucune « possession » de la propriété qui appartenait à une société). Le terme de « domicile » n'est pas non plus synonyme de la notion de « racines familiales », notion vague et à charge émotionnelle (voir, par exemple, *Loizidou* (fond), précité, § 66).

137. En venant aux faits de la présente cause, la Cour rappelle que la deuxième requérante était très jeune à l'époque où elle cessa d'habiter au domicile familial d'alors, c'est-à-dire en 1974, soit treize ans environ avant le début de la compétence temporelle de la Cour et quelque vingt-huit ans avant la date d'introduction de la requête. La requérante a vécu ailleurs avec sa famille presque toute sa vie. La possibilité qu'elle hérite à l'avenir d'une partie de la propriété de ce bien est un élément hypothétique et spéculatif, non un lien concret qui existe à l'heure qu'il est. La Cour estime en conséquence que les faits de la cause ne révèlent aucune atteinte actuelle au droit de la requérante au respect de son domicile.

138. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

III. CONCERNANT LES AUTRES GRIEFS FORMULÉS PAR LES REQUÉRANTS SOUS L'ANGLE DES ARTICLES 13, 14 ET 18 DE LA CONVENTION

139. Le Gouvernement soutient que la question d'un recours distinct pour les griefs fondés sur l'article 14 ne se pose pas, la Cour ayant considéré

dans des arrêts antérieurs qu'il n'y avait pas lieu d'examiner séparément pareils griefs. Pour ce qui est de l'article 13, il renvoie à ses observations relatives à l'effectivité du dispositif que représente la Commission.

140. Les requérants considèrent que la loi n° 67/2005 ne répond pas aux griefs fondés sur l'article 14. La politique générale consistant à expulser les Chypriotes grecs de leur domicile et de leurs propriétés serait bien établie. Les intéressés auraient manifestement eu à subir une différence de traitement qui n'aurait aucune justification objective et raisonnable. Quant à l'article 13, ils réitérent leurs observations sur le manque d'effectivité du recours que la Commission est censée offrir.

141. Le gouvernement intervenant plaide pour sa part qu'il y a une discrimination flagrante attentatoire à l'article 14 de la Convention et qu'il n'existe aucun recours effectif contrairement à ce qu'exige l'article 13 de la Convention.

142. La Cour observe qu'elle n'a constaté jusqu'ici aucune violation distincte au regard de l'article 14 de la Convention dans les précédentes affaires concernant des biens dans le nord de Chypre (voir, entre autres, *Chypre c. Turquie*, précité, § 199, *Xenides-Arestis*, précité, § 36, et *Ioannou c. Turquie*, n° 18364/91, § 43, 27 janvier 2009).

143. Par ailleurs, eu égard aux faits des présentes causes, aux arguments des parties et à ses constats sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 8 de la Convention, la Cour considère qu'il n'y a lieu d'examiner aucune autre question quant au surplus des griefs formulés par les requérants.

Par ces motifs, la Cour,
Décide, à l'unanimité, de joindre les requêtes ;
Déclare, à la majorité, les requêtes irrecevables.