



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

AFFAIRE WILLE c. LIECHTENSTEIN

(Requête n° 28396/95)

ARRÊT

STRASBOURG

28 octobre 1999

En l'affaire Wille c. Liechtenstein,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), telle qu'amendée par le Protocole n° 11¹, et aux clauses pertinentes de son règlement², en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M^{me} E. PALM, *présidente*,

MM. C.L. ROZAKIS,

L. FERRARI BRAVO,

G. RESS,

L. CAFLISCH,

I. CABRAL BARRETO,

J.-P. COSTA,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

B. ZUPANČIČ,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. J. HEDIGAN,

M^{mes} W. THOMASSEN,

M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. T. PANȚÎRU,

E. LEVITS,

K. TRAJA,

ainsi que de M^{me} M. DE BOER-BUQUICCHIO, *greffière adjointe*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 2 juin et 13 octobre 1999,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, telle qu'établie en vertu de l'ancien article 19 de la Convention³, par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») et par le gouvernement du Liechtenstein (« le Gouvernement ») le 24 et le 27 octobre 1998 respectivement, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 28396/95) dirigée contre la Principauté de Liechtenstein et dont un ressortissant de cet Etat,

Notes du greffe

1-2. Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

3. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, qui a amendé cette disposition, la Cour fonctionne de manière permanente.

M. Herbert Wille, avait saisi la Commission le 25 août 1995 en vertu de l'ancien article 25.

La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 de la Convention ainsi qu'à la déclaration du Liechtenstein reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46), et la requête du Gouvernement à l'ancien article 48. L'une et l'autre ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 10 et 13 de la Convention.

2. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 5 dudit Protocole, l'examen de l'affaire a été confié à la Grande Chambre de la Cour. Celle-ci comprenait de plein droit M. L. Caflisch, juge élu au titre du Liechtenstein (articles 27 § 2 de la Convention et 24 § 4 du règlement), M^{me} E. Palm et M. C.L. Rozakis, vice-présidents de la Cour, ainsi que M. J.-P. Costa et M. G. Ress, vice-présidents de section (articles 27 § 3 de la Convention et 24 §§ 3 et 5 a) du règlement). Ont en outre été désignés pour compléter la Grande Chambre : M. L. Ferrari Bravo, M. I. Cabral Barreto, M. W. Fuhrmann, M. K. Jungwiert, M. B. Zupančič, M^{me} N. Vajić, M. J. Hedigan, M^{me} W. Thomassen, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M. T. Panțiru, M. E. Levits et M. K. Traja (articles 24 § 3 et 100 § 4 du règlement).

3. Le requérant a désigné ses conseils, que la présidente de la Grande Chambre, M^{me} Palm, a autorisés à employer la langue allemande (articles 36 et 34 § 3 du règlement).

4. En sa qualité de présidente de la Grande Chambre, M^{me} Palm a consulté, par l'intermédiaire de la greffière adjointe, l'agent du Gouvernement, les conseils du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure écrite. Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires du requérant et du Gouvernement le 25 février et le 30 mars 1999 respectivement.

5. Ainsi qu'en avait décidé la présidente de la Grande Chambre, une audience s'est déroulée en public le 2 juin 1999, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^e H. GOLSONG, avocat,

coagent,

MM. N. MARXER,

T. STEIN,

M. WALKER,

conseils ;

- *pour le requérant*
M^{es} W.E. SEEGER, avocat,
A. KLEY, avocat, *conseils.*

M. Wille était également présent.

La Cour a entendu en leurs déclarations M^e Seeger, M^e Kley, M^e Golsong et M. Stein.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. En 1992, une controverse s'éleva entre Son Altesse Sérénissime le Prince Hans-Adam II de Liechtenstein (« le prince ») et le gouvernement du Liechtenstein au sujet de compétences politiques en rapport avec le plébiscite sur la question de l'adhésion du Liechtenstein à l'Espace économique européen. A l'époque des faits, le requérant faisait partie du gouvernement du Liechtenstein. A la suite d'un débat qui opposa le prince et des membres du gouvernement lors d'une réunion le 28 octobre 1992, l'affaire fut réglée par une déclaration commune du prince, du Parlement (*Landtag*) et du gouvernement.

7. A la suite d'élections et de la constitution du nouveau Parlement en mai 1993, le prince et le gouvernement, dont le requérant ne faisait plus partie, débattirent de différents points de droit constitutionnel. En décembre 1993, le requérant, qui ne s'était pas représenté aux élections de mai, fut nommé président du Tribunal administratif (*Verwaltungsbeschwerdeinstanz*) du Liechtenstein, pour une durée déterminée (paragraphe 26 ci-dessous).

8. Le 16 février 1995, dans le cadre d'une série de conférences sur des questions de compétence constitutionnelle et de droits fondamentaux, le requérant donna une conférence publique dans un institut de recherche, le Liechtenstein-Institut, sur le thème « Nature et fonctions de la Cour constitutionnelle du Liechtenstein » (« *Wesen und Aufgaben des Staatsgerichtshofes* »). Il y exprima l'opinion que la Cour constitutionnelle avait compétence pour statuer sur « l'interprétation de la Constitution en cas de désaccord entre le prince (le gouvernement) et le Parlement » (« *Entscheidung über die Auslegung der Verfassung bei einem Auslegungsstreit zwischen Fürst (Regierung) und Landtag* »).

9. Le 17 février 1995 parut dans le journal *Liechtensteiner Volksblatt* un article sur ladite conférence ; il mentionnait notamment le point de vue de l'intéressé sur les compétences de la Cour constitutionnelle.

10. Le 27 février 1995, le prince adressa au requérant une lettre relative à la conférence, telle qu'elle était résumée dans l'article du *Liechtensteiner Volksblatt*.

11. Rédigée sur du papier à lettres armorié, la missive était ainsi libellée :

« Château de Vaduz, le 27 février 1995

M. Herbert Wille
Président du Tribunal administratif du Liechtenstein
[adresse privée du requérant]

Monsieur,

J'ai été surpris de lire dans l'édition du *Liechtensteiner Volksblatt* du 17 février le compte rendu de votre conférence sur le thème « Nature et fonctions de la Cour constitutionnelle du Liechtenstein ». Je présume que vos déclarations concernant les domaines de compétence de la Cour y ont été correctement reproduites, en particulier l'observation selon laquelle la Cour constitutionnelle peut, en tant que juridiction qui interprète le droit, être saisie en cas de désaccord entre le Prince et le peuple.

Vous vous souviendrez certainement du débat qui m'a opposé au gouvernement avant le 28 octobre 1992 et auquel vous avez participé en votre qualité de Vice-Chef du gouvernement. Au cours de cet échange de vues au château de Vaduz, j'avais attiré l'attention du gouvernement sur le fait qu'il ne respectait pas la Constitution, dont j'avais lu à voix haute les articles pertinents. Vous aviez (en substance) répondu que vous n'étiez de toute façon pas d'accord avec ces parties de la Constitution et que, par conséquent, vous ne vous considériez pas lié par ce texte. Aucun de vos collègues ne vous ayant contredit, j'avais été obligé de conclure que, pour l'ensemble du gouvernement, les deux organes détenteurs du pouvoir suprême, à savoir le peuple et le Prince, devaient respecter la Constitution et les lois ordinaires, mais que les membres du gouvernement, qui ont pourtant juré obéissance à la Constitution, en étaient dispensés.

