



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

TROISIEME SECTION

AFFAIRE KINGSLEY c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 35605/97)

ARRÊT

STRASBOURG

7 novembre 2000

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT
LA GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE
28/05/2002**

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour.

En l'affaire Kingsley c. Royaume-Uni,

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

M. J.-P. COSTA, *président*,

L. LOUCAIDES,

P. KÜRIS,

M^{me} F. TULKENS,

M. K. JUNGWIERT,

Sir Nicolas BRATZA,

M^{me} H.S. GREVE,

ainsi que de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 14 septembre 1999 et 10 octobre 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35605/97) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. Max Myer Kingsley (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 23 décembre 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e N. Valner, avocat à Londres, M^e C. Greenwood, *Q.C.*, et M^{me} J. Stratford, conseils. Le gouvernement britannique (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. C.A. Whomersley, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. Le requérant alléguait que la procédure devant le Conseil britannique des jeux de hasard (« *Gaming Board Panel* ») était contraire à l'article 6 § 1 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de cette section, la chambre devant connaître de l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement de la Cour.

6. Par une décision du 14 septembre 1999, la Chambre a déclaré la requête recevable.

7. La chambre ayant décidé, après avoir consulté les parties, qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience sur le fond (article 59 § 2 *in fine* du règlement), chacune des parties a répondu par écrit aux observations de l'autre.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. De 1984 à 1992, le requérant fut le seul directeur général de la société London Clubs Limited (« LCL »), qui possédait et contrôlait six des vingt casinos détenteurs d'une licence les autorisant à fonctionner à Londres. LCL était une filiale de la société London Clubs International plc (« LCI »), dont le requérant était aussi directeur général. Ces deux sociétés sont désignées ci-après par l'appellation collective London Clubs.

9. En juin 1991, la police fit une descente dans les différents locaux de LCL en présence de membres du Conseil britannique des jeux de hasard (« le Conseil des jeux »), organe établi par la loi pour contrôler et surveiller l'industrie des jeux. La police saisit de très nombreux documents. En mars 1992, le Conseil des jeux soumit des objections auprès du clerc des juges chargés de la délivrance des licences à l'encontre de la demande annuelle déposée par LCL en vue du renouvellement des licences de chacun de ses casinos. Le Conseil des jeux introduisit également des demandes d'annulation des licences en cours détenues par LCL.

Une réunion eut lieu entre le Conseil des jeux et les administrateurs de LCL et leurs conseillers juridiques le 26 mars 1992, en conséquence de quoi le requérant et les autres directeurs généraux (à l'exception du directeur des finances) donnèrent leur démission. Celle-ci devait prendre effet le 30 avril 1992, étant entendu qu'elle n'était pas volontaire mais équivalait à un licenciement de la part de London Clubs.

Par la suite, un accord intervint entre le Conseil des jeux et London Clubs aux termes duquel LCL devait solliciter de nouvelles licences pour ses casinos par l'intermédiaire de sociétés de gestion reconstituées, demandes auxquelles le Conseil des jeux ne devait pas s'opposer. Au cas où les demandes aboutiraient et où les juges accorderaient de nouvelles licences, LCL s'engageait à rendre ses licences en cours, ce qui éviterait de statuer sur les demandes tendant à leur annulation ou à leur renouvellement.

Le Conseil des jeux délivra à LCL des certificats de consentement, que cette société était légalement tenue d'obtenir avant de pouvoir demander de nouvelles licences aux juges. Le propriétaire d'un casino concurrent s'opposa à la délivrance de nouvelles licences. Ces objections furent

toutefois rejetées et de nouvelles licences furent accordées en octobre 1992, après trois jours d'audience devant les juges. Le Conseil des jeux, représenté à l'audience, déclara aux juges qu'il était favorable à la demande de LCL, expliquant en ces termes les raisons pour lesquelles il avait lui-même accordé à LCL des certificats de consentement :

« Pour se prononcer en faveur de l'octroi de certificats de consentement, le Conseil des jeux a, entre autres facteurs pertinents, pris en considération la mesure dans laquelle LCI a tenu compte des graves préoccupations qu'il avait lui-même exprimées au sujet des motifs de plainte précités, et notamment ce qui suit :

Les directeurs généraux de LCI et de [LCL] qui, de l'avis du Conseil, étaient les principaux responsables des motifs de plainte (...) [suivent le nom du requérant et ceux de neuf autres personnes] ont quitté la société et renoncé à leurs actions ;

(...)

