



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE GAST ET POPP c. ALLEMAGNE

(Requête n° 29357/95)

ARRÊT

STRASBOURG

25 février 2000

En l'affaire Gast et Popp c. Allemagne,

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

M^{me} E. PALM, *présidente*,

MM. J. CASADEVALL,

L. FERRARI BRAVO,

R. TÜRMESEN,

B. ZUPANČIČ,

M^{me} W. THOMASSEN,

M. R. MARUSTE, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 janvier 2000,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 2 novembre 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 »). A son origine se trouve une requête (n° 29357/95) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont deux ressortissants de cet Etat, M^{me} Gabriele Gast et M. Dieter Popp (« les requérants »), avaient saisi la Commission le 1^{er} mai 1995 en vertu de l'ancien article 25. Les requérants sont représentés par M^e F. Odenthal, avocate au barreau de Munich. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} H. Voelskow-Thies, *Ministerialdirigentin* au ministère fédéral de la Justice.

La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 de la Convention ainsi qu'à la déclaration allemande 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 § 1 de la Convention.

2. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention le 1^{er} 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.

3. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement, le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a attribué l'affaire à la première section. La chambre

constituée au sein de ladite section comprenait de plein droit M. G. Ress, juge élu au titre de l'Allemagne (articles 27 § 2 de la Convention et 26 § 1 a) du règlement), et M^{me} E. Palm, présidente de la section (article 26 § 1 a) du règlement). Les autres juges désignés par cette dernière pour compléter la chambre étaient M. J. Casadevall, M. Gaukur Jörundsson, M. R. Türmen, M^{me} W. Thomassen et M. R. Maruste.

Ultérieurement, M. Ress et M. Gaukur Jörundsson, qui avaient participé à l'examen de l'affaire au sein de la Commission, se sont déportés de la chambre (article 28 du règlement). En conséquence, le Gouvernement a été invité à faire savoir s'il entendait désigner un juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement). Le Gouvernement n'ayant pas répondu dans les trente jours, il a été réputé renoncer à pareille désignation (article 29 § 2 du règlement). Par la suite, M. L. Ferrari Bravo et M. B. Zupančič, juges suppléants, ont remplacé M. Ress et M. Gaukur Jörundsson (article 26 § 1 c) du règlement).

4. Conformément à l'article 59 § 3 du règlement, le président de la chambre a invité les parties à présenter des mémoires sur les questions soulevées par l'affaire. Le greffier a reçu les mémoires des requérants et du Gouvernement le 18 mai et le 10 novembre 1999 respectivement.

5. Après consultation de l'agente du Gouvernement et de l'avocate des requérants, la chambre a décidé de ne pas tenir d'audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les faits de la cause, tels qu'établis par la Commission et admis devant la Cour, sont les suivants.

7. La première requérante, M^{me} Gabriele Gast, est une ressortissante allemande née en 1943. Diplômée en sciences politiques, elle est domiciliée à Neuried.

8. Le deuxième requérant, M. Dieter Popp, a également la nationalité allemande et est né en 1939. Il est agent d'assurances et réside à Bonn.

A. La procédure pénale à l'encontre de la première requérante

9. En 1990, une procédure pénale fut engagée à l'encontre de la première requérante, soupçonnée d'espionnage (*geheimdienstliche Agententätigkeit*). L'intéressée fut arrêtée le 30 septembre 1990 et mise en détention provisoire le 1^{er} octobre 1990.

10. Le procès de la première requérante et de trois coaccusés se déroula pendant plusieurs jours en novembre et décembre 1991 devant la cour d'appel (*Oberlandesgericht*) de Bavière, siégeant en première instance. Pendant ce procès et la procédure qui s'ensuivit, la première requérante bénéficia de l'assistance d'un avocat.

11. Le 19 décembre 1991, la cour d'appel reconnut la première requérante et ses coaccusés coupables d'espionnage pour le compte de la République démocratique allemande (RDA), en vertu de l'article 99 § 1 1) du code pénal (*Strafgesetzbuch*) allemand. La première requérante fut condamnée à six ans et neuf mois d'emprisonnement. Elle fut également privée pour quatre ans de l'aptitude à être nommée à une fonction publique, ainsi que de ses droits de vote et d'éligibilité. Ses coaccusés furent condamnés respectivement à deux ans d'emprisonnement, dix-huit mois d'emprisonnement, et un an de prison avec sursis.

12. La cour établit qu'en 1968, au cours de ses études et recherches dans le cadre de sa thèse en sciences politiques, la première requérante avait été approchée par des agents du ministère de la Sûreté d'Etat (*Ministerium für Staatssicherheit*), les services secrets de la RDA. Lors d'une rencontre qui avait eu lieu fin 1968 ou début 1969 à Berlin-Est, elle avait accepté de travailler pour ledit ministère. Elle l'avait tenu informé des travaux qu'elle avait menés au sein d'un institut de recherche entre juillet 1972 et juin 1973. Par la suite, alors qu'elle travaillait pour le service fédéral des renseignements (*Bundesnachrichtendienst*), elle avait transmis aux services secrets de la RDA des informations secrètes telles que des rapports élaborés par des ambassades d'Allemagne, et en particulier des rapports établis au sein du service des renseignements lui-même. Le premier coaccusé, domicilié à Munich, servait de courrier ; les deux autres coaccusés étaient des agents des services secrets de la RDA, où ils résidaient.