Jugeant incroyablement arrogantes vos déclarations d'alors et l'attitude du gouvernement, j'avais informé celui-ci en des termes non équivoques qu'il avait perdu ma confiance. A la suite du compromis heureusement conclu un peu plus tard entre le gouvernement et le Parlement d'une part, et moi-même de l'autre, j'ai déclaré que je redonnais ma confiance au gouvernement, dans l'espoir que ses membres s'étaient rendu compte qu'ils avaient adopté une position inexcusable vis-à-vis de notre Constitution et qu'ils reconnaissaient désormais être liés par elle. De même que j'aurais nommé M. Brunhart à la tête du gouvernement si son parti avait gagné les élections, je vous ai nommé président du Tribunal administratif sur recommandation du Parlement.

Malheureusement, à la suite de la publication du compte rendu du *Liechtensteiner Volksblatt*, j'ai dû me rendre à l'évidence : vous ne vous estimez toujours pas lié par la Constitution et défendez des opinions qui, manifestement, enfreignent tant l'esprit que la lettre de ce texte. Quiconque en lit les articles pertinents peut constater que la Cour constitutionnelle n'est pas habilitée à intervenir, en tant que juridiction qui interprète le droit, en cas de désaccord entre le Prince et le peuple (le Parlement). A mon sens, votre attitude, Monsieur Wille, vous rend inapte à exercer une fonction publique. Je

n'ai pas l'intention de m'engager avec vous dans un long débat public ou privé, mais je tiens à vous aviser en temps utile que je refuserai de vous nommer encore à une fonction publique si vous êtes à nouveau proposé par le Parlement ou tout autre organe. J'espère seulement qu'en tant que président du Tribunal administratif vous respecterez la Constitution et les lois ordinaires dans vos arrêts jusqu'au terme de votre mandat.

[formule de politesse]

Hans-Adam II
Prince de Liechtenstein »

« Schloss Vaduz, 27. Februar 1995

Herrn Dr. Herbert Wille
Präsident der Fürstlich Liecht.
Verwaltungsbeschwerdeinstanz
(...)

Sehr geehrter Herr Präsident

Mit Erstaunen habe ich im Liechtensteiner Volksblatt vom 17. Februar den Bericht über Ihren Vortrag am Liechtenstein Institut zum Thema 'Wesen und Aufgaben des Staatsgerichtshofes' gelesen. Ich nehme an, dass Ihre Aussagen über die Zuständigkeitsbereiche des Staatsgerichtshofes in diesem Bericht korrekt wiedergegeben wurden, insbesondere jene, in der Sie feststellen, dass der Staatsgerichtshof als Interpretations-gerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk angerufen werden könne.

Sie werden sich bestimmt noch an die Auseinandersetzung zwischen der Regierung und mir vor dem 28. Oktober 1992 erinnern, bei der Sie als stellvertretender Regierungschef anwesend waren. Ich habe damals bei der Aussprache auf Schloss Vaduz die Regierung darauf aufmerksam gemacht, dass sie sich nicht an die Verfassung hält, und die entsprechenden Artikel aus der Verfassung der Regierung vorgelesen. Sie haben dazumal sinngemäss geantwortet, dass Sie mit diesen Teilen der Verfassung sowieso nicht einverstanden seien, und sich deshalb auch nicht an die Verfassung gebunden fühlten. Nachdem die anderen Regierungsmitglieder Ihrer Aussage nicht widersprochen haben, musste ich davon ausgehen, dass die gesamte Regierung der Auffassung ist, dass sich zwar die beiden Souveräne, Volk und Fürst, an Verfassung und Gesetze zu halten haben, nicht aber die Regierungsmitglieder, welche einen Eid auf die Verfassung abgelegt haben.

Ich habe Ihre damalige Aussage sowie die Haltung der Regierung als unglaubliche Arroganz empfunden, und deshalb habe ich der Regierung in sehr klaren Worten mitgeteilt, dass sie mein Vertrauen verloren hat. Beim Kompromiss, der glücklicherweise etwas später zwischen Regierung und Landtag auf der einen Seite und mir auf der anderen Seite erzielt wurde, habe ich der Regierung wieder mein Vertrauen ausgesprochen. Ich habe dies auch in der Hoffnung getan, dass die einzelnen Regierungsmitglieder ihre unentschuldbare Haltung gegenüber unserer Verfassung eingesehen haben und die Verfassung für sie wieder als bindend anerkennen. Ebenso wie ich Herrn Brunhart bei einem Sieg seiner Partei wiederum

zum Regierungschef ernannt hätte, so habe ich Sie über Vorschlag des Landtages zum Präsidenten der Verwaltungs-beschwerdeinstanz ernannt.

Leider muss ich aufgrund des Berichtes im Liechtensteiner Volksblatt nun feststellen, dass Sie sich nach wie vor nicht an die Verfassung gebunden fühlen und Auffassungen vertreten, die eindeutig gegen Sinn und Wortlaut der Verfassung verstossen. Jeder wird beim Lesen der einschlägigen Verfassungsartikel feststellen können, dass der Staatsgerichtshof eben nicht Interpretationsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk (Landtag) ist. In meinen Augen sind Sie, Herr Dr. Wille, aufgrund Ihrer Haltung gegenüber der Verfassung ungeeignet für ein öffentliches Amt. Ich habe nicht die Absicht, mich mit Ihnen öffentlich oder privat in eine lange Auseinandersetzung einzulassen, aber ich möchte Ihnen rechtzeitig mitteilen, dass ich Sie nicht mehr für ein öffentliches Amt ernennen werde, sollten Sie mir vom Landtag oder sonst irgendeinem Gremium vorgeschlagen werden. Es verbleibt mir die Hoffnung, dass Sie sich während des Restes Ihrer Amtszeit als Präsident der Verwaltungsbeschwerdeinstanz in Ihren Urteilen an Verfassung und Gesetze halten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

*Hans-Adam II
Fürst von Liechtenstein »*

12. Par une lettre du 9 mars 1995, le requérant informa le président du Parlement de la missive du 27 février 1995. Il nia avoir jamais déclaré qu'il ne s'estimait pas lié par la Constitution ou par certaines parties de celle-ci. Il donna en outre des explications sur ses recherches concernant les compétences de la Cour constitutionnelle en matière constitutionnelle. Selon lui, le fait d'exprimer une opinion non partagée par le prince ne pouvait être considéré comme un non-respect de la Constitution. Or, compte tenu des conclusions tirées par le prince dans ladite lettre, son mandat de président du Tribunal administratif était remis en question. Par la suite, le président du Parlement lui fit savoir que le Parlement avait discuté l'affaire à huis clos et qu'il avait conclu à l'unanimité que son mandat n'était pas remis en cause par les avis juridiques qu'il avait exprimés lors de sa conférence.

13. Le 20 mars 1995, le requérant répondit à la lettre du prince, joignant une copie de celle qu'il avait lui-même adressée au président du Parlement. Il expliqua en particulier qu'il avait la conviction, en tant que juriste, que ce qu'il avait dit lors de la conférence du 16 février 1995, à savoir que la Cour constitutionnelle avait compétence pour statuer sur l'interprétation de la Constitution en cas de désaccord entre le prince et le peuple (Parlement), était correct et non contraire à la Constitution. Il affirma pour conclure qu'en se disant résolu à ne plus le nommer à une fonction publique le prince avait porté atteinte aux droits à la liberté d'opinion et à la liberté de pensée que lui garantissaient la Constitution et la Convention européenne des Droits de l'Homme. De plus, cette déclaration remettait en cause le droit constitutionnel à l'égale admissibilité aux fonctions publiques et constituait une tentative d'ingérence dans l'indépendance de la justice.