Le Conseil et la police ont considéré les questions soulevées dans les demandes d'annulation avec le plus grand sérieux. Toutefois, ils sont convaincus que les pratiques jugées inacceptables n'ont plus cours désormais et que les individus qui les encourageaient ou les toléraient ont été écartés. »

10. En novembre 1992, Lady Littler, présidente du Conseil des jeux, prononça un discours devant l'association britannique des casinos lors de son déjeuner annuel. Faisant référence à la société London Clubs, elle déclara :

« Nous [le Conseil des jeux] sommes convaincus que les pratiques que nous-mêmes et la police avons jugées inacceptables n'ont plus cours et que les personnes que le Conseil et la police ne jugeaient pas convenables ont été écartées (...). »

11. A la suite de ce discours, les conseillers juridiques du requérant échangèrent des lettres avec les *solicitors* du Conseil des jeux, au motif que les termes en étaient diffamatoires. Le Conseil des jeux argua que les « personnes » auxquelles il était fait référence étaient des actionnaires minoritaires et en aucun cas le requérant. Ce dernier ne trouva pas cette explication satisfaisante, mais n'engagea cependant pas d'action en diffamation.

12. Par une lettre du 22 décembre 1992, le Conseil des jeux signala par écrit aux conseillers juridiques du requérant qu'il étudiait la question de savoir si leur client était une personne convenable pouvant se voir délivrer un certificat d'agrément, comme l'exigeait l'article 19 de la loi de 1968 sur les jeux (*Gaming Act 1968* – « la loi de 1968 »), afin d'occuper un poste de direction dans l'industrie des jeux. Par une lettre du 23 avril 1993, le Conseil des jeux informa officiellement le requérant qu'il avait « l'intention de lui retirer » les certificats visés à l'article 19 et que celui-ci aurait l'occasion de faire valoir ses arguments contre pareil retrait par écrit ou oralement lors d'un entretien devant lui-même (« audience aux fins de l'article 19 »).

Le Conseil précisait dans sa lettre les questions qu'il souhaitait aborder avec le requérant et donnait des détails sur les griefs qu'il avait exposés dans sa demande de suppression des licences de LCL (laquelle n'avait au demeurant jamais été examinée). Dans ces griefs, numérotés de B1 à B9, il faisait notamment état des infractions suivantes à l'article 16 de la loi de 1968 : acceptation de chèques alors que rien ne permettait de penser qu'ils pourraient être rapidement honorés (B1) ; implication du requérant dans l'octroi de facilités d'encaissement de chèques à certains membres sans enquête adéquate sur leur solvabilité (B2) ; acceptation de chèques dépassant les facilités accordées à leur émetteur (B3) ; acceptation de chèques émanant de tiers de manière permettant de tourner les directives de 1984 de l'association britannique des casinos (B4) ; aide apportée à des joueurs japonais en vue d'enfreindre la réglementation japonaise sur le contrôle des changes (B5) ; cadeaux ou hospitalité offerts à des joueurs importants au mépris d'autres directives de 1984 (B7) ; méthode utilisée pour calculer la « somme détenue en caisse » dans les casinos conduisant à des inexactitudes, ce qui permettait des abus (B9). Des exemples étaient cités à l'appui.

13. Les conseillers juridiques du requérant s'opposèrent à ce que l'audience aux fins de l'article 19 se tînt devant le Conseil des jeux et suggérèrent de mettre plutôt en place une juridiction indépendante. En effet, le requérant faisait principalement valoir que le Conseil des jeux avait déjà exprimé publiquement (lors de l'audience devant les juges chargés de la délivrance des licences) l'avis qu'il n'était pas une personne convenable pouvant occuper le poste de directeur général de London Clubs. Dès lors, il estimait que le Conseil des jeux ne pouvait passer pour un tribunal impartial à même d'examiner la question de savoir s'il fallait lui retirer ses certificats visés à l'article 19.

14. Le Conseil des jeux refusa de réunir une juridiction indépendante et l'audience aux fins de l'article 19 s'ouvrit le 11 avril 1994 devant un collège de trois personnes, toutes membres du Conseil (« le collège »). L'audience se tint à huis clos et dura sept jours et demi. Le requérant était représenté par un avocat principal. Les *solicitors* du Conseil des jeux, un de ses hauts responsables et un représentant de ses comptables participèrent également à l'audience.

Par une lettre du 28 mai 1994, le Conseil des jeux informa le requérant qu'il ne le considérait pas comme une personne convenable pouvant détenir des certificats d'agrément de sa part et que, en conséquence, il annulerait les certificats visés à l'article 19 vingt et un jours après la réception de la lettre. Celle-ci exposait en détail les questions qui préoccupaient le Conseil des jeux et les griefs qu'il jugeait établis contre le requérant.

15. Par suite du retrait de ses certificats, le requérant ne put trouver d'emploi dans aucun des secteurs de l'industrie des jeux au Royaume-Uni ni dans aucun ordre juridique en relation avec les autorités britanniques responsables de cette industrie.