13. La cour d'appel estima que la première requérante et ses coaccusés s'étaient de ce fait livrés à l'espionnage. Quant aux coaccusés, la cour, invoquant une décision rendue le 29 mai 1991 par la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*), releva qu'aucun obstacle légal ne s'opposait à leur sanction ; toutefois, le fait que les poursuites à leur encontre n'avaient été possibles qu'après la réunification allemande devait être considéré comme une circonstance atténuante.

14. Pour déterminer la peine à infliger à la première requérante, la cour d'appel retint comme circonstances atténuantes le fait qu'elle n'avait pas de casier judiciaire, qu'elle menait une vie régulière et qu'elle s'était montrée secourable en s'occupant d'un enfant handicapé. Sa conduite répréhensible était due à sa relation avec l'un des coaccusés et elle n'avait pas été en mesure de mettre un terme à ses contacts avec les services secrets de la RDA. En outre, en raison de l'absence de mécanismes de contrôle appropriés, elle n'avait rencontré aucun problème particulier pour recueillir et transmettre les renseignements en question. Par ailleurs, elle n'en avait

tiré aucun avantage financier ; au contraire, sa condamnation lui vaudrait de sérieuses difficultés au niveau professionnel. Enfin, la cour d'appel tint compte du fait que la première requérante avait dans une large mesure reconnu sa culpabilité. Toutefois, eu égard à certaines circonstances aggravantes, notamment la longue durée sur laquelle s'étaient étendues les activités d'espionnage de l'intéressée et le volume des informations secrètes qu'elle avait transmises, la cour d'appel estima qu'une peine d'emprisonnement de six ans et neuf mois était justifiée.

15. Le 24 juin 1992, la troisième chambre de la Cour fédérale de justice, siégeant à cinq juges, rejeta le pourvoi (*Revision*) de la première requérante.

16. Le 12 février 1994, celle-ci fut libérée après avoir purgé la moitié de sa peine.

B. La procédure pénale à l'encontre du deuxième requérant

17. En avril 1990, une procédure pénale fut engagée à l'encontre du deuxième requérant, soupçonné d'espionnage. Le 14 mai 1990, il fut arrêté et mis en détention provisoire.

18. Le procès du deuxième requérant et d'un coaccusé se déroula pendant plusieurs jours en décembre 1991 devant la cour d'appel de Düsseldorf, siégeant en première instance. Pendant le procès et la procédure qui s'ensuivit, le deuxième requérant bénéficia de l'assistance d'un avocat.

19. Le 23 décembre 1991, la cour d'appel reconnut le deuxième requérant et son coaccusé coupables d'espionnage pour le compte de la RDA, en vertu de l'article 99 §§ 1 1) et 2, première phrase, du code pénal. Le deuxième requérant fut condamné à six ans d'emprisonnement. Il fut également privé pour quatre ans de l'aptitude à être nommé à une fonction publique, ainsi que de ses droits de vote et d'éligibilité. La cour ordonna la consignation d'une somme de 70 000 marks allemands. Le coaccusé fut condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis et privé pour deux ans de l'aptitude à être nommé à une fonction publique, ainsi que de ses droits de vote et d'éligibilité.

20. La cour d'appel établit que, durant la seconde moitié des années 60, le deuxième requérant avait été approché par des agents du ministère de la Sûreté d'Etat. Au plus tard en 1969, il avait accepté de travailler pour le ministère en question. Le coaccusé était son agent de liaison (*Führungsoffizier*). Le deuxième requérant avait incité un ami à espionner au profit de la RDA. Ce dernier, décédé en 1989, travaillait pour le ministère fédéral de la Défense et avait accès à des informations secrètes et, en partie, ultrasecrètes. L'ami du requérant emportait des copies ou des originaux de documents secrets chez lui, où les originaux étaient photographiés ; des copies et des films étaient ensuite transmis par le deuxième requérant au coaccusé.

21. La cour d'appel estima que le deuxième requérant et son coaccusé s'étaient de ce fait livrés à l'espionnage au sens de l'article 99 du code pénal, ce qui était passible de sanctions au moment où ils avaient commis ces infractions et l'était resté après le rattachement de la RDA à la République fédérale d'Allemagne (RFA), réglementé par la loi du 23 septembre 1990 sur l'unité allemande (*Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands*). Quant au deuxième requérant, la cour releva qu'il avait agi en qualité de citoyen de la RFA contre son propre pays. Il n'y avait aucune apparence de violation de son droit à un traitement égalitaire. En particulier, le législateur allemand n'était pas tenu de promulguer une loi d'amnistie ou une législation restreignant l'application des dispositions sur l'espionnage et la trahison. Enfin, l'intéressé ne pouvait pas être comparé aux agents secrets du service fédéral des renseignements qui, quels qu'aient été leurs objectifs, agissaient pour le compte de leur pays et non contre lui. Quant au coaccusé, la cour, invoquant une décision de la Cour fédérale de justice du 29 mai 1991, releva qu'aucune règle de droit international public n'interdisait à un Etat de sanctionner les ressortissants étrangers qui s'étaient livrés à l'espionnage à l'étranger. En outre, considérant les buts divergents du service fédéral des renseignements et des services secrets de la RDA, les poursuites engagées contre le deuxième requérant pour espionnage ne dénotaient aucune discrimination à son encontre, et les agents secrets de la RDA ne pouvaient légitimement espérer échapper à toute sanction pour leur conduite après le rattachement de la RDA à la RFA.