14. Dans sa réponse écrite, datée du 4 avril 1995, le prince releva que M. Wille avait largement diffusé la lettre du 27 février 1995. Il déclara que s'il lui avait fait part de sa décision par une lettre personnelle aussitôt que possible, c'était dans le but d'éviter une discussion publique. Selon lui, un long débat entre eux sur la question de l'aptitude de M. Wille à exercer la fonction de juge était inopportun puisque celui-ci était resté en fonction et que sa critique à lui ne visait pas les décisions du Tribunal administratif mais l'attitude générale de M. Wille à l'égard de la Constitution.

15. Le prince ajouta qu'il était libre de nommer ou non un candidat à une fonction publique et qu'il n'était pas tenu de motiver ses choix en la matière. Toutefois, comme il connaissait M. Wille depuis de nombreuses années, il avait jugé bon d'exposer les motifs de sa décision le concernant. De plus, sa résolution de ne plus nommer l'intéressé à la présidence de l'une des juridictions les plus élevées, du fait de l'attitude qu'il avait eue dans le passé et des avis qu'il avait exprimés, ne portait pas atteinte à son droit à la liberté d'expression et de pensée. Tous les citoyens étaient libres de proposer et de défendre des amendements à des textes constitutionnels ou à d'autres dispositions juridiques. Toutefois, au lieu de recourir à ces procédés constitutionnels et démocratiques, M. Wille, pendant son mandat au sein du gouvernement et lors de sa conférence, avait tout simplement ignoré les parties de la Constitution avec lesquelles il était en désaccord.

16. Le prince expliqua en outre que la disposition pertinente, à savoir l'article 112 de la Constitution, avait trait à la compétence de la Cour constitutionnelle pour statuer sur l'interprétation de la Constitution en cas de litige entre le gouvernement et le Parlement. Confondre les termes « gouvernement » et « Parlement » avec « prince » et « peuple », comme l'avait fait M. Wille, porterait atteinte à l'Etat de droit ; il incombait au prince, en sa qualité de chef de l'Etat, de sauvegarder l'ordre constitutionnel et les droits démocratiques du peuple. Il manquerait à ses devoirs s'il nommait à l'une des plus hautes fonctions judiciaires une personne dont l'attitude et les déclarations le conduisaient à penser qu'elle n'était pas attachée au respect de la Constitution.

17. Le 2 juin 1995, le prince adressa au requérant, président du Tribunal administratif, une lettre ouverte qui parut dans des journaux du Liechtenstein. Constatant que sa missive du 27 février 1995, que M. Wille avait rendue publique, au moins en partie, avait suscité divers commentaires, le prince jugeait nécessaire d'expliquer son point de vue dans une lettre ouverte.

18. Selon lui, dans un Etat de droit démocratique (*demokratischer Rechtsstaat*), il convenait d'établir une distinction entre la liberté d'expression et les moyens employés par un individu pour imposer ses vues. A cet égard, l'individu devait respecter les règles définies dans la Constitution et les autres dispositions légales. Le prince déclara en outre que si M. Wille avait le droit, en sa qualité de magistrat, d'exprimer l'avis que la

monarchie n'avait plus de raison d'être, que l'article 7 de la Constitution devait être modifié, que le prince devait être soumis à la juridiction des tribunaux internes et qu'il convenait d'attribuer à la Cour constitutionnelle du Liechtenstein des compétences supplémentaires, il n'était pas autorisé à se placer au-dessus de la Constitution en vigueur ni à inciter la Cour constitutionnelle à réclamer des compétences dont la Constitution ne l'avait pas investie. Pour le prince, M. Wille, compte tenu de sa formation et de son expérience professionnelle, ne pouvait ignorer que les termes « peuple » (« *Volk* »), « Parlement » (« *Landtag* »), « gouvernement » (« *Regierung* ») et « prince » (« *Fürst* »), de même que les droits et obligations respectifs de ces organes, étaient clairement définis dans la Constitution. La thèse de l'intéressé selon laquelle ces termes étaient interchangeable mettrait en péril la Constitution et l'Etat constitutionnel dans sa globalité.

19. Le prince fit également allusion aux événements politiques de l'automne 1992 et, pour conclure, déclara qu'eu égard à l'article paru le 17 février 1995 dans un journal du Liechtenstein, force lui était de considérer que M. Wille avait toujours l'intention de se placer au-dessus de la Constitution. Il expliqua qu'il avait donc souhaité informer l'intéressé, par une lettre personnelle et aussitôt que possible, de sa décision de ne plus le nommer à aucune fonction publique.

20. Au printemps 1997, le mandat du requérant à la présidence du Tribunal administratif arriva à son terme. Le 14 avril 1997, le Parlement du Liechtenstein décida de proposer à nouveau sa nomination à cette fonction.

21. Par une lettre du 17 avril 1997 adressée au président du Parlement, le prince refusa la nomination. Il expliqua que ses expériences avec M. Wille lui avaient fait acquérir la conviction que l'intéressé ne s'estimait pas lié par la Constitution du Liechtenstein. Dès lors, il manquerait à ses devoirs de chef de l'Etat en le nommant président du Tribunal administratif. Le prince déclara par ailleurs qu'il pouvait comprendre, dans une certaine mesure, la proposition du Parlement car, grâce à ses autres qualités professionnelles, M. Wille avait contribué de façon importante au travail des juges du Tribunal administratif. Si le Parlement ne partageait pas ses doutes concernant l'intéressé, il pouvait élire celui-ci juge suppléant au Tribunal administratif.

22. Le requérant travaille actuellement comme chercheur au Liechtenstein-Institut.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

23. La Principauté de Liechtenstein est une monarchie constitutionnelle héréditaire, fondée sur la démocratie parlementaire ; le pouvoir de l'Etat appartient au prince et au peuple et émane de l'un comme de l'autre, qui doivent l'exercer conformément aux dispositions de la Constitution (article 2 de la Constitution du 24 octobre 1921).

24. Le chapitre II de la Constitution est intitulé « Du Prince ». Aux termes de l'article 7, le prince est le chef de l'Etat et il exerce son autorité souveraine dans le respect des dispositions de la Constitution et des autres lois ; sa personne est sacrée et inviolable. D'autres compétences sont énoncées aux articles 8 à 13. En vertu de l'article 11, le prince nomme les fonctionnaires de l'Etat, en conformité avec les dispositions de la Constitution (voir l'article 79 relatif au chef du gouvernement, aux conseillers du gouvernement et à leurs délégués, l'article 97 relatif au président du Tribunal administratif et à son suppléant, l'article 99, combiné avec la loi sur l'organisation judiciaire, relatif aux juges de première instance, l'article 102 § 3 relatif aux membres de la cour d'appel (*Obergericht*) et de la Cour suprême (*Oberster Gerichtshof*)). Par une lettre du 28 avril 1997, le prince informa le gouvernement du Liechtenstein qu'il le chargeait de procéder, dans le cadre de ses compétences, à la nomination pour 1997 des fonctionnaires de l'Etat qui, en vertu de l'article 11 de la Constitution, devaient être nommés par le prince.

25. Le chapitre IV de la Constitution énonce les droits et obligations de caractère général des citoyens de la Principauté. L'article 31 dispose que tous les citoyens sont égaux devant la loi et jouissent d'une égale admissibilité aux fonctions publiques, sous réserve de l'observation des dispositions légales.

26. En vertu de l'article 97 de la Constitution, toutes les décisions ou ordonnances gouvernementales peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif. Celui-ci se compose d'un président, juriste de formation, et de son suppléant, tous deux nommés par le prince sur proposition du Parlement, ainsi que de quatre juges d'appel et de leurs suppléants, élus par le Parlement. Le président et son suppléant doivent être ressortissants du Liechtenstein. Leur mandat coïncide avec celui du Parlement et prend fin à la date de leur remplacement.