16. Le 23 août 1994, le requérant sollicita l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de la décision du Conseil des jeux de lui retirer ses certificats visés à l'article 19. Il contestait cette décision au motif que le collège aurait fait preuve de parti pris, réellement ou en apparence, et que les conclusions de ce dernier étaient entachées d'erreurs de droit et d'irrationalités.

17. Au cours de la procédure de contrôle juridictionnel fut distribué un document annexé à une déclaration sous serment émanant du président du Conseil des jeux. Il s'intitulait « annexe confidentielle au compte rendu de la 281^e réunion du Conseil britannique des jeux de hasard » et portait la date du 21 janvier 1993. Ce document faisait état de la décision prise par le Conseil des jeux lors de sa réunion du 21 janvier 1993 et selon laquelle il avait

« suffisamment de preuves pour conclure que [le requérant] (...) n'était pas convenable pour diriger une société de casinos. »

18. Tous les membres du collège devant lequel se déroula l'audience aux fins de l'article 19 étaient présents à la réunion du Conseil et participèrent à la prise de décision, intervenue avant l'audience.

19. Le juge Jowitt rejeta la demande de contrôle juridictionnel le 11 janvier 1996 après plus de seize jours d'audience. Il rendit trois jugements distincts au sujet de l'appel formé par le requérant. Le premier traitait de la portée de l'expression « personne convenable » (« *fit and proper person* ») figurant à l'annexe 5 de la loi de 1968, le second portait sur le grief du requérant selon lequel l'intéressé avait un « espoir légitime » (« *a legitimate expectation* ») que le Conseil des jeux ne pourrait prendre en compte que des manquements à ses directives qui seraient illégaux. Le troisième jugement, qui étudiait les contestations « *Wednesbury* » et les allégations de parti pris, atteignait 165 pages. Le juge Jowitt déclarait qu'en raison de la portée du contrôle juridictionnel, il ne s'était pas préoccupé de revoir les constats relatifs aux faits comme pour un appel, mais plutôt de rechercher si les conclusions du collège étaient entachées d'illégalité, d'irrationalité (« caractère déraisonnable au sens des principes *Wednesbury* ») ou d'irrégularités de procédure.

20. Aux pages 28 à 93 du troisième jugement, le juge Jowitt traitait des objections élevées par le requérant en vertu des principes « *Wednesbury* » à l'égard des divers reproches qu'on lui adressait.

21. Par exemple, il était admis que les chèques tirés par un joueur, M. S., sur une banque espagnole et une banque suisse, n'étaient pas payés vingt et un jours après la remise à une banque britannique, comme cela devait normalement être le cas. Au lieu de cela, le délai nécessaire pour créditer le compte était en moyenne de 179 jours. Le Conseil estima que cette pratique était contraire à l'article 16 de la loi de 1968, qui interdit les paris à crédit sauf lorsqu'un chèque est échangé contre des jetons. Le requérant fit valoir que les chèques qu'il avait acceptés n'étaient pas sans provision, puisque tous les chèques espagnols furent honorés. Le juge estima que le Conseil était fondé à tirer la conclusion qu'il avait émise, à savoir que ces faits équivalaient à un accord entre M. S. et LCL, en sorte qu'il y avait violation de l'article 16.

22. Cinquante-sept pages du troisième jugement étaient consacrées à la question du parti pris. Le juge Jowitt décrivait comme suit le critère prévu en droit anglais pour apprécier s'il y a eu parti pris (pp. 93-96 du jugement) :

« [Le conseil du requérant] argue que la décision de retirer au requérant ses certificats d'agrément au titre de l'article 19 devrait être cassée au motif que le collège était de parti pris. L'autorisation de demander un contrôle juridictionnel a été accordée aux motifs, invoqués par le requérant, que, premièrement, le Conseil n'avait pas pris sa décision avec objectivité et impartialité, et ne pouvait pas le faire et, deuxièmement, qu'il y ait réellement ou non eu parti pris, le requérant avait la conviction raisonnable qu'il y en avait eu, en conséquence de quoi le Conseil aurait dû tenir compte du fait que ses actions créaient une apparence de parti pris. (...) »

Il n'y avait pas de désaccord entre les parties quant à la méthode que doit suivre le tribunal en cas d'allégation de parti pris. Il s'agit d'un test en deux étapes. Le demandeur doit tout d'abord prouver qu'il y a apparence de parti pris (*R. v. Inner West London Coroner ex parte Dallaglio* [1994] 4 All ER 139). [L'avocat du Conseil des jeux] admet avec réalisme, à la lumière des preuves disponibles, que le requérant a franchi cette étape. Il lui faut donc ensuite montrer que, si le tribunal examine le dossier comme il se doit, il apparaît que le parti pris a occasionné un réel risque d'injustice (...) [L'analyse faite en cette affaire] de la décision prise par la Chambre des lords dans *R. v. Gough* [1993] AC 646 (...) me guide de manière lumineuse pour étudier la deuxième étape.