22. Pour déterminer la peine à infliger au deuxième requérant, la cour d'appel retint comme circonstances atténuantes le fait notamment qu'il n'avait pas de casier judiciaire, qu'il menait une vie régulière et ne s'était pas livré à l'espionnage principalement dans un but lucratif mais pour des idéaux politiques. Toutefois, compte tenu de circonstances aggravantes, notamment la longue durée sur laquelle s'étaient étendues les activités d'espionnage de l'intéressé, l'implication de son défunt ami, la nature des informations secrètes transmises ainsi que des raisons d'ordre général tenant à la prévention du crime, la cour d'appel estima qu'une peine d'emprisonnement de six ans était justifiée. Quant au coaccusé, la cour tint compte du fait qu'il était ressortissant de la RDA et exerçait ses activités d'agent secret à partir du territoire de ce pays.

23. Le 22 juillet 1992, la troisième chambre de la Cour fédérale de justice, siégeant à cinq juges, rejeta le pourvoi du deuxième requérant.

24. Le 11 mai 1994, le deuxième requérant fut libéré après avoir purgé les deux tiers de sa peine.

C. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

25. La première requérante saisit la Cour constitutionnelle fédérale le 18 juillet 1992. A la suite d'indications concernant certains vices de forme dans son recours constitutionnel, elle soumit des conclusions complémentaires le 18 août 1992. Son affaire fut enregistrée le 27 août 1992. Le recours constitutionnel présenté par le deuxième requérant le 13 août 1992 fut reçu par la Cour constitutionnelle fédérale le 14 août 1992.

26. Le traitement des affaires des requérants et d'autres cas similaires fut reporté car la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale envisageait de rendre un arrêt de principe dans certaines affaires pilotes, c'est-à-dire une question préjudicielle présentée par la cour d'appel de Berlin en juillet 1991 ainsi que deux recours constitutionnels. En 1993, un troisième recours constitutionnel, soulevant des questions générales, fut joint à ces affaires pilotes. Le 23 mars 1994, la deuxième chambre, après avoir examiné la conduite à tenir dans ces affaires, ordonna l'élaboration d'une expertise sur des questions de droit international public. L'expertise, qui devait au départ être élaborée pour la mi-août 1994, fut reçue par la deuxième chambre le 11 juillet 1994. Les parties aux affaires pilotes eurent alors la possibilité de présenter des commentaires avant la fin du mois d'août 1994. Les délibérations se poursuivirent en novembre 1994 mais furent de nouveau suspendues entre décembre 1994 et mars 1995. Toutefois, pendant cette période, un premier projet d'arrêt fut élaboré.

27. Le 15 mai 1995, la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale rendit l'arrêt de principe en question (2 BvL 19/91 et autres – voir paragraphes 43 et suivants ci-dessous).

28. Le 23 mai 1995, la deuxième section de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale, dans des décisions distinctes, refusa de retenir les recours constitutionnels de la première requérante et du deuxième requérant. La haute juridiction invoqua les articles 93 a) et 93 b) de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale ainsi que l'arrêt prononcé le 15 mai 1995 par la deuxième chambre, qui était joint aux décisions rendues dans les affaires des requérants. La première requérante reçut la décision le 9 juin 1995. Le conseil du deuxième requérant reçut la décision le 3 juin 1995 et le deuxième requérant lui-même le 21 juin 1995.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Espionnage

29. Selon le droit pénal de la RFA, la trahison (*Landesverrat*) et l'espionnage (*geheimdienstliche Agententätigkeit*) sont passibles de

sanctions en vertu des articles 94 et 99 du code pénal (*Strafgesetzbuch*). Conformément à l'article 3 du code pénal, les dispositions dudit code sont applicables aux infractions commises sur le territoire de la RFA (*Inlandstaaten*). Selon l'article 5 § 4, les articles 94 et 99 sont également applicables aux infractions commises à l'étranger (*Auslandstaaten*).

30. Le code pénal de la RDA contenait également des dispositions concernant les sanctions applicables à l'espionnage et à la trahison au préjudice de la RDA ou de l'un de ses alliés. Ces dispositions s'étendaient à l'espionnage pour le compte de la RFA.

B. Le traité du 31 août 1990 sur l'unité allemande

31. Le traité du 31 août 1990 entre la RFA et la RDA sur l'unité allemande (*Einigungsvertrag*) a aboli, avec effet au 3 octobre 1990, le code pénal de la RDA, et a étendu l'applicabilité du droit pénal de la RFA au territoire de la RDA (avec quelques exceptions hors de propos dans le présent contexte).

32. Au cours des négociations concernant le traité ci-dessus, une amnistie pour les personnes qui s'étaient livrées à l'espionnage pour le compte de la RDA a été envisagée ; toutefois, il n'a pas été donné suite à cette question en raison des hésitations qu'elle suscitait dans l'opinion publique et des difficultés qui s'annonçaient au sein de la Diète fédérale (*Bundestag*). D'autres tentatives visant à introduire une telle amnistie en 1990 et en 1993 n'ont pas abouti.

C. Procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

33. Conformément à l'article 93 § 1 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), la Cour constitutionnelle fédérale statue notamment sur les recours constitutionnels qui peuvent être introduits par quiconque estime que les autorités publiques ont enfreint l'un de ses droits fondamentaux ou l'un des droits que lui garantissent les articles 20 § 4, 33, 38, 101, 103 et 104 de la Loi fondamentale.