27. D'après l'article 104 de la Constitution, la Cour constitutionnelle est compétente, notamment, pour protéger les droits consacrés par la Constitution. L'article 23 de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Staatsgerichtshofgesetz*) prévoit que les décisions des tribunaux et des autorités administratives peuvent être contestées devant cette juridiction en cas de violation alléguée de droits constitutionnels ou de droits garantis par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

28. En vertu de l'article 105 de la Constitution, combiné avec l'article 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle, les magistrats composant cette juridiction sont élus par le Parlement ; l'élection du président et de son suppléant est soumise à la ratification du prince.

29. L'article 112 de la Constitution est ainsi libellé :

« Si un doute surgit quant à l'interprétation de telle ou telle disposition de la Constitution et ne peut être dissipé par un accord entre le gouvernement et le Parlement, la Cour constitutionnelle est appelée à statuer sur la question. »

« Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden. »

30. En 1991, le gouvernement du Liechtenstein présenta au Parlement un projet de loi visant à modifier la loi de 1925 sur la Cour constitutionnelle. Dans ses observations sur l'article traitant de la compétence de la Cour constitutionnelle pour statuer sur l'interprétation des dispositions de la Constitution, le gouvernement exposa notamment son point de vue sur l'esprit et la lettre de l'article 112 de la Constitution et, en particulier, sur le terme « gouvernement », qui à son sens devait être compris comme renvoyant au prince. Lors des travaux préparatoires, le prince, dans une lettre adressée au requérant, alors vice-chef du gouvernement du Liechtenstein, avait marqué son désaccord avec l'interprétation proposée. Le requérant expliqua le projet de loi au Parlement lors de son examen en première lecture en avril 1992. Au cours des débats, le président du Parlement contesta l'interprétation de l'article 112 de la Constitution donnée par le gouvernement dans ses observations. Le projet fut adopté par le Parlement le 11 novembre 1992 ; le prince refusa toutefois de le signer, empêchant ainsi son entrée en vigueur.

31. En vertu de l'article 20 de la loi sur l'organisation judiciaire du Liechtenstein (*Gerichtsorganisationsgesetz*, LGBI, 1922, n° 16), les juges sont tenus de prêter un serment par lequel, entre autres engagements, ils jurent loyauté au prince et obéissance aux lois et à la Constitution.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

32. M. Herbert Wille a saisi la Commission le 25 août 1995. Il se plaignait qu'à la suite d'une conférence publique qu'il avait donnée sur des questions de droit constitutionnel, le souverain du Liechtenstein, Son Altesse Sérénissime le Prince Hans-Adam II, lui eût annoncé par courrier qu'il refuserait à l'avenir de le nommer encore à une fonction publique. Il voyait dans cette mesure une violation des droits à lui garantis par les articles 6, 10, 13 et 14 de la Convention.

33. La Commission a retenu la requête (n° 28396/95) le 27 mai 1997. Dans son rapport du 17 septembre 1998 (ancien article 31 de la Convention), elle formule l'avis qu'il y a eu violation de l'article 10 (quinze voix contre quatre), qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 6 (dix-sept voix contre deux), qu'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 10 (seize voix contre trois) et qu'aucune question

distincte ne se pose sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 10 (dix-sept voix contre deux). Le texte intégral de son avis et des trois opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

34. Dans son mémoire, le requérant prie la Cour de constater que l'Etat défendeur n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu des articles 10 et 13 de la Convention, et de lui allouer une satisfaction équitable au titre de l'article 41 de la Convention.

De son côté, le Gouvernement invite la Cour à rejeter les griefs présentés par le requérant sous l'angle des articles 10 et 13 de la Convention.

EN DROIT

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

35. Le requérant se plaint qu'en raison des opinions exprimées par lui le 16 février 1995 au cours d'une conférence publique au Liechtenstein-Institut sur des questions de droit constitutionnel, le souverain du Liechtenstein, Son Altesse Sérénissime le Prince Hans-Adam II, lui ait annoncé par courrier sa résolution de ne plus le nommer à aucune fonction publique. Selon le requérant, cette décision porte atteinte au droit à la liberté d'expression que lui garantit l'article 10 de la Convention, ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

A. Applicabilité de l'article 10 et existence d'une ingérence

36. Pour le requérant, la décision du prince, exposée dans la lettre du 27 février 1995, de refuser de le renommer à une fonction publique s'il devait être à nouveau proposé par le Parlement ou tout autre organe constituait une réaction immédiate à la conférence donnée quelques jours auparavant et ne peut que s'analyser en une sanction réprimant l'expression d'une opinion juridique. Si la Convention ne garantit pas un droit d'accès à la fonction publique, les fonctionnaires n'en bénéficient pas moins de la protection de l'article 10.

37. Le Gouvernement soutient que le discours du requérant et la réaction exprimée par le prince dans sa lettre du 27 février 1995 ne doivent pas être considérés isolément : il convient de les examiner dans le contexte du débat politique en cours au Liechtenstein concernant l'autorité du prince. En 1992 est née entre ce dernier et le gouvernement une controverse relative à la date d'un référendum sur l'adhésion à l'Espace économique européen. Le requérant était alors membre et vice-chef du gouvernement, dans lequel il détenait le portefeuille de la Justice. Dans le cadre de ladite controverse, il émit l'avis que la Cour constitutionnelle avait le pouvoir, en vertu de l'article 112 de la Constitution, de statuer sur l'interprétation de la Constitution en cas de désaccord entre le prince et le Parlement. A la même époque, le Parlement examinait un projet d'amendement à la loi sur la Cour constitutionnelle et, dans le rapport explicatif, le requérant avait formulé la même opinion. Dans les deux cas, le prince avait marqué son total désaccord avec lui. Néanmoins, en décembre 1993, il l'avait nommé à la présidence du Tribunal administratif. La lettre litigieuse était donc avant tout pour le prince un moyen d'exprimer sa déception et sa surprise devant le fait que, malgré un précédent compromis sur la controverse relative à la compétence de la Cour constitutionnelle, le requérant avait donné une conférence publique sur la question, alors qu'il devait savoir que le prince ne pouvait partager ses vues.

38. Envoyée au domicile privé du requérant, la lettre du prince datée du 27 février 1995 était une missive personnelle non destinée au grand public. Il ne s'agissait pas d'un acte étatique mais plutôt d'une déclaration exprimant l'intention de prendre une décision ultérieurement. Cette lettre n'a pas directement influé sur la situation juridique du requérant. Celui-ci n'a pas été démis de ses fonctions, et son activité en tant que président du Tribunal administratif n'a en aucune manière été entravée. A supposer même que la lettre du prince puisse être considérée comme un acte étatique, la Convention ne serait pas applicable en l'espèce. Dès lors que la sanction consistait à refuser de nommer encore le requérant à une fonction publique, elle n'a enfreint aucun des droits de l'intéressé, puisque ni la législation interne ni la Convention ne consacrent le droit d'être nommé à une telle

fonction. L'article 10 ne s'applique pas lorsque la question principale concerne l'accès à la fonction publique.

39. La Commission souscrit pour l'essentiel au point de vue du requérant. Elle conclut que la décision de ne plus le nommer à aucune fonction publique, exprimée par le prince dans sa lettre du 27 février 1995, constituait une ingérence dans l'exercice par l'intéressé du droit à la liberté d'expression que lui garantit l'article 10 de la Convention.

