



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

TROISIÈME SECTION

**AFFAIRE McGONNELL c. ROYAUME-UNI**

*(Requête n° 28488/95)*

ARRÊT

STRASBOURG

8 février 2000



**En l'affaire McGonnell c. Royaume-Uni,**

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

MM. J.-P. COSTA, *président*,

P. KŪRIS,

M<sup>me</sup> F. TULKENS,

MM. W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

M<sup>me</sup> H.S. GREVE, *juges*,

Sir John LAWS, *juge ad hoc*,

et de M<sup>me</sup> S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 septembre 1999, 25 janvier et 1<sup>er</sup> février 2000,

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

**PROCÉDURE**

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 4 décembre 1998, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 28488/95) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Richard James Joseph McGonnell (« le requérant »), avait saisi la Commission le 29 juin 1995 en vertu de l'ancien article 25.

3. La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48, ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46). Elle a 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 de l'article 6 de la Convention.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention le 1<sup>er</sup> novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 4 dudit Protocole, lu en combinaison avec les articles 100 § 1 et 24 § 6 du règlement de la Cour (« le règlement »), un collège de la Grande Chambre a décidé le 14 janvier 1999 que l'affaire serait examinée par une chambre constituée au sein de l'une des sections de la Cour.

5. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement, le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a attribué l'affaire à la troisième section. La chambre constituée au sein de ladite section comprenait de plein droit Sir Nicolas Bratza, juge élu au titre du Royaume-Uni (articles 27 § 2 de la Convention et 26 § 1 a) du règlement), et M. J.-P. Costa qui a assumé la présidence de la section et donc de la chambre (articles 12 et 26 § 1 a) du règlement). Les autres membres désignés pour compléter la chambre étaient M. P. Kūris, M<sup>me</sup> F. Tulkens, M. W. Fuhrmann, M. K. Jungwiert et M<sup>me</sup> H.S. Greve (article 26 § 1 b) du règlement).

A la suite du départ de Sir Nicolas Bratza, qui avait participé à l'examen de l'affaire par la Commission (article 28 du règlement), le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») a désigné Sir John Laws pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. En vertu de l'article 59 § 2 du règlement, la chambre a décidé, le 8 juin 1999, de tenir une audience, qui s'est déroulée en public le 28 septembre 1999 au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Ont comparu :

- *pour le Gouvernement*  
M<sup>me</sup> S. LANGRISH, ministère des Affaires étrangères  
et du Commonwealth, *agent*,  
Sir Sidney KENTRIDGE *QC*,  
MM. D. ANDERSON *QC*, *conseils*,  
G. ROWLAND *QC*, *Attorney-General* de Guernesey,  
R. CLAYTON, ministère de l'Intérieur,  
P. JENKINS, *Lord Chancellor's Department*,  
M<sup>me</sup> C. DAVIDSON, *Lord Chancellor's Department*,  
M. M. BIRT *QC*, *Attorney-General* de Jersey,  
M<sup>me</sup> M. GRAY, *conseillers* ;
- *pour le requérant*  
M. B. EMMERSON,  
M<sup>me</sup> J. SIMOR, *conseils*,  
M. R.A. PERROT, *avocat*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Emmerson et Sir Sidney Kentridge.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

#### A. Le contexte relatif à l'aménagement du territoire

7. En 1982, le requérant acheta les serres à vigne Calais Vinery (Calais Lane, Saint-Martin). Dans les années qui suivirent, il déposa un certain nombre de demandes de permis de construire pour pouvoir résider sur son terrain. Ces demandes furent toutes rejetées, et la *Royal Court* le débouta de son appel en juillet 1984. En 1986 ou 1987, il s'installa dans un hangar d'emballage transformé, situé sur son terrain.

8. En 1988, le requérant, par le biais d'un avocat, présenta des observations lors d'une enquête publique ayant pour objet d'étudier le projet de plan d'aménagement détaillé n° 6 (*Detailed Development Plan no. 6*, « le DDP n° 6 »). Dans son rapport au président de la Commission d'aménagement de l'île (*Island Development Committee*, « l'IDC »), l'inspecteur exposa les arguments de l'avocat du requérant et ceux de l'avocat de l'IDC, et conclut qu'une habitation sur le terrain du requérant constituerait une intrusion dans l'arrière-pays agricole et horticole. Il était favorable au projet de l'IDC consistant à déclarer le terrain comme faisant partie d'une zone réservée à l'agriculture, où l'aménagement serait globalement interdit.

9. Le 22 mai 1990, le président de l'IDC présenta le DDP n° 6, encore à l'état de projet, au président des *States of Deliberation*, l'organe législatif de l'île.