34. Aux termes de l'article 100 § 1 de la Loi fondamentale, si un tribunal estime qu'une loi dont la validité conditionne sa décision est inconstitutionnelle, il doit surseoir à statuer et soumettre la question à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale s'il s'agit de la violation de la Loi fondamentale. Selon le paragraphe 2 de cette disposition, si un tribunal a des doutes quant à savoir si une règle de droit international public fait partie intégrante du droit fédéral et crée directement des droits et obligations pour les justiciables, la question doit être soumise à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale.

35. La composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle fédérale sont régis par la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (*Gesetz*

über das Bundesverfassungsgericht). La version de 1985 de cette loi (applicable à compter du 1^{er} janvier 1986) a été modifiée par la suite en vue de réduire la charge de travail de la haute juridiction. Les modifications adoptées en 1993 (entrées en vigueur le 11 août 1993) ont notamment réorganisé la procédure contentieuse pour les particuliers (articles 93 a) à 93 d) de la loi de 1993 sur la Cour constitutionnelle fédérale).

36. L'article 2 de cette loi dispose que la Cour constitutionnelle fédérale est constituée de deux chambres, chacune composée de huit juges.

37. Les articles 90 à 96 de cette loi ont trait aux recours constitutionnels individuels.

Article 90

« 1) Toute personne peut introduire devant la Cour constitutionnelle fédérale un recours constitutionnel en affirmant que la puissance étatique a porté atteinte à l'un de ses droits fondamentaux ou à l'un des droits énoncés dans la Loi fondamentale à l'alinéa 4 de son article 20, ainsi qu'à ses articles 33, 38, 101, 103 et 104.

2) Si la violation peut motiver l'ouverture d'une action en justice, alors le recours constitutionnel ne peut être introduit qu'après épuisement des voies de droit. Toutefois, la Cour constitutionnelle fédérale peut statuer immédiatement sur un recours constitutionnel avant l'épuisement de toute autre voie de droit lorsque ce recours revêt une importance générale ou si le demandeur devait subir un préjudice grave et inévitable dans le cas où il serait d'abord tenu de porter l'affaire devant d'autres juridictions.

(...) »

Article 92

« Dans la justification du recours, il y a lieu de spécifier le droit prétendument violé ainsi que l'action ou le manquement de l'organe ou de l'autorité par lequel le plaignant se sent lésé. »

38. Les articles 93 a) à 93 c) de la loi de 1985 étaient ainsi libellés :

Article 93 a) de la loi de 1985

« Le recours constitutionnel doit d'abord être admis aux fins de décision. »

Article 93 b) de la loi de 1985

« 1) La section peut, par une décision unanime, refuser d'admettre le recours constitutionnel lorsque

1. le demandeur n'a pas versé, ou n'a pas versé dans le délai, la provision exigée de lui (article 34 § 6),

2. le recours est irrecevable ou présente pour d'autres motifs des chances insuffisantes de succès, ou

3. il est probable que la chambre n'admettra pas le recours conformément à l'article 93 c), deuxième phrase.

La décision est sans appel.

2) La section peut, par une décision unanime, accueillir le recours constitutionnel lorsque celui-ci est manifestement fondé au motif que la Cour constitutionnelle fédérale a déjà statué sur la question de droit constitutionnel pertinente (...)

3) La section statue sans audience. Pour motiver la décision par laquelle elle refuse d'admettre le recours constitutionnel, il lui suffit de mentionner l'élément juridique déterminant pour le refus d'admission. »

Article 93 c) de la loi de 1985

« Si la section n'a ni refusé d'admettre le recours constitutionnel ni accueilli celui-ci, la chambre se prononce sur l'admission. Elle admet le recours lorsque deux juges au moins estiment que la décision sur le recours est de nature à clarifier une question de droit constitutionnel ou que le refus d'admission cause au demandeur un préjudice grave et inévitable. L'article 93 b) § 3 s'applique *mutatis mutandis*. »

Les articles 93 a) à 93 d) de la loi de 1993 se lisent ainsi :

Article 93 a) de la loi de 1993

« 1) Le recours constitutionnel doit d'abord être admis aux fins de décision.

2) Il doit être admis

a. s'il soulève une question constitutionnelle d'intérêt général,

b. si cela est souhaitable pour protéger les droits visés à l'article 90 1), ou si le refus d'admission causerait au demandeur un préjudice particulièrement grave. »

Article 93 b) de la loi de 1993

« La section peut refuser d'admettre un recours constitutionnel ou l'accueillir si l'article 93 c) est applicable. Dans les autres cas, la chambre se prononce sur l'admission. »

Article 93 c) de la loi de 1993

« 1) Si les conditions de l'article 93 a) § 2 b) sont remplies et que la Cour constitutionnelle fédérale s'est déjà prononcée sur la question pertinente de droit constitutionnel, la section peut accueillir le recours constitutionnel s'il est manifestement fondé (...) »

Article 93 d) de la loi de 1993

« 1) La décision visée aux articles 93 b) et 93 c) est prise sans audience. Elle est sans appel. La décision refusant d'admettre un recours n'est pas tenue d'être motivée.

(...) »

39. L'article 94 prévoit le droit pour des tiers d'être entendus lors de la procédure de recours devant la Cour constitutionnelle fédérale.