40. La Cour examinera en premier lieu l'argument du Gouvernement selon lequel l'affaire porte essentiellement sur l'accès à la fonction publique, droit qui n'est pas garanti par la Convention.

41. A cet égard, la Cour rappelle que le droit d'accès à la fonction publique a été délibérément omis de la Convention. Le refus de nommer quelqu'un fonctionnaire ne saurait donc fonder en soi une plainte sur le terrain de la Convention. Il n'en ressort pas pour autant qu'une personne désignée comme fonctionnaire ne puisse dénoncer sa révocation si celle-ci enfreint l'un des droits garantis par la Convention. Les fonctionnaires ne sortent pas du champ d'application de cet instrument. En ses articles 1 et 14, la Convention précise que « toute personne relevant de [la] juridiction » des Etats contractants doit jouir, « sans distinction aucune », des droits et libertés énumérés au Titre I. L'article 11 § 2 *in fine*, qui permet aux Etats d'apporter des restrictions spéciales à l'exercice des libertés de réunion et d'association des « membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat », confirme au demeurant qu'en règle générale les garanties de la Convention s'étendent aux fonctionnaires (arrêts *Glaserapp* et *Kosiek c. Allemagne* du 28 août 1986, série A n° 104, p. 26, § 49, et n° 105, p. 20, § 35, et *Vogt c. Allemagne* du 26 septembre 1995, série A n° 323, pp. 22-23, § 43).

42. Dès lors, le statut de fonctionnaire que le requérant avait obtenu par sa nomination comme président du Tribunal administratif du Liechtenstein ne le privait pas de la protection de l'article 10.

43. Pour savoir si cette disposition a été méconnue, il faut d'abord rechercher si la mesure litigieuse constituait une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression – telle qu'une « formalité, condition, restriction ou sanction » – ou si elle se situait dans le champ du droit d'accès à la fonction publique, non garanti, lui, par la Convention. Pour répondre, il y a lieu de préciser la portée de ladite mesure en replaçant cette dernière dans le contexte des faits de la cause et de la législation pertinente (arrêts *Glaserapp* et *Kosiek* précités, p. 26, § 50, et p. 20, § 36).

44. Dans les affaires *Glaserapp* et *Kosiek*, la Cour avait analysé le comportement des autorités comme un refus d'admettre les intéressés dans la fonction publique faute d'une des qualifications requises. Dans l'affaire *Vogt*, la Cour, après avoir constaté que la requérante était fonctionnaire titulaire depuis février 1979, et avait été suspendue en août 1986 puis révoquée en 1987, a conclu qu'il y avait bien eu ingérence dans l'exercice

du droit protégé par l'article 10 de la Convention (arrêt Vogt précité, p. 23, § 44). En l'espèce, la Cour estime de même que l'entrée dans la fonction publique n'est pas au cœur du problème qui lui est soumis. Le prince avait certes soulevé la question du renouvellement à l'avenir du mandat du requérant en tant que président du Tribunal administratif, mais ses lettres à l'intéressé exprimaient pour l'essentiel une réprimande pour les opinions qu'il avait auparavant exprimées.

45. Le Gouvernement soutient que la lettre du 27 février 1995 ne faisait qu'annoncer de manière anticipée une décision que le prince pouvait prendre à l'avenir ; il s'agissait donc d'une missive privée ne pouvant passer pour une sanction.

46. La Cour rappelle à cet égard que la responsabilité d'un Etat au titre de la Convention peut être engagée pour les actes de tous ses organes, agents et fonctionnaires. Comme c'est généralement le cas en droit international, le rang de ceux-ci importe peu, puisque les actes des personnes agissant dans le cadre de leurs fonctions officielles sont en tout état de cause imputés à l'Etat. En particulier, les obligations qui incombent à l'Etat en vertu de la Convention peuvent être violées par toute personne exerçant une fonction officielle qui lui a été confiée (affaire Irlande c. Royaume-Uni, requête n° 5310/71, rapport de la Commission du 25 janvier 1976, Annuaire 19, p. 758).

47. La Cour relève que la Principauté de Liechtenstein est une monarchie constitutionnelle héréditaire, fondée sur la démocratie parlementaire ; le pouvoir de l'Etat appartient au prince et au peuple et émane de l'un comme de l'autre, qui doivent l'exercer conformément aux dispositions de la Constitution (article 2 de celle-ci). Le chapitre II de la Constitution définit divers pouvoirs souverains du prince, dont la nomination des fonctionnaires de l'Etat (article 11 de la Constitution).

48. La Cour relève par ailleurs que le requérant fut nommé président du Tribunal administratif du Liechtenstein en décembre 1993. Le 27 février 1995, le prince de Liechtenstein l'informa par courrier de son intention de refuser de le nommer encore à une fonction publique dans l'hypothèse où il serait proposé par le Parlement ou tout autre organe. La démarche du prince – les parties en conviennent – était motivée par le compte rendu fourni par le *Liechtensteiner Volksblatt* de la conférence sur la nature et les fonctions de la Cour constitutionnelle du Liechtenstein donnée par le requérant le 16 février 1995, au cours de laquelle l'intéressé avait notamment déclaré qu'en matière d'interprétation de la Constitution, la compétence de ladite juridiction s'étendait aux litiges portant sur les pouvoirs du prince. Selon ce dernier, les opinions défendues par le requérant enfreignaient la Constitution, et l'attitude adoptée par l'intéressé à l'égard de cet instrument le rendait inapte à exercer une fonction publique. Le prince confirma sa résolution de ne plus nommer le requérant dans des lettres ultérieures des 4 avril et 2 juin 1995, puis, par une missive du 17 avril 1997, il opposa

finalement un refus à la proposition du Parlement de renouveler le mandat du requérant à la présidence du Tribunal administratif. La Cour ne saurait donc accueillir l'argument selon lequel les lettres du prince doivent être considérées comme de la correspondance privée et non comme des actes étatiques.

49. S'agissant d'examiner s'il y a eu atteinte au droit du requérant à la liberté d'expression, la Cour estime qu'il lui faut axer son examen sur la lettre du prince datée du 27 février 1995, laquelle exprimait pour la première fois les intentions de son auteur à l'égard du requérant. Toutefois, cette mesure doit être considérée à la lumière des communications ultérieures du prince, confirmatives desdites intentions.

50. Quant au contenu de la lettre litigieuse, la Cour estime qu'il y a eu ingérence d'une autorité de l'Etat dans l'exercice par le requérant de sa liberté d'expression. La mesure litigieuse a été prise au milieu du mandat du requérant à la présidence du Tribunal administratif ; elle n'était liée à aucune procédure concrète de recrutement impliquant l'appréciation de qualifications personnelles. Il ressort de son libellé que le prince avait arrêté sa conduite future à l'égard du requérant dans le cadre de l'un de ses pouvoirs souverains : celui de nommer les fonctionnaires. En outre, la lettre en question, bien qu'envoyée au domicile du requérant, mentionnait expressément sa qualité de président du Tribunal administratif. La mesure en cause émanait donc d'un organe qui avait compétence pour agir comme il l'a fait et dont les actes engagent la responsabilité du Liechtenstein en tant qu'Etat au regard de la Convention. Il y a eu atteinte au droit du requérant d'exercer sa liberté d'expression dès lors que le prince, en critiquant le contenu du discours de l'intéressé, a fait connaître son intention de le sanctionner parce qu'il avait librement exprimé son opinion. L'annonce par le prince de sa résolution de ne plus nommer le requérant à aucune fonction publique traduisait une réprimande pour la façon dont l'intéressé avait précédemment usé de son droit à la liberté d'expression ; elle a eu par ailleurs un effet inhibiteur sur l'exercice de ce droit, puisqu'elle était de nature à dissuader le requérant de formuler à l'avenir des déclarations de la sorte.