« 1) Tout tribunal saisi d'une contestation fondée sur une apparence de parti pris doit apprécier les circonstances et analyser par lui-même toutes les preuves afin de tirer ses propres conclusions quant aux faits. (...) »

3) Lorsqu'il rend ses conclusions, le tribunal « représente le point de vue raisonnable » ;

4) La question factuelle que le tribunal doit trancher par lui-même est la suivante : existe-t-il un risque réel que le parti pris ait causé une injustice ? Par « réel », il faut entendre qui ne soit pas dénué de fondement. Un risque réel est plus qu'un risque minimal mais moins qu'une probabilité. Je crois qu'on pourrait parler aussi bien de risque réel que de possibilité réelle.

5) Le parti pris aura provoqué une injustice si « le décideur s'est montré inéquitable en considérant défavorablement la thèse de l'une des parties relativement à la question qu'il examine ». Je considère que l'expression « s'est montré inéquitable en considérant défavorablement » signifie « était prévenu ou de parti pris contre une partie pour des raisons étrangères au fond de l'affaire ».

6) Un décideur a pu se montrer inéquitable en considérant défavorablement la thèse d'une partie de manière consciente ou inconsciente. Dans un cas, comme en l'espèce, où les demandeurs nient qu'il y ait réellement eu parti pris, il me semble que le tribunal doit obligatoirement se demander s'il y a un réel risque que le décideur ait été inconsciemment de parti pris.

7) (...) le tribunal [ne] s'occupe [pas] directement de l'apparence de parti pris mais plutôt d'établir s'il est possible qu'il y ait eu parti pris réel quoique inconscient. (...)

9) Il n'est pas nécessaire que le requérant démontre qu'il y a une possibilité réelle que la (...) décision eût été différente en l'absence de parti pris ; ce qu'il faut établir, c'est que le risque réel de parti pris a influé sur la décision en ce sens que le décideur, même inconsciemment, aurait pesé les arguments concurrents, et donc décidé du fond, de manière inéquitable ». »

23. Le juge Jowitt appliqua ensuite aux faits de la cause le critère qu'il venait d'énoncer et constata que, vu les preuves dont il disposait, il ne pouvait pas dire que le requérant avait établi l'existence d'un risque réel que le parti pris eût provoqué une injustice. Il conclut qu'aucun membre du collège ne pouvait être taxé de parti pris inconscient.

24. Le juge Jowitt déclara de plus que si, au contraire de ce qu'il avait dit, il y avait eu parti pris inconscient de la part du collège, il fallait prendre en compte la « théorie de la nécessité ». Il dit ceci :

« Lorsque la loi confère à un organe, sans délégation possible, le pouvoir ou l'obligation de prendre une décision dans des circonstances où se pose la question du parti pris parce que :

i) dans le cadre de ce pouvoir ou de cette obligation, un avis initial s'est formé sur une question touchant les intérêts d'une personne à l'égard de laquelle l'organe en cause doit ensuite, dans l'exercice de son pouvoir ou de son obligation, prendre une décision, définitive ou non, après avoir reçu et examiné les arguments qu'elle est en droit de faire valoir, ou

ii) dans l'exercice de ce pouvoir ou de cette obligation de prendre une décision, apparaît un conflit entre les intérêts d'une ou plusieurs autres personnes qui doivent être pris en compte et ceux de l'organe lui-même :

alors cette décision ne peut être attaquée pour parti pris à condition que

i) si certaines seulement des personnes investies du pouvoir ou de l'obligation de décider sont susceptibles d'être de parti pris, celles qui peuvent légalement se retirer du processus décisionnel doivent le faire, et

ii) les décideurs susceptibles d'être de parti pris mais ne pouvant légalement se retirer font de leur mieux pour éviter les conséquences du parti pris et, en accord avec le but dans lequel la décision doit être prise, l'organe prend les mesures qui s'offrent raisonnablement à lui pour réduire au minimum le risque d'un parti pris de la part des décideurs (...) »

Le juge Jowitt déclara que si, contrairement à ce qu'il avait constaté, il y avait eu parti pris inconscient de la part du collège, la théorie de la nécessité s'appliquerait et la décision du collège serait maintenue. L'avocat du requérant fit valoir que le Conseil n'avait pas désigné un organe indépendant pour entendre les parties et faire rapport au collège, ce qui aurait constitué une mesure raisonnable. Le juge Jowitt rejeta cet argument au motif qu'il aurait été impossible de faire utilement un renvoi à un tribunal indépendant sans se heurter à une interdiction de déléguer.

25. Quant à toutes les autres allégations du requérant, le juge Jowitt conclut que celui-ci n'avait pas établi que la décision du collège était irrationnelle ou déraisonnable