40. L'article 95 porte sur la décision de la Cour constitutionnelle fédérale d'accueillir le recours et se lit ainsi :

« 1) S'il est donné suite au recours constitutionnel, alors il y a lieu de se prononcer sur la question de savoir quelle prescription de la Loi fondamentale a été violée et par quelle action ou par quel manquement la violation a eu lieu. La Cour constitutionnelle fédérale peut également décider que toute répétition de la mesure contestée viole la Loi fondamentale.

2) S'il est donné suite à un recours constitutionnel portant sur une décision de justice, alors la Cour constitutionnelle fédérale abroge la décision et dans les cas énoncés à la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 90 ci-dessus, elle renvoie l'affaire à un tribunal compétent.

3) S'il est donné suite à un recours constitutionnel ayant pour objet une loi, alors il y a lieu d'abroger la loi. Il en va de même lorsqu'il est donné suite à un recours constitutionnel conformément à l'alinéa 2 ci-dessus, parce que la décision de justice abrogée est fondée sur une loi anticonstitutionnelle. L'article 79 s'applique *mutatis mutandis*. »

41. L'article 79, auquel l'article 95 § 3 se réfère, est ainsi libellé :

« 1) Si une condamnation définitive se fonde sur une disposition légale qui a été déclarée contraire à la Loi fondamentale ou annulée en vertu de l'article 78, ou sur l'interprétation d'une disposition légale qui a été déclarée contraire à la Loi fondamentale par la Cour constitutionnelle fédérale, la réouverture de la procédure pénale est possible conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

2) Pour le reste, les décisions qui, fondées sur une norme annulée en vertu de l'article 78, ne sont plus attaquables, restent inchangées, sous réserve de la prescription énoncée à l'article 95, alinéa 2, ou d'une disposition légale particulière. Leur exécution n'est pas autorisée (...) »

42. En vertu de l'article 32 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale, celle-ci peut édicter une ordonnance de référé (*einstweilige Anordnung*) pour éviter de graves préjudices (*zur Abwehr schwerer Nachteile*), prévenir un acte de violence imminent (*zur Verhinderung drohender Gewalt*), ou pour toute autre raison importante d'intérêt général (*aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl*).

D. L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 15 mai 1995

43. Le 22 juillet 1991, la cour d'appel (*Kammergericht*) de Berlin suspendit une procédure pénale portant sur des charges d'espionnage, de trahison et de corruption en vue d'obtenir une décision de la Cour constitutionnelle fédérale sur le point de savoir s'il était possible de poursuivre des personnes qui résidaient en RDA et avaient commis les infractions susmentionnées à partir du territoire de cet Etat. Par ailleurs, à partir de 1991, de nombreuses personnes condamnées pour de telles infractions saisirent la Cour constitutionnelle fédérale, prétendant que leurs condamnations respectives violaient en particulier leur droit à la liberté, tel que garanti par l'article 2 § 2 de la Loi fondamentale, ainsi que leur droit à l'égalité, consacré par l'article 3.

44. Le 15 mai 1995, la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale rendit un arrêt de principe sur la demande soumise par la cour d'appel de Berlin et sur trois de ces recours constitutionnels.

45. La demande présentée par la cour d'appel de Berlin fut déclarée en partie irrecevable ; pour le surplus, la Cour constitutionnelle fédérale indiqua qu'il n'existait aucune règle de droit international public intégrée au droit fédéral interdisant de poursuivre au pénal des personnes accusées de s'être livrées à l'espionnage pour le compte et sur le territoire d'un Etat qui, par la suite, avait été rattaché en l'absence de tout conflit à l'Etat espionné. Par ailleurs, quant au premier des trois recours constitutionnels, la haute juridiction estima que la condamnation du demandeur enfreignait ses droits constitutionnels ; les décisions de première et de deuxième instance furent annulées et l'affaire fut renvoyée à la juridiction de première instance. Quant au deuxième recours individuel, la Cour constitutionnelle déclara que la condamnation violait les droits constitutionnels de l'intéressé ; les décisions des juridictions inférieures furent donc infirmées en conséquence et l'affaire fut renvoyée à la juridiction de première instance. Le troisième recours constitutionnel fut rejeté.

46. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle fédérale rappela sa jurisprudence selon laquelle les poursuites pour trahison et espionnage, visées aux articles 94 et 99 du code pénal, constituaient une atteinte aux droits à la liberté au sens de l'article 2 de la Loi fondamentale, qui se justifiait du point de vue constitutionnel. Cette conclusion s'appliquait en l'espèce, en ce que des agents secrets de la RDA étaient passibles de sanctions même s'ils n'avaient agi que dans les limites du territoire de la RDA ou à l'étranger. A cet égard, la Cour constitutionnelle estima que les dispositions pertinentes du code pénal visaient à protéger la sécurité extérieure de la RFA, et prit en compte le fait que les infractions en question avaient été commises à un moment où la RFA était particulièrement exposée aux opérations des services secrets de ses ennemis.

47. Toutefois, selon la Cour constitutionnelle, la question se posait de savoir si le rattachement de la RDA à la RFA appelait ou non une nouvelle appréciation des questions constitutionnelles, notamment quant aux activités d'espionnage conduites à partir du territoire de la RDA par des personnes qui étaient citoyennes de ce pays et y résidaient.