51. Il s'ensuit qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression tel qu'il est garanti par l'article 10 § 1.

B. Justification de l'ingérence

52. Pareille ingérence emporte violation de l'article 10, sauf si l'on peut établir qu'elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

1. « Prévue par la loi » et but légitime

53. Le requérant soutient que l'ingérence litigieuse était dépourvue de base légale en droit interne. En particulier, il lui était impossible de prévoir que la réaction du prince à son discours prendrait la forme d'une sanction aussi grave et lourde de conséquences. Par ailleurs, l'ingérence ne poursuivait aucun but légitime.

54. Selon le Gouvernement, l'ingérence, à la supposer établie, se justifiait du fait de la violation par l'intéressé des règles de conduite des magistrats et du serment qu'il avait prêté en vertu du droit liechtensteinois, par lequel il avait notamment juré loyauté au prince et obéissance à la Constitution et aux lois. De plus, l'ingérence visait à maintenir l'ordre public, à renforcer la stabilité civile et à préserver l'indépendance et l'impartialité de la justice.

55. Quant à la justification de l'atteinte au droit du requérant à la liberté d'expression, la Commission a estimé que la question centrale était de déterminer si l'ingérence était « nécessaire, dans une société démocratique ». Compte tenu de sa conclusion au sujet de cette troisième condition, elle n'a pas jugé utile d'examiner si les deux premières avaient été respectées.

56. A supposer que l'ingérence fût prévue par la loi et qu'elle poursuivît un but légitime, comme le soutient le Gouvernement, la Cour estime qu'elle n'était pas « nécessaire, dans une société démocratique », pour les raisons indiquées ci-après.

2. « Nécessaire, dans une société démocratique »

57. Le requérant allègue que la mesure incriminée a porté à son droit à la liberté d'expression une atteinte qui ne peut se justifier au regard du paragraphe 2 de l'article 10, puisqu'elle n'était pas « nécessaire, dans une société démocratique ».

58. La Commission partage cette opinion, que le Gouvernement conteste.

59. Le Gouvernement soutient que l'article 10 § 2 accorde aux Etats une ample marge d'appréciation pour décider si un comportement politique est compatible ou non avec la « dignité de la fonction judiciaire ». Il a expliqué à l'audience que lorsqu'on atteint un certain rang dans la fonction publique, exprimer son désaccord avec ceux qui ont le pouvoir de nommer, reconduire dans leurs fonctions ou révoquer des hauts fonctionnaires, y compris des (hauts) magistrats, comporte un certain risque, connu de tous les intéressés et non considéré à ce jour comme une violation des droits de l'homme. De par sa nature, toute charge judiciaire obligerait son détenteur à faire preuve de beaucoup de retenue en matière de déclarations publiques à connotation politique.

60. Le Gouvernement estime que, lors de sa conférence sur les fonctions de la Cour constitutionnelle du Liechtenstein, le requérant a formulé une déclaration politique sujette à controverse et constitutive d'une provocation, subtile mais réelle, visant l'un des souverains du Liechtenstein. Le requérant n'ignorait pas que sa déclaration affirmant la compétence de la Cour constitutionnelle pour trancher en cas de litige entre le prince et le Parlement contredisait l'opinion du prince – étayée par le texte de la Constitution – selon laquelle le souverain bénéficiait d'une immunité de juridiction absolue. D'après le Gouvernement, le requérant a été invité à donner une conférence en sa qualité de magistrat et a profité de la circonstance pour faire publiquement état de ses propres convictions politiques et juridiques, ébranlant ainsi la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de la justice.

61. La Cour rappelle que dans son arrêt Vogt précité (pp. 25-26, § 52), elle a résumé comme suit les principes fondamentaux qui se dégagent de sa jurisprudence relative à l'article 10 :

i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante.

ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont

appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents.

62. Dans le même arrêt, la Cour a déclaré :

« Ces principes s'appliquent également aux membres de la fonction publique : s'il apparaît légitime pour l'Etat de soumettre ces derniers, en raison de leur statut, à une obligation de réserve, il s'agit néanmoins d'individus qui, à ce titre, bénéficient de la protection de l'article 10 de la Convention. Il revient donc à la Cour, en tenant compte des circonstances de chaque affaire, de rechercher si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté d'expression et l'intérêt légitime d'un Etat démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 10 § 2. En exerçant ce contrôle, la Cour doit tenir compte du fait que, quand la liberté d'expression des fonctionnaires se trouve en jeu, les « devoirs et responsabilités » visés à l'article 10 § 2 revêtent une importance particulière qui justifie de laisser aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation pour juger si l'ingérence dénoncée est proportionnée au but mentionné plus haut. » (p. 26, § 53 ; voir également l'arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* du 2 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, p. 2378, § 56)

63. Pour apprécier si la mesure prise par le prince en réaction à la déclaration faite par le requérant lors de sa conférence du 16 février 1995 répondait à un « besoin social impérieux » et était « proportionnée au but légitime poursuivi », la Cour doit l'examiner à la lumière de l'ensemble de l'affaire. Elle attachera une importance particulière à la fonction occupée par le requérant, à sa déclaration, aux circonstances dans lesquelles celle-ci a été formulée et à la réaction qu'elle a provoquée.

64. Le requérant fut nommé président du Tribunal administratif en décembre 1993 et il exerçait cette fonction lorsqu'il donna sa conférence le 16 février 1995. Dès lors que l'intéressé était à l'époque un magistrat de haut rang, la Cour doit tenir compte du fait que, quand la liberté d'expression de personnes occupant une telle position se trouve en jeu, les « droits et responsabilités » visés à l'article 10 § 2 revêtent une importance particulière ; en effet, on est en droit d'attendre des fonctionnaires de l'ordre judiciaire qu'ils usent de leur liberté d'expression avec retenue chaque fois que l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont susceptibles d'être mises en cause. La Cour n'en estime pas moins que toute atteinte à la liberté d'expression d'un magistrat dans la situation du requérant appelle de sa part un examen attentif.

65. Quant à la conférence donnée par le requérant le 16 février 1995, la Cour relève qu'elle s'inscrivait dans une série de conférences universitaires sur des questions de compétence constitutionnelle et de droits fondamentaux, organisées dans les locaux d'un institut de recherches du Liechtenstein (paragraphe 8 ci-dessus). L'exposé du requérant comportait une déclaration sur la compétence conférée à la Cour constitutionnelle par l'article 112 de la Constitution du Liechtenstein. L'intéressé estimait que le terme « gouvernement » utilisé dans cette disposition incluait le prince,

opinion apparemment en conflit avec le principe selon lequel le prince jouit d'une immunité de juridiction vis-à-vis des tribunaux du Liechtenstein (paragraphe 24 et 29).

66. Pour le requérant, cette déclaration était un simple commentaire, fait par un universitaire, sur l'interprétation à donner à l'article 112 de la Constitution. Pour le Gouvernement, en revanche, si la déclaration se présentait comme une observation parfaitement neutre sur le plan juridique, elle revêtait par essence un caractère très politique, attaquait l'ordre constitutionnel existant et n'était pas compatible avec la fonction publique qu'exerçait le requérant à l'époque.

67. La Cour admet que, dès l'instant où elle portait sur certains points de droit constitutionnel, et plus particulièrement sur la question de savoir si l'un des souverains de l'Etat était soumis à la juridiction d'un tribunal constitutionnel, la conférence du requérant avait forcément des implications politiques. Elle estime que, par leur nature même, les questions de droit constitutionnel ont pareilles implications. Elle considère toutefois qu'à lui seul cet élément ne pouvait constituer pour le requérant un motif de s'abstenir de formuler des commentaires sur le sujet. Elle observe au demeurant que lors de la présentation en 1991 d'un projet de loi visant à modifier la loi sur la Cour constitutionnelle, le gouvernement du Liechtenstein avait, dans ses commentaires explicatifs, exprimé une opinion similaire, à laquelle le prince s'était opposé mais qui avait été approuvée par le Parlement, quoique seulement à la majorité (paragraphe 30 ci-dessus). L'avis émis par le requérant ne saurait passer pour un propos indéfendable puisqu'il était partagé par un nombre considérable de personnes au Liechtenstein. En outre, rien ne permet de dire qu'au cours de sa conférence le requérant ait commenté des affaires en cours, sévèrement critiqué des personnes ou des institutions publiques, ou injurié des hauts fonctionnaires ou le prince.

68. En ce qui concerne la réaction de ce dernier, la Cour observe qu'elle a consisté à annoncer son intention de refuser de renommer le requérant à une fonction publique si l'intéressé venait de nouveau à être proposé par le Parlement ou tout autre organe. Le prince estimait que la déclaration du requérant enfreignait clairement la Constitution. Dans ce contexte, il mentionnait également un litige politique qui l'avait opposé au gouvernement du Liechtenstein en octobre 1992 et, pour conclure, il reprochait au requérant, membre du gouvernement à ladite époque et président du Tribunal administratif du Liechtenstein depuis 1993, de ne pas s'estimer lié par la Constitution. Pour le prince, l'attitude du requérant vis-à-vis de la Constitution le rendait inapte à exercer une fonction publique (paragraphe 11 ci-dessus).

69. La réaction du prince se fondait sur des conclusions générales tirées de la conduite que le requérant avait adoptée lorsqu'il était membre du gouvernement, notamment à l'occasion du différend politique de 1992, et de

sa brève déclaration, telle que la presse en avait rendu compte, sur une question constitutionnelle précise, mais sujette à controverse, de compétence judiciaire. Il n'a été fait mention d'aucun incident laissant supposer que l'opinion exprimée par le requérant lors de sa conférence a eu des répercussions sur l'exercice de son mandat de président du Tribunal administratif ou sur toute autre procédure pendante ou imminente. Par ailleurs, le Gouvernement n'a invoqué aucun exemple démontrant que le requérant aurait agi de manière répréhensible dans le cadre ou en dehors de ses fonctions judiciaires.

70. A la lumière des faits de la cause, la Cour estime que si les raisons avancées par le Gouvernement pour justifier l'atteinte au droit du requérant à la liberté d'expression sont pertinentes, elles ne suffisent pas à démontrer que l'ingérence litigieuse était « nécessaire, dans une société démocratique ». Même si l'on admet une certaine marge d'appréciation, la réaction du prince n'était pas proportionnée au but recherché. Partant, la Cour conclut à la violation de l'article 10 de la Convention.

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

71. Le requérant allègue qu'il ne disposait d'aucun recours effectif, judiciaire ou autre, qui lui eût permis de contester la réaction du prince à l'opinion qu'il avait exprimée lors de sa conférence. Il invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

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

72. Le Gouvernement combat cette thèse, soulignant qu'il existe un recours dont le requérant n'a pas usé.

A l'audience, il a déclaré que, vu la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il y avait de fortes chances que la haute juridiction estimât que les organes dont les décisions pouvaient être attaquées devant elle en vertu de l'article 23 de la loi sur la Cour constitutionnelle comprenaient non seulement les tribunaux et les autorités administratives, mais aussi le Parlement. Le requérant aurait donc disposé d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention, puisqu'il aurait pu et dû contester le fait que le Parlement n'avait pas insisté pour qu'il fût nommé à la présidence du Tribunal administratif.

73. Le requérant affirme quant à lui que pour saisir la Cour constitutionnelle sur le fondement de l'article 23 de la loi concernant cette juridiction, il faut que la décision attaquée émane d'un tribunal ou d'une autorité administrative. Or le prince ne serait ni l'un ni l'autre.

74. La Commission partage l'avis du requérant. Elle estime que le Gouvernement n'a pas réussi à démontrer qu'il existait en droit liechtensteinois un recours effectif, en pratique comme en droit, qui eût permis au requérant de se plaindre d'une violation de l'article 10 de la Convention. Pour ce qui est de la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle, en particulier, il n'a cité aucun cas où elle aurait été utilisée avec succès dans une affaire analogue à celle ici examinée.

75. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'article 13 exige un recours interne pour les seules plaintes que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention (arrêt Boyle et Rice c. Royaume-Uni du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52, et arrêt Powell et Rayner c. Royaume-Uni du 21 février 1990, série A n° 172, p. 14, § 31). L'article 13 garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de s'y prévaloir des droits et libertés de la Convention, tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant « l'instance nationale compétente » à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. Le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit (arrêt Menteş et autres c. Turquie du 28 novembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2715, § 89).

76. Vu la conclusion figurant au paragraphe 70 ci-dessus, la condition de « défendabilité » du moyen en question se trouve remplie (arrêt Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs et Gubi c. Autriche du 19 décembre 1994, série A n° 302, p. 20, § 53).

77. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel le requérant aurait dû se plaindre à la Cour constitutionnelle de ce que le Parlement n'avait pas insisté pour faire valoir son droit de proposer la candidature de l'intéressé à la présidence du Tribunal administratif, il suffit de constater que le grief du requérant tiré de l'article 10 portait sur des actes du prince et non du Parlement. Or le Gouvernement n'a pas établi l'existence dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, depuis l'instauration de cette juridiction en 1925, d'une décision admettant la recevabilité d'un recours dirigé contre le prince. Il n'a donc pas démontré qu'un tel recours aurait été effectif.

78. Dès lors, le requérant a également été victime d'une violation de l'article 13.

III. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 14 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 10

79. Devant la Commission, le requérant a soutenu en outre qu'il n'avait pas eu accès à un tribunal pour défendre sa réputation et demander que ses

droits personnels, notamment son poste et sa carrière professionnelle, soient protégés contre les déclarations du prince. Il invoquait l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente se lit ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

80. Devant la Commission, le requérant a également allégué qu'en raison de son opinion sur une question juridique particulière il se heurtait à des obstacles pour accéder à la fonction publique. Il invoquait l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 10. L'article 14 de la Convention est ainsi libellé :

« 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. »

81. En ce qui concerne le grief tiré de l'article 6, la Commission a jugé indiqué de l'examiner sous l'angle de l'obligation plus générale, que l'article 13 fait peser sur les Etats, d'offrir un recours effectif permettant de se plaindre de violations de la Convention. Elle a conclu qu'il n'y avait pas lieu de rechercher si l'article 6 avait été méconnu. Quant au grief fondé sur l'article 14, la Commission, à la lumière de ses conclusions concernant l'article 10, a estimé qu'aucune question distincte ne se posait sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 10.

82. Le requérant n'a pas réitéré ces doléances devant la Cour, qui n'aperçoit pas la nécessité de les examiner d'office.

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

83. Le requérant sollicite une satisfaction équitable sur le fondement de l'article 41 de la Convention, aux termes duquel :

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

A. Dommages

84. Le requérant réclame pour dommage matériel une indemnité de 25 000 francs suisses (CHF) censée compenser la perte financière qu'il dit avoir subie du fait de la mesure incriminée. Il fait valoir que, contrairement

à ses prédécesseurs, il ne s'est vu offrir aucun poste rémunéré dans les milieux économiques du Liechtenstein.

85. Le Gouvernement s'élève contre cette prétention.

86. La Cour estime qu'il n'a pas été établi un lien de causalité suffisant entre le dommage allégué et la violation de la Convention constatée par elle. Dès lors, elle ne peut accueillir cette demande de réparation.

87. Le requérant réclame par ailleurs 30 000 CHF pour préjudice moral. Il soutient que les déclarations du prince étaient extrêmement blessantes et qu'elles ont nui à sa réputation.

88. Le Gouvernement combat également cette revendication.

89. La Cour estime pouvoir considérer que les faits de la cause ont été source de désarroi pour le requérant. Statuant en équité, elle lui alloue 10 000 CHF à ce titre.

B. Frais et dépens

90. Quant aux frais et dépens occasionnés par sa représentation devant les organes de la Convention, le requérant réclame la somme globale de 91 014,05 CHF, soit 44 927,20 CHF pour M^e Kley et 46 086,85 CHF pour M^e Seeger.

91. Le Gouvernement ne s'oppose pas à cette demande.

92. La Cour juge raisonnable le taux horaire pratiqué pour la procédure suivie à Strasbourg. Considérant que deux audiences ont été tenues en l'espèce, l'une devant la Commission, l'autre devant la Cour, elle estime également que le nombre d'heures facturé n'est pas excessif. Aussi accorde-t-elle en totalité le montant réclamé au titre des frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

93. D'après les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable au Liechtenstein à la date d'adoption du présent arrêt est de 5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
2. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;

3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas de rechercher s'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention et de l'article 14 combiné avec l'article 10 ;
4. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes :
 - i. 10 000 (dix mille) francs suisses pour dommage moral ;
 - ii. 91 014,05 francs suisses (quatre-vingt-onze mille quatorze francs suisses et cinq centimes) pour frais et dépens ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 28 octobre 1999.

Elisabeth PALM
Présidente

Maud DE BOER-BUQUICCHIO
Greffière adjointe

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

- opinion concordante commune à MM. Caflisch, Zupančič et Hedigan ;
- opinion dissidente de M. Cabral Barreto.

E.P.
M.B.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE
À MM. LES JUGES CAFLISCH, ZUPANČIČ ET HEDIGAN

(Traduction)

Nous nous associons aux conclusions de la Cour mais voudrions exprimer une réserve quant au raisonnement utilisé par celle-ci pour aboutir à la constatation d'une violation de l'article 10.

L'atteinte dénoncée par le requérant, qui constituerait une ingérence dans le droit garanti par l'article 10, aurait été consommée dès la première lettre écrite par SAS le Prince Hans-Adam II de Liechtenstein. Nous ne partageons pas ce point de vue. La lettre en cause portait la date du 27 février 1995. Elle pouvait, à ce moment-là, passer pour l'expression d'une simple intention qui aurait fort bien pu changer au fil des mois à venir et qui ne s'est cristallisée en une « ingérence » qu'avec les communications confirmatives ultérieures du prince. Ce n'est qu'à la lumière de celles-ci que l'on peut admettre que la menace d'une sanction planait effectivement sur la tête du requérant. De plus, prise isolément, la lettre du 27 février 1995 aurait pu passer pour l'expression d'une opinion personnelle et privée. Ce sont les lettres confirmatives ultérieures qui permettent de conclure, sans équivoque possible, au caractère étatique de la mesure.

Nous en arrivons ainsi à la conclusion que la mesure attentatoire au droit garanti à l'article 10 était constituée par l'ensemble des communications du prince.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE CABRAL BARRETO

Je regrette de ne pouvoir partager l'opinion de la majorité de la Cour : à mon avis, il n'y a pas eu de violation du droit du requérant à la liberté d'expression.

Il y a en l'espèce deux éléments décisifs : la lettre du prince du 27 février 1995, laquelle exprimait pour la première fois l'intention de son auteur de ne pas reconduire le requérant dans ses fonctions de président du Tribunal administratif, et la lettre du 17 avril 1997 adressée au président du Parlement, dans laquelle le prince refusa la nomination.

Analysons ces deux éléments.

1. La lettre du 27 février 1995 était une lettre personnelle, envoyée au domicile privé du requérant, dans laquelle le prince manifestait son intention de ne plus nommer le requérant à aucune fonction publique.

Il me paraît opportun de transcrire le passage suivant :

« A mon sens, votre attitude, Monsieur Wille, vous rend inapte à exercer une fonction publique. Je n'ai pas l'intention de m'engager avec vous dans un long débat public ou privé, mais je tiens à vous aviser en temps utile que je refuserai de vous nommer encore à une fonction publique si vous êtes à nouveau proposé par le Parlement ou tout autre organe (...) »

Je note d'emblée que le prince n'a pas voulu s'engager dans une discussion publique et qu'il a simplement voulu indiquer en temps utile l'intention d'accomplir un acte donné si l'occasion se présentait.

Il m'est difficile de voir dans cette lettre une « réprimande » (paragraphe 50 de l'arrêt).

La lettre exprime avant tout le désaccord du prince avec les idées du requérant concernant l'interprétation de la Constitution du Liechtenstein. Ce désaccord a entraîné la perte de la confiance politique dont le requérant était censé jouir auprès du prince et, en conséquence, l'annonce de l'intention d'en tirer les conclusions politiques qui s'imposaient.

Rien de plus, en somme, que ce à quoi le requérant pouvait s'attendre, eu égard à la controverse qui, en 1992, avait opposé le prince au gouvernement (dont le requérant faisait alors partie).

Or l'intention ne constitue pas, en soi, un acte juridique, ni même un commencement d'exécution d'un tel acte.

Nous nous trouvons ici, à n'en pas douter, dans le domaine purement psychologique, loin encore du simple acte préparatoire, qui présuppose, lui, des actes matériels déjà accomplis.

Je pourrais ainsi comprendre que l'on juge que la lettre du prince visait tout simplement à annoncer « en temps utile » l'intention d'accomplir un acte, cela afin de donner au requérant le temps de prendre les mesures qui s'imposaient pour préparer son avenir.

Il est vrai que cette lettre privée annonçant une intention est tombée dans le domaine public et qu'elle a été confirmée par d'autres lettres, publiques celles-là, du prince.

Mais tout cela est dû exclusivement au comportement du requérant et, comme le dit à juste titre M. Conforti dans son opinion dissidente jointe au rapport de la Commission, il ne saurait « échapper à l'application du principe qui interdit de *venire contra factum proprium* ».

Admettre le contraire serait, à mes yeux, contrevenir à la lettre et à l'esprit de l'article 10 de la Convention. On ne saurait juger des intentions sans tomber dans le domaine de la violation « virtuelle », ce qui me semble être le cas en l'espèce.

2. Le refus de reconduire le requérant dans ses fonctions de président du Tribunal administratif est, sans nul doute, un acte juridique, et, dans les circonstances de la cause, je peux accepter qu'il ait été motivé par les opinions exprimées par le requérant, ce qui pourrait poser un problème sous l'angle de l'article 10.

Cependant, je considère qu'il n'est pas nécessaire de rechercher si ce refus poursuivait un but légitime et s'il était nécessaire dans une société démocratique, car nul ne contestera qu'on est ici dans le domaine de l'accès à la fonction publique, matière qui a été délibérément omise de la Convention. La majorité de la Cour le reconnaît du reste au paragraphe 41 de l'arrêt.

Je conclus donc à l'absence de violation de la Convention.