10. Les 27 et 28 juin 1990, les *States of Deliberation*, présidés par M. Graham Dorey, bailli adjoint, examinèrent et adoptèrent le DDP n° 6. Le zonage du terrain du requérant ne fut pas modifié.

11. Le 11 juillet 1991, une demande rétroactive de permis de construire en vue de la transformation en logement de l'entrepôt d'emballage fut rejetée par l'IDC, celle-ci étant liée par le DDP n° 6 en vertu duquel le terrain en question faisait partie d'une zone aménagée de serres où la construction de type résidentiel était interdite.

12. Le 27 mars 1992, le requérant fut condamné par la *Magistrates' Court* après avoir plaidé coupable d'avoir modifié sans autorisation l'usage de l'entrepôt, enfreignant ainsi l'article 14 § 1 a) de la loi de 1966 sur l'aménagement de l'île de Guernesey (*Island Development (Guernsey) Law 1966*, « la loi de 1966 »). Il fut condamné à verser une amende de 100 livres sterling, assortie d'une contrainte par corps d'une durée de dix jours.

13. Le 15 février 1993, l'IDC, s'appuyant sur l'article 37 § 1 h) de la loi de 1966, demanda l'autorisation de procéder aux travaux nécessaires pour remédier à cette atteinte à la législation en matière d'aménagement. Le 25 février 1993, devant l'*Ordinary Court*, le bailli adjoint ajourna l'examen de la demande. Du reste, il refusait de connaître du litige au motif qu'il avait eu affaire au requérant lorsqu'il occupait les fonctions de procureur de Sa Majesté (*Her Majesty's Procurer*).

14. Le 18 mai 1993, l'IDC rejeta une nouvelle demande d'autorisation déposée au nom du requérant et tendant à ce qu'il fût permis à celui-ci de continuer à résider dans l'entrepôt ; le 20 mai 1993, le bailli repoussa une demande visant à faire suspendre la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 37 § 1 h). Le 25 juin 1993, la *Royal Court*, composée du bailli et de trois jurats, fit droit à la demande de l'IDC au titre de la disposition précitée.

## B. Les faits de la cause

15. Le 10 août 1993, le représentant actuel du requérant sollicita officiellement et au nom du requérant l'autorisation de changer l'entrepôt d'utilisation et de continuer à l'occuper jusqu'à ce qu'il soit statué sur un appel probable contre un refus prévisible. Le 26 octobre 1994, l'IDC rejeta la demande dans les termes suivants :

« Je vous informe que (...) la Commission a rejeté votre proposition au motif suivant, fondé sur les éléments qu'elle est tenue de prendre en compte en vertu de l'article 17 des lois de 1966-1990 sur l'aménagement de l'île de Guernesey [*Island Development (Guernsey) Laws 1966-1990*] :

a) Plan d'aménagement détaillé n° 6, tel qu'approuvé par les *States*.

Le terrain fait partie d'une zone aménagée de serres et la déclaration de principe écrite de la Commission ne prévoit pas le type d'aménagement sollicité. Je vous adresse ci-joint, pour information, copie de la déclaration de principe écrite (...) »

16. Le 6 juin 1995, la *Royal Court*, composée du bailli de l'époque, Sir Graham Dorey, et de sept jurats, examina l'appel du requérant. Tout en reconnaissant que la déclaration écrite limitait l'aménagement de la zone aux serres, le représentant du requérant fit valoir qu'il existait toutefois en l'espèce des motifs justifiant l'autorisation de modifier l'usage : l'apparence extérieure du bâtiment demeurerait inchangée et l'utilisation horticole des terres ne subirait aucun préjudice, si bien qu'il était abusif pour l'IDC d'adopter un point de vue indûment restrictif quant à ce qu'il y avait lieu d'autoriser dans le cadre du DDP. Le bailli résuma ensuite les griefs du requérant aux jurats, les informant qu'en dernière analyse la preuve incombait à l'IDC, qui devait les convaincre que sa décision était raisonnable. L'appel fut rejeté à l'unanimité. La décision expose les moyens d'appel, mais n'est pas motivée.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. La Cour a été invitée à consulter un document officiel récent portant sur la Constitution de Guernesey en général. Il s'agit des Principes directeurs des *States of Guernsey* en matière administrative et comptable, publiés en 1991 comme ouvrage de référence et de bonne pratique destiné à informer et orienter les fonctionnaires. Ce document contient des avant-propos de Sir Charles Frossard, alors bailli et président des *States*, ainsi que de M. F.N. Le Cheminant, *States Supervisor*. La section consacrée à la Constitution et au droit de Guernesey est tirée d'un livret rédigé par un ancien bailli ; la partie traitant plus spécialement du statut du bailli est ainsi libellée :

« Le bailli est le premier citoyen et le premier représentant de l'île.