48. La Cour constitutionnelle estima qu'il ne fallait voir aucune discrimination dans le fait que l'espionnage au profit de la RDA fût considéré comme une infraction pénale alors que les dispositions pénales de la RDA s'appliquant aux activités d'espionnage des agents du service fédéral des renseignements avaient été abrogées dans le cadre du traité sur la réunification. La différence de traitement résultait plutôt des particularités des règles de sécurité nationale (*Staatsschutzrecht*), qui protégeaient l'Etat contre l'espionnage par des puissances étrangères. Ainsi, l'espionnage à l'encontre de la RFA au profit de la RDA demeurerait un acte passible de sanctions même après le rattachement de cet Etat.

49. En outre, les sanctions applicables à l'espionnage pour le compte de la RDA à la suite de l'unification de l'Allemagne n'enfreignaient aucune règle générale de droit international public, ce qui aurait été contraire à l'article 25 de la Loi fondamentale. Eu égard à un avis juridique émis le 1^{er} juillet 1994 par l'institut Max Planck de droit comparé et de droit international public de Heidelberg, la Cour constitutionnelle observa qu'en vertu du droit international public un Etat était en droit d'édicter une législation sur les infractions commises dans les limites de son territoire ainsi que sur les infractions commises par des étrangers à l'étranger, dans la mesure où son existence ou ses intérêts fondamentaux étaient en jeu. Il n'existait en droit international public aucune justification de l'espionnage et aucune règle sur les sanctions pénales pour espionnage à la suite du rattachement d'un autre Etat.

50. En outre, fonder les poursuites pour espionnage au profit de la RDA sur les lois pénales en vigueur en RFA au moment où les infractions en question avaient été commises n'emportait pas violation de la règle selon laquelle aucune action n'était passible de poursuites s'il ne s'agissait pas d'une infraction selon le droit pertinent à l'époque où elle avait été commise. La Cour constitutionnelle releva que le champ d'application des dispositions sur la trahison et l'espionnage était délimité par les articles 3, 5 et 9 du code pénal, qui étaient en vigueur avant la commission des infractions en question. L'extension de la juridiction de la RFA à de telles infractions était une conséquence du rattachement de la RDA et du traité sur la réunification.

51. La Cour constitutionnelle examina ensuite si les effets de cette extension de la juridiction de la RFA emportaient violation du principe de la prééminence du droit (*Rechtsstaatsprinzip*) et, en particulier, du principe de proportionnalité.

52. La Cour constitutionnelle estima que, dans le contexte unique de la réunification allemande, les poursuites contre des citoyens de la RDA qui avaient résidé en RDA et avaient agi uniquement dans les limites du territoire de ce pays ou d'autres Etats où ils ne risquaient ni extradition ni sanction portaient atteinte au principe de proportionnalité. En conséquence, il existait un obstacle à poursuite (*Verfolgungshindernis*) quant à cette catégorie de personnes. Les poursuites et sanctions pénales, en tant que moyens de protéger des intérêts juridiques, ne devaient pas entraîner une ingérence disproportionnée dans les droits des intéressés.

53. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle examina la différence entre les sanctions pour espionnage et celles punissant d'autres infractions. Le droit international public n'interdisait pas l'espionnage mais il autorisait également l'Etat espionné à punir les espions, même si ceux-ci avaient agi seulement de l'étranger. Aucune distinction n'était établie entre l'espionnage pour le compte d'un Etat totalitaire et l'espionnage au profit d'un Etat ayant un ordre fondamental démocratique et libéral. L'espionnage avait donc une nature ambivalente : il servait les intérêts de l'Etat qui espionnait, où il était en conséquence tenu pour légal, et portait préjudice aux intérêts de l'Etat espionné, où il était donc considéré comme une infraction passible de sanctions. La sanction infligée à des espions étrangers ne se fondait donc pas sur un jugement moral défavorable (*Unwerturteil*) de l'acte d'espionnage, mais seulement sur l'intention de protéger l'Etat espionné.

54. Selon la Cour constitutionnelle fédérale, la disparition de la RDA et l'arrêt subséquent de toute protection de ses espions, ainsi que le remplacement de son ordre juridique par celui de la RFA qui rendait les poursuites possibles, entraînaient un préjudice disproportionné pour la catégorie de délinquants qui s'étaient livrés à l'espionnage pour le compte de la RDA uniquement sur le territoire de celle-ci et n'avaient pas quitté sa sphère de protection, ou qui étaient restés dans les limites du territoire d'autres Etats où ils ne risquaient pas d'être extradés ou sanctionnés pour ces actes. Dans le même temps, la réunification avait entraîné l'abrogation des dispositions sanctionnant les activités d'espionnage pour le compte de la RFA. La Cour constitutionnelle estima en outre que toute sanction infligée à cette catégorie de personnes mettrait en danger le processus de création de l'unité allemande.

55. Quant aux autres citoyens de la RDA qui s'étaient livrés à l'espionnage sur le territoire de la RFA ou de l'un de ses alliés, ou dans un Etat tiers où ils risquaient d'être extradés ou sanctionnés, il n'existait aucun obstacle général à poursuite, puisque les conditions susmentionnées n'étaient pas nécessairement toutes remplies. Toutefois, après la disparition de la RDA, ces personnes avaient également perdu la protection de cet Etat, ne serait-ce que la perspective d'être échangées en cas d'arrestation. En outre, même si elles étaient confrontées à l'ordre juridique de la RFA, le

sens du bien et du mal (*Unrechtsbewußtsein*) de ces personnes correspondait à l'ordre juridique de la RDA. Surtout, elles étaient poursuivies par leur propre Etat pour des activités d'espionnage commises à une époque où elles le considéraient comme un Etat étranger. En pareil cas, tous les éléments pertinents devaient être pesés à la lumière des considérations ci-dessus en vue de décider s'il fallait continuer les poursuites ou pour déterminer les peines à infliger.

56. Dans leur opinion séparée attachée à l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, trois juges de la deuxième chambre expliquèrent qu'ils se trouvaient en désaccord avec l'arrêt quant à la partie concluant à l'existence d'un obstacle technique à poursuite pour une catégorie de personnes coupables d'espionnage.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

57. M^{me} Gabriele Gast et M. Dieter Popp ont saisi la Commission le 1^{er} mai 1995. Ils alléguaient notamment la violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant à la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale.

58. La Commission a déclaré la requête (n° 29357/95) en partie recevable le 20 octobre 1997. Dans son rapport du 28 mai 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 (vingt voix contre onze).

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

59. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à dire que la République fédérale d'Allemagne n'a pas enfreint l'article 6 § 1 de la Convention.

60. Invoquant leurs observations présentées à la Commission, les requérants demandent à la Cour de constater la violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant à la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale.

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

61. Selon les requérants, la durée de la procédure constitutionnelle a excédé le délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

62. En l'espèce, la question se pose de savoir si l'article 6 § 1, sous son volet pénal, s'applique à une procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale.

63. Invoquant ses propres décisions et avis ainsi que la jurisprudence de la Cour, la Commission conclut à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention à la procédure litigieuse. Elle relève notamment qu'un Etat qui se dote d'une juridiction de type constitutionnel a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elle des garanties fondamentales de l'article 6.

64. La Cour rappelle que, conformément à sa jurisprudence bien établie sur cette question (arrêt Deumeland c. Allemagne du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 26, § 77, arrêt Bock c. Allemagne du 29 mars 1989, série A n° 150, p. 18, § 37, et arrêt Ruiz-Mateos c. Espagne du 23 juin 1993, série A n° 262, p. 19, § 35), le critère pertinent pour déterminer s'il faut prendre en compte une instance devant une juridiction constitutionnelle en vue d'établir le caractère raisonnable de la durée d'une procédure consiste à rechercher si le résultat de ladite instance peut influencer sur l'issue du litige devant les juridictions ordinaires.

Il s'ensuit qu'en principe une procédure devant une Cour constitutionnelle n'échappe pas au domaine de l'article 6 § 1 (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Süßmann c. Allemagne du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1171, § 39).

65. A l'instar de la Commission, la Cour estime que les procédures devant la Cour constitutionnelle fédérale étaient directement liées à la question de savoir si les accusations d'espionnage étaient fondées. Comme le montrent deux de ses arrêts de principe, si un recours constitutionnel est accueilli, la Cour constitutionnelle fédérale ne se borne pas à déterminer la disposition de la Loi fondamentale qui a été enfreinte ; elle annule la

décision critiquée et renvoie l'affaire à la juridiction compétente. En outre, si un recours constitutionnel contre une loi est accueilli, la législation en question est abrogée et une réouverture de la procédure pénale est possible (article 95 combiné avec l'article 79 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale – paragraphes 40-41 ci-dessus).

66. Dans le contexte des nombreux recours dont a été saisie la Cour constitutionnelle fédérale concernant des condamnations pour espionnage ou trahison à la suite de la réunification allemande, ces procédures constituaient un stade ultérieur des instances pénales correspondantes et leurs conséquences pouvaient être décisives pour les personnes condamnées.

67. Il est vrai qu'en l'espèce la deuxième section de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale a refusé d'admettre les recours constitutionnels des requérants à l'issue d'une procédure préliminaire (articles 93 a) et 93 b) de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale – paragraphe 38 ci-dessus). Toutefois, la Cour constitutionnelle fédérale a pu prendre cette décision après avoir examiné tous les arguments pertinents et rendu le 15 mai 1995 un arrêt de principe sur leur bien-fondé. Dans les affaires suivantes, elle a fait expressément référence à l'arrêt de principe, qui était joint.

68. Dans ces conditions, l'article 6 § 1 s'applique aux procédures en question.

B. Observation de l'article 6 § 1

1. Période à considérer

69. La Cour ne s'intéresse qu'à la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale. Les périodes à prendre en compte ont donc débuté respectivement le 18 juillet et le 13 août 1992, dates auxquelles les requérants ont saisi ladite juridiction. Elles se sont achevées respectivement le 9 et le 3 juin 1995, dates de la notification à la première requérante et au conseil du deuxième requérant des décisions rendues le 23 mai 1995 par la Cour constitutionnelle. La procédure a donc duré environ deux ans et dix mois dans le cas de la première requérante et environ deux ans et neuf mois dans le cas du deuxième requérant.

2. Critères applicables

70. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause, eu égard aux critères énoncés par la Cour dans sa jurisprudence, notamment la complexité de l'affaire, le comportement des parties et des autorités concernées ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (arrêt Süßmann précité, pp. 1172-1173, § 48, et

arrêts Pammel et Probstmeier c. Allemagne du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1110, § 60, et p. 1136, § 55, respectivement).

71. Les requérants prétendent que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale a été excessive et constitue en fait un déni de justice. Selon eux, leurs affaires n'étaient pas particulièrement complexes et auraient pu donner lieu à une décision à un stade antérieur. Ils soulignent l'importance de l'instance constitutionnelle pour leur droit à la liberté, puisqu'ils étaient en détention pendant une partie de cette procédure.