Le bailli est nommé par lettres patentes du Souverain revêtues du sceau du Royaume [*Great Seal of the Realm*]. Il exerce ses fonctions « pour la durée qu'il plaira à Sa Majesté » [*during Her Majesty's Pleasure*], étant entendu que l'âge de la retraite est fixé à soixante-dix ans. Il préside les *States of Election*, les *States of Deliberation*, la *Royal Court* et la Cour d'appel [*Court of Appeal*] ; il est le chef de l'administration.

En tant que président des *States of Deliberation*, le bailli est habilité à s'exprimer sur toute question ; il ne vote pas, sauf s'il y a partage égal des suffrages des membres, auquel cas il a voix prépondérante. En règle générale, le bailli utilise ce droit de parole de telle sorte que les questions sur lesquelles les *States* sont irrésolus fassent l'objet d'une nouvelle étude. A la demande des commissions, il propose des mesures aux *States*, mais peut aussi de sa propre initiative soumettre toute question à l'assemblée.

Le bailli constitue avec le lieutenant-gouverneur un intermédiaire entre, d'une part, le Conseil privé [*Privy Council*] et le ministre de l'Intérieur et, d'autre part, les autorités de l'île. Pour un certain nombre de questions, il est appelé, en tant que chef de l'administration de l'île, à donner des orientations aux autorités de l'île.

La création de la Commission consultative et des finances, commission de coordination dotée de pouvoirs consultatifs, a déchargé le bailli de certaines de ses responsabilités administratives, mais il peut, de sa propre initiative, saisir les *States* de toute question qu'il a d'abord déférée à la Commission, sous réserve qu'il donne à celle-ci la possibilité de faire connaître son point de vue aux *States*.

Si le bailli est chargé de préparer les questions à soumettre aux *States*, il ne peut refuser de soulever un problème devant ceux-ci lorsque les parlementaires ou les commissions des *States* le lui demandent. L'assemblée consulte le bailli sur les questions touchant à la Constitution de l'île.

Lors de l'élaboration de textes législatifs concernant l'île ou de débats résultant des communications du Conseil privé ou du ministère de l'Intérieur, le bailli est tenu de défendre les positions de l'île dans les affaires constitutionnelles.

Dans l'hypothèse de divergences entre la Couronne et les *States*, il incombe traditionnellement au bailli de présenter les vues de la population de l'île. »

18. Le bailli est le premier magistrat de la *Royal Court*. De nos jours, il occupe généralement les fonctions de *Her Majesty's Comptroller*, *Her Majesty's Procureur* (*Solicitor-General*, *Attorney-General* respectivement) et, depuis 1970, de bailli adjoint, avant de devenir bailli. Dans le cadre de ses fonctions judiciaires, le bailli est un magistrat professionnel (les jurats sont quant à eux non professionnels) au sein de la *Royal Court*, et préside de plein droit la Cour d'appel de Guernesey. Dans le cadre de ses fonctions non judiciaires, le bailli préside les *States of Election*, les *States of Deliberation*, ainsi que quatre commissions des *States* (Commission des nominations, Conseil de crise, Commission de la législation et Commission du règlement), et contribue aux échanges entre les autorités de l'île et le gouvernement du Royaume-Uni et le Conseil privé. Lorsque le bailli assume une présidence dans le cadre de ses fonctions non judiciaires, il ne vote pas sauf s'il y a partage égal des suffrages, auquel cas il a voix prépondérante.

19. Les *States of Election* pourvoient par élection aux postes qui se trouvent vacants parmi ceux des douze jurats. Les jurats siègent à la *Royal Court* en tant que membres non professionnels. Leur fonction consiste à trancher les points de fait dont ils sont saisis et à décider s'il y a lieu d'accueillir un appel. Par ailleurs, ils sont membres de certaines commissions des *States*, soit parce que le mandat d'une commission requiert l'élection d'un jurat, soit en raison de compétences ou d'intérêts personnels. Toutefois, les jurats ne peuvent faire partie de la Commission des affaires intérieures, de la Commission de réglementation du jeu, ni d'aucune autre commission des *States* chargée de faire appliquer une législation dont les dispositions prévoient contre les décisions de celle-ci un droit de recours auprès de la *Royal Court*.

20. Les *States of Deliberation* exercent leur pouvoir législatif à Guernesey par voie de lois et d'ordonnances. Dans la pratique, un « billet d'Etat » est déposé devant les *States*, généralement par une commission. Après leur adoption par les *States of Deliberation*, les projets de loi sont examinés minutieusement par le ministère de l'Intérieur et d'autres ministères concernés du gouvernement du Royaume-Uni, avant d'être soumis au Conseil privé à Londres en vue d'obtenir l'agrément royal. Les ordonnances, qui ne requièrent pas l'approbation royale, sont prises en vertu des compétences limitées des *States of Deliberation* issues de la *common law* ou des pouvoirs délégués aux *States* par la législation de Guernesey ou les lois du parlement britannique applicables à l'île.

21. Les membres des *States of Deliberation* ne sont pas divisés en groupes politiques ; ils sont élus à titre individuel et votent sur toute question en leur âme et conscience. Ils sont tous sur un pied d'égalité, et la durée des discours et des débats en général n'est pas limitée. Les *States* doivent se réunir douze fois par année civile. Les sessions durent d'habitude un ou deux jours.

22. Les commissions des *States* assurent l'administration de Guernesey. Il y a environ cinquante commissions, auxquelles des tâches administratives précises sont assignées par une loi ou déléguées par les *States of Deliberation*. Chaque commission est directement responsable devant les *States of Deliberation*.

23. Aucune commission n'a prépondérance sur les autres, encore que la Commission consultative et des finances soit la principale. Celle-ci supervise les questions relatives au Trésor et examine l'ensemble des propositions et rapports qui seront soumis aux *States of Deliberation*. Les commissions ont chacune à leur tête un chef ou un directeur et bénéficient de l'assistance d'un service comptant quelque 1 800 fonctionnaires.

24. La Commission des nominations, l'une des commissions des *States*, est chargée de pourvoir certains postes vacants de fonctionnaires. A quelques exceptions près, elle nomme les hauts fonctionnaires de grade 8, voire au-delà. Les fonctions en question sont celles de *States Supervisor* et d'autres hauts fonctionnaires comme le personnel médical de haut rang, le directeur de la prison et le chef de la police. La Commission n'a jamais nommé de directeur de l'IDC. Dans les dix années écoulées avant le 31 décembre 1998, la Commission des nominations s'est réunie à vingt-quatre reprises.

25. Le Conseil de crise est habilité à décréter l'état d'urgence, à prendre des mesures d'exception lorsque la population ou une partie substantielle de celle-ci risque d'être privée des éléments indispensables à la vie, et à prendre d'autres dispositions essentielles en cas d'agression par une puissance étrangère. Il s'est réuni trois fois au cours des dix dernières années. A aucune de ces occasions l'état d'urgence n'a été décrété.

26. La Commission de la législation, qui se réunit environ une fois par mois, examine et révisé les projets de loi, examine et prépare les ordonnances et, dans certains cas, décide de l'entrée en vigueur d'une ordonnance en attendant son examen par les *States of Deliberation*. Elle a usé de cette prérogative à seize reprises au cours des dix dernières années.

27. La Commission du règlement veille à ce que les séances des *States of Deliberation* se tiennent conformément au règlement, reçoit les observations des *States* et formule les siennes à l'attention de ceux-ci en vue de la modification du règlement. Elle s'est réunie vingt-cinq fois au cours des quinze dernières années.

28. Dans les échanges entre, d'une part, les autorités de l'île et, d'autre part, le gouvernement britannique et le Conseil privé, le rôle du bailli tire son origine de la fonction traditionnelle de celui-ci consistant à défendre les positions des habitants de l'île auprès de la Couronne. Le bailli présente les points de vue d'une commission des *States* hors de l'île lorsqu'il y est spécifiquement invité et en vertu d'un mandat précis. Les observations sont généralement formulées au nom des petites commissions. Cette fonction est illustrée par le rôle qu'a joué le bailli en négociant le montant des frais de scolarité à la charge des étudiants de Guernesey qui fréquentent des établissements d'enseignement supérieur au Royaume-Uni, et en demandant au gouvernement de veiller à ce que l'aéroport d'Heathrow réserve des créneaux horaires aux avions en provenance d'aéroports régionaux comme celui de Guernesey.

29. Le *States Supervisor*, président de la Commission consultative et des finances, est le premier conseiller politique de celle-ci et le chef de la fonction publique de Guernesey. Il est en relation avec d'autres hauts fonctionnaires au sujet de l'ensemble des propositions législatives et autres questions administratives importantes soumises par les différentes commissions aux *States of Deliberation*, et présente ses commentaires en vue des discussions de la Commission consultative et des finances. Par ailleurs, il conseille les présidents des autres commissions et, le cas échéant, assiste aux réunions de celles-ci.

30. L'article 14 § 1 a) de la loi de 1966 sur l'aménagement de l'île de Guernesey dispose :

« Nul ne peut, sans l'autorisation écrite de la Commission, procéder à l'aménagement d'un terrain. »

Aux termes de l'article 17, alinéa a) :

« Dans l'exercice de ses prérogatives découlant de l'article qui précède, la Commission prend en considération tout plan stratégique et global approuvé par les *States* et tout plan d'aménagement détaillé ayant reçu pareille approbation. »

31. Dans l'affaire *Bordeaux Vineries Ltd v. States Board of Administration* (4 août 1993), une objection fut soulevée du fait que le bailli siégeait à la *Royal Court* dans une action intentée contre la Commission de l'administration (*States Board of Administration*), l'une des principales commissions des *States*. La Cour d'appel releva que le bailli de l'époque avait estimé en première instance que :

« Au regard de la situation constitutionnelle (...) c'est d'abord envers la Couronne que je m'oblige en toutes choses, et je n'embrasse pas la cause des *States* (...) La question de ma voix prépondérante a été soulevée (...) Le vote doit être émis dans le respect de la Constitution. Je traduais cette exigence en votant contre toute proposition au sein des *States* et n'envisageais d'autre option que si un tel vote était contraire à ce que me dictait ma conscience. »

S'agissant de l'existence d'un appel formé auprès de la Cour d'appel, celle-ci a observé que :

« la décision sur le moyen selon lequel le bailli (...) ne peut connaître d'une affaire en raison d'un intérêt personnel appartient au premier chef au bailli lui-même (...) Une telle décision est susceptible d'appel auprès de cette Cour. »

Quant à la participation du bailli, la Cour d'appel a estimé que :

« La loi confère au bailli des attributions au sein de la *Royal Court* et des *States*. Du fait de cette double fonction, il est parfois amené à prendre part à l'exercice par la Cour de sa compétence sur les *States*. Je ne pense pas qu'en pareille situation, les responsabilités du bailli au sein des *States* le rendent incapable de remplir ses obligations au sein de cette Cour. Il est à même de s'acquitter convenablement des deux responsabilités, car bien qu'il soit membre des *States*, sa position particulière au sein de cette assemblée implique qu'il n'est responsable ni des décisions des *States* ni des actes de leurs services (...) »

## PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

32. M. McGonnell a introduit sa requête auprès de la Commission le 29 juin 1995.

33. La Commission a déclaré la requête (n° 28488/95) partiellement recevable le 22 janvier 1998. Dans son rapport du 20 octobre 1998 (ancien article 31 de la Convention)<sup>1</sup>, elle conclut, par vingt-cinq voix contre cinq, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

## CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

34. La principale observation écrite du Gouvernement consistait à dire que la requête devait être déclarée irrecevable en application de l'article 35 de la Convention. A titre subsidiaire, le Gouvernement soutenait qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

35. Dans ses observations orales, le Gouvernement a affirmé que les faits dont le requérant tirait grief n'emportaient pas violation de l'article 6 de la Convention. Dans ses observations finales, il a argué que la situation constitutionnelle du bailli aurait pu faire l'objet d'un recours, qui n'a pas été mis en œuvre.

---

1. *Note du greffe* : le rapport est disponible au greffe.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

36. Le requérant prétend n'avoir pas bénéficié des garanties de l'article 6 § 1 de la Convention lorsque son affaire a été entendue par la *Royal Court* de Guernesey le 6 juin 1995. La disposition pertinente de l'article 6 se lit comme suit :

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

37. Le Gouvernement conteste ce grief. La Commission l'a retenu.

#### A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

##### *Non-épuisement allégué des voies de recours internes*

38. Le Gouvernement affirme que le grief selon lequel la *Royal Court* a manqué d'indépendance et d'impartialité dans l'affaire du requérant devrait être déclaré irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

Selon le Gouvernement, il était loisible au requérant d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel de Guernesey pour objecter à tout manque d'indépendance et d'impartialité de la *Royal Court*. Il renvoie à l'affaire *Bordeaux Vineries Ltd v. States Board of Administration* (paragraphe 31 ci-dessus), dans laquelle la Cour d'appel a estimé qu'était susceptible d'appel une décision du bailli portant sur le point de savoir s'il devait être exclu de l'examen d'une affaire en raison d'un intérêt personnel. Le Gouvernement observe que la Cour européenne a indubitablement la compétence de déclarer une requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes même si la Commission a rejeté les arguments en ce sens. Il affirme qu'il n'y a aucune raison que l'exercice de ce pouvoir soit lié par le fait que la Commission a examiné ce point de manière approfondie.

39. Le requérant soutient que le Gouvernement se trouve forclos à soulever l'exception de non-épuisement, notamment parce qu'il a indiqué, s'agissant de la décision de recevabilité de la Commission, que « le

Gouvernement admet qu'il n'était pas possible au requérant, à un degré raisonnable, de soumettre ses griefs à une autre autorité ». Il estime qu'en tout état de cause aucun recours interne ne lui était ouvert, car en l'affaire *Bordeaux Vineries* il avait été décidé que les fonctions de président des *States* exercées par le bailli n'empêchaient pas celui-ci de connaître des actions dirigées contre les *States*.

40. La Cour relève que les observations du Gouvernement n'ont pas été formulées devant la Commission. Elles se heurtent donc à forclusion (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Vasilescu c. Roumanie* du 22 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III, p. 1074, § 34).

## **B. Sur l'applicabilité de l'article 6**

41. Les parties conviennent que l'article 6 § 1 de la Convention est applicable à la présente procédure, ce que confirme la Cour.

## **C. Renonciation**

42. Le Gouvernement affirme que, lorsqu'un requérant représenté en justice a omis de soulever une exception auprès d'une juridiction alors qu'il en a eu la possibilité, il faut considérer – même si la requête est recevable – qu'il a renoncé à son droit de remettre en cause l'indépendance et l'impartialité de ladite juridiction.

43. Le requérant soutient que les arguments du Gouvernement ne font que reprendre ses observations relatives au non-épuisement des voies de recours internes, et qu'ils doivent être rejetés pour la même raison. Il estime qu'en tout état de cause le Gouvernement n'a nullement établi qu'il y ait eu renonciation.

44. La Cour rappelle qu'au sujet d'un grief relatif à l'absence d'audience publique dans une action civile, elle a estimé que « pareille renonciation doit être non équivoque et ne se heurter à aucun intérêt public important » (arrêt *Håkansson et Stureson c. Suède* du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 20, § 66). En l'espèce, il n'y a eu aucune renonciation explicite. Comme dans l'affaire *Håkansson et Stureson*, il faut rechercher s'il y a eu renonciation tacite. La réponse à la question de savoir si le requérant aurait dû soumettre son grief soit au bailli lors de l'audience du 6 juin 1995, soit en interjetant appel auprès de la Cour d'appel, dépend de ce qui était raisonnable vu les circonstances de l'espèce. Dans l'appréciation de cet élément, la Cour observe tout d'abord que, dans l'affaire *Bordeaux Vineries* évoquée par le Gouvernement, la Cour d'appel a estimé qu'il n'y avait aucun conflit structurel entre les fonctions du bailli au sein de la *Royal Court* et au sein des *States of Deliberation*.

Ensuite, la Cour relève que l'argument relatif à la renonciation a été invoqué pour la première fois devant la Cour : il n'a pas été présenté devant la Commission, ni avant ni après sa décision sur la recevabilité.

45. Etant donné qu'en l'affaire *Bordeaux Vineries* la Cour d'appel a clairement affirmé que les fonctions constitutionnelles du bailli au sein des *States* n'entamaient pas son indépendance judiciaire, et compte tenu du fait que la récusation n'a pas été demandée par le requérant lors des procédures internes et, qui plus est, n'a été mentionnée par le Gouvernement qu'à un stade avancé de la procédure devant les organes de la Convention, la Cour estime que la non-récusation du bailli de Guernesey par le requérant ne saurait être considérée comme déraisonnable, ni constituer une renonciation tacite à son droit d'être entendu par un tribunal indépendant et impartial.

#### **D. Sur l'observation de l'article 6 § 1**

46. Evoquant les attributions non judiciaires du bailli, le requérant fait valoir qu'il en résulte des liens si étroits entre la charge de magistrat occupée par le bailli et les fonctions législatives et exécutives, que le bailli ne bénéficie plus de l'indépendance et de l'impartialité requises par l'article 6 de la Convention. Pour illustrer cette situation, le requérant mentionne trois points qui n'ont pas été abordés devant la Commission : le fait que le bailli soit invariablement recruté au poste d'*Attorney-General*, le fait qu'il assume la fonction de lieutenant-gouverneur de l'île lorsque cette charge est vacante, et le fait que le bailli ayant siégé en l'espèce ait également présidé les *States of Deliberation* lors de l'adoption du DDP n° 6, à savoir précisément l'acte en cause dans l'affaire postérieure du requérant. Le requérant affirme par ailleurs que l'arrêt de la *Royal Court* est insuffisamment motivé.

47. Le Gouvernement rappelle que la Convention n'exige pas l'observation d'une théorie particulière en matière de séparation des pouvoirs. Il soutient que si le bailli occupe un certain nombre de charges sur l'île, cette situation ne saurait susciter, chez un habitant de Guernesey raisonnablement éclairé, une crainte légitime quant à un manque d'indépendance ou d'impartialité, car les postes en question n'impliquent pas une participation véritable aux fonctions législatives ou exécutives. Il souligne en particulier que, lorsque le bailli préside les *States of Deliberation* ou l'une des quatre commissions des *States* dont il fait partie, cette contribution n'est pas celle d'un membre actif, mais d'un arbitre indépendant veillant au bon déroulement des travaux sans y intervenir ni exprimer son approbation ou sa désapprobation au sujet des questions débattues. S'agissant des motifs de l'arrêt de la *Royal Court*, le Gouvernement estime que le résumé fait par le bailli, combiné avec la décision des jurats, est suffisamment motivé pour se concilier avec l'article 6 de la Convention.

48. La Cour rappelle que, dans son arrêt *Findlay c. Royaume-Uni* (arrêt du 25 février 1997, *Recueil* 1997-I, p. 281, § 73), elle a dit que :

« pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant », il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (...) »

Quant à la condition d'« impartialité », elle revêt deux aspects. Il faut d'abord que le tribunal ne manifeste subjectivement aucun parti pris ni préjugé personnel. Ensuite, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (...)

Les notions d'indépendance et d'impartialité objective [sont] étroitement liées (...)

49. Dans la présente cause également, les notions d'indépendance et d'impartialité objective sont étroitement liées ; aussi la Cour les examinera-t-elle conjointement.

50. La Cour relève d'emblée qu'en l'espèce aucun élément ne laisse penser qu'en juin 1995 le bailli ait manifesté un parti pris ou un préjugé subjectif en connaissant de l'appel du requérant en matière d'aménagement du territoire. Le requérant n'allègue pas que la participation du bailli, en qualité de bailli adjoint, à l'adoption du DDP n° 6 en 1990 ait fait naître chez lui un véritable préjugé : il relève qu'il est impossible de vérifier si un préjugé existait effectivement de par les différentes fonctions occupées par le bailli, mais il ne prétend pas que ce dernier ait manifesté un préjugé ou un parti pris subjectif.

51. La Cour reconnaît avec le Gouvernement que ni l'article 6 ni aucune autre disposition de la Convention n'exigent des Etats qu'ils se conforment à des concepts constitutionnels en tant que tels. Dans toute affaire, il faut se demander si les exigences de la Convention sont satisfaites. Le cas d'espèce ne commande donc pas l'application d'une théorie particulière de droit constitutionnel à la situation de Guernesey : la Cour est simplement confrontée à la question de savoir si le bailli possédait l'« apparence » d'indépendance et l'impartialité « objective » requises.

52. A cet égard, la Cour relève que les fonctions de bailli ne se bornent pas au domaine judiciaire, puisqu'il prend également une part active à des fonctions non judiciaires sur l'île. La Cour ne souscrit pas à l'analyse du Gouvernement selon laquelle, lorsque le bailli agit dans le cadre de compétences non judiciaires, il ne fait qu'occuper des postes sans exercer de fonctions : même un rôle constitutionnel purement protocolaire est à considérer comme une « fonction ». La Cour se doit de déterminer si les fonctions remplies par le bailli dans le cadre de ses compétences non judiciaires étaient ou non compatibles avec les exigences de l'article 6 relatives à l'indépendance et à l'impartialité.

53. La Cour observe qu'en l'espèce le bailli a personnellement pris part aux questions d'aménagement qui sont au cœur de l'affaire du requérant, et ce à deux reprises : la première fois en 1990, lorsqu'en tant que bailli adjoint il présidait les *States of Deliberation* au moment de l'adoption du DDP n° 6 ; la seconde fois le 6 juin 1995, lorsqu'il présidait la *Royal Court*, qui statuait sur l'appel du requérant en matière d'aménagement du territoire.

54. La Cour rappelle que dans l'affaire Procola c. Luxembourg quatre des cinq membres du Conseil d'Etat avaient cumulé des attributions consultatives et judiciaires dans la même cause (arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 326, p. 16, § 45).

55. Le rôle du bailli dans la présente affaire offre certaines similitudes avec la situation des membres du Conseil d'Etat dans l'affaire Procola. Tout d'abord, ni dans un cas ni dans l'autre ne furent exprimés des doutes durant la procédure interne quant au rôle de l'organe litigieux. Ensuite, et plus précisément, il se trouve dans les deux affaires qu'un membre ou des membres de la juridiction ayant statué avaient pris une part active et officielle à l'élaboration du règlement en question. Ainsi que la Cour l'a relevé plus haut, les fonctions constitutionnelles non judiciaires du bailli ne sauraient être considérées comme purement protocolaires. S'agissant plus particulièrement du fait qu'il ait présidé comme bailli adjoint les *States of Deliberation* en 1990, la Cour estime que toute participation directe à l'adoption de textes législatifs ou réglementaires peut suffire à jeter le doute sur l'impartialité judiciaire d'une personne amenée ultérieurement à trancher un différend sur le point de savoir s'il existe des motifs justifiant que l'on s'écarte du libellé des textes législatifs ou réglementaires en question. En l'espèce, outre le fait qu'il assumait la présidence, le bailli adjoint avait voix prépondérante en cas de partage égal des voix ; or, comme l'a indiqué le bailli en cause dans l'affaire *Bordeaux Vineries*, rien ne l'obligeait à utiliser cette voix prépondérante contre une proposition au sein des *States* si un tel vote était contraire à ce que lui dictait sa conscience (paragraphe 31 ci-dessus). De plus, ce sont précisément les *States of Deliberation* de Guernesey qui ont adopté la réglementation en litige. On peut donc considérer que cet organe a contribué de façon plus directe à l'existence de ces règlements que le collège consultatif du Conseil d'Etat aux dispositions en cause dans l'affaire Procola (arrêt précité, p. 12, § 25).

56. La Cour relève également que, dans l'affaire De Haan, le juge présidant la commission de recours était appelé à connaître d'une opposition dirigée contre une décision dont il était lui-même responsable. Dans cette affaire, malgré l'absence de préjugés ou de préventions de la part du juge, la Cour avait estimé que les craintes du requérant quant à la participation du juge étaient objectivement justifiées (arrêt De Haan c. Pays-Bas du 26 août 1997, *Recueil* 1997-IV, pp. 1392-1393, §§ 50-51).

57. La Cour estime par conséquent que le simple fait que le bailli adjoint ait présidé les *States of Deliberation* lors de l'adoption du DDP n° 6 en 1990 est susceptible d'inspirer des doutes quant à son impartialité lorsqu'il a ultérieurement été amené à trancher, comme unique juge du droit, l'appel du requérant en matière d'aménagement du territoire. Le requérant était donc fondé à craindre que le bailli ait pu être influencé par sa participation antérieure à l'adoption du DDP n° 6. Ce doute en lui-même, quelle que soit la légèreté de sa justification, suffit à altérer l'impartialité de la *Royal Court*. Il n'est donc pas nécessaire que la Cour examine les autres aspects du grief.

58. En conséquence, il y a eu violation de l'article 6 § 1.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

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

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

### A. Dommages

60. Le requérant prie la Cour de lui octroyer une « somme juste et appropriée à titre d'indemnisation ». Dans une lettre antérieure, il indiquait la somme de 50 000 livres sterling (GBP). Le Gouvernement considère qu'il n'y a aucune raison d'accorder un montant pour préjudice matériel ou moral.

61. La Cour estime que le constat d'une violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral que le requérant aurait pu subir. Aucune demande particulière n'a été formulée pour préjudice matériel, et la Cour n'en aperçoit aucun.

### B. Frais et dépens

62. Le requérant a produit des factures d'un montant total de 20 913,90 GBP (taxe sur la valeur ajoutée non comprise). Le Gouvernement n'a présenté aucune observation sur ces factures.

63. La Cour octroie au requérant la somme de 20 913,90 GBP, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

### C. Intérêts moratoires

64. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Angleterre et au pays de Galles à la date d'adoption du présent arrêt est de 7,5 % l'an.

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, pour frais et dépens, 20 913,90 GBP (vingt mille neuf cent treize livres sterling quatre-vingt-dix pence), plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ;
  - b) que ce montant sera à majorer d'un intérêt simple de 7,5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 8 février 2000, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ  
Greffière

J.-P. COSTA  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante de Sir John Laws.

J.-P.C.  
S.D.

## OPINION CONCORDANTE DE Sir John LAWS, JUGE

*(Traduction)*

J'ajouterai quelques remarques personnelles, simplement pour souligner que, vu les faits de l'espèce, le seul motif objectif pour lequel on puisse légitimement constater une violation de l'article 6 § 1 tient à mon avis exclusivement au fait que le bailli, qui présidait la *Royal Court* lors de la procédure à l'origine de cette affaire, avait également présidé (comme bailli adjoint) les *States of Deliberation* en 1990, durant l'adoption du DDP n° 6. C'est sur cette idée que repose le raisonnement exposé au paragraphe 57 de l'arrêt, dont j'approuve sans réserve les termes.

S'il était jugé défendable (en référence éventuellement au raisonnement du paragraphe 52) qu'une violation pût être constatée sur un fondement plus large, eu égard aux rôles multiples du bailli, j'exprimerai mon ferme désaccord avec un tel point de vue. Puisqu'il n'est question d'aucun parti pris véritable, notre tâche quant à l'article 6 § 1 consiste à déterminer si un observateur avisé – un homme ordinaire mais pleinement averti et n'ayant aucun intérêt personnel dans l'affaire – aurait des motifs objectifs de craindre que la *Royal Court* manque d'indépendance et d'impartialité. Il est clair à mon sens que hormis la coïncidence voulant que le bailli ait présidé les *States* en 1990 et la *Royal Court* en 1995, ces motifs objectifs n'existent pas.