72. Le Gouvernement allègue que les affaires des requérants faisaient partie d'une large catégorie d'affaires concernant les sanctions infligées à des personnes accusées d'espionnage à la suite de la réunification allemande. La procédure a nécessité l'élaboration d'une expertise sur des questions de droit international. D'après le Gouvernement, c'est l'arrêt de principe rendu le 15 mai 1995 par la Cour constitutionnelle qui reflète le mieux la complexité de la question. Par ailleurs, invoquant les particularités de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale et la nature spécifique de la présente espèce, le Gouvernement estime qu'aucun retard excessif n'était imputable à la Cour constitutionnelle fédérale. Il fait valoir en particulier que, sur la même période, la deuxième chambre de cette juridiction a dû statuer sur des affaires plus urgentes qui revêtaient une importance politique considérable, concernant notamment la réforme des dispositions juridiques relatives à l'avortement, la remise en cause du traité de Maastricht et les missions des forces armées allemandes en ex-Yougoslavie et en Somalie.

73. La Cour relève que les recours constitutionnels respectifs des intéressés ont été rejetés à l'issue de procédures préliminaires, à la suite de la résolution des questions constitutionnelles pertinentes dans un arrêt de principe rendu dans quatre autres affaires. Les points juridiques examinés dans cet arrêt, auquel renvoyaient les décisions rejetant les recours des requérants, étaient dans l'ensemble complexes, également en ce qui concernait la situation particulière de personnes telles que les requérants.

74. Ceux-ci n'ont été à l'origine d'aucun retard dans la procédure.

75. Quant à la conduite de la Cour constitutionnelle fédérale, la Cour rappelle qu'elle a affirmé à maintes reprises que l'article 6 § 1 astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable.

Si cette obligation vaut aussi pour une Cour constitutionnelle, elle ne saurait cependant s'interpréter de la même façon que pour une juridiction ordinaire. Son rôle de gardien de la Constitution rend particulièrement nécessaire pour une Cour constitutionnelle de parfois prendre en compte d'autres éléments que le simple ordre d'inscription au rôle d'une affaire, telles la nature de celle-ci et son importance sur le plan politique et social. Par ailleurs, si l'article 6 prescrit la célérité des procédures judiciaires, il met

aussi l'accent sur le principe, plus général, d'une bonne administration de la justice (arrêt Süßmann précité, p. 1174, §§ 55-57).

76. En l'espèce, la Cour estime qu'il était légitime que la Cour constitutionnelle fédérale regroupât ces affaires afin d'avoir une vue d'ensemble des questions juridiques relatives aux condamnations pour espionnage et trahison à la suite de la réunification allemande (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Süßmann précité, p. 1174, § 59).

77. La Cour a également pris note des explications du Gouvernement concernant le calendrier de travail de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale à l'époque des faits.

78. Il apparaît que certaines des procédures invoquées portaient sur des questions qui n'avaient pas été réglées en raison du retard général pris par la deuxième chambre. A cet égard, la Cour rappelle qu'une surcharge chronique du rôle, comme celle que connaît la Cour constitutionnelle fédérale depuis la fin des années 70, ne saurait justifier une durée excessive de la procédure (arrêts Pammel et Probstmeier précités, p. 1112, § 69, et p. 1138, § 64, respectivement).

79. Quant aux autres affaires traitées par la deuxième chambre à l'époque des faits, la Cour, à l'instar de la Commission, estime que la Cour constitutionnelle fédérale pouvait raisonnablement leur donner priorité, compte tenu de l'enjeu pour les nombreuses personnes condamnées à des peines de prison pour trahison ou espionnage et des implications politiques et sociales graves de ces autres affaires.

80. Pour la Cour, bien que les requérants eussent déjà commencé à purger leur peine de prison en attendant l'issue de la procédure constitutionnelle, leurs sanctions ne leur ont pas causé un préjudice suffisant pour imposer à la juridiction saisie d'agir avec une diligence exceptionnelle, comme c'est le cas pour certains types de litiges (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Süßmann précité, pp. 1174-1175, § 61, qui renvoie à l'arrêt A et autres c. Danemark du 8 février 1996, *Recueil* 1996-I, p. 107, § 78). En outre, la Cour relève que les requérants ont été libérés respectivement le 12 février et le 11 mai 1994. A cet égard, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les requérants auraient pu saisir la Cour constitutionnelle fédérale afin qu'elle suspendît provisoirement l'exécution de leur peine d'emprisonnement (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt König c. Allemagne du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 40, § 111).

81. A la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour estime, comme la Commission, que les retards observés n'apparaissent pas assez importants pour que la durée de la procédure constitutionnelle ait excédé le « délai raisonnable » au sens de l'article 6 § 1 (arrêt Cesarini c. Italie du 12 octobre 1992, série A n° 245-B, p. 26, § 20, et arrêt Salerno c. Italie du 12 octobre 1992, série A n° 245-D, p. 56, § 21). Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a pris en compte le fait que les procédures pénales à l'encontre des intéressés, y compris le stade préliminaire, le procès et la

procédure d'appel, n'ont duré qu'environ un an et dix mois pour la première requérante et environ deux ans et trois mois dans le cas du deuxième requérant.

82. En un mot, il n'y a pas eu violation du droit des requérants à être entendus dans un « délai raisonnable », tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

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

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 25 février 2000, conformément à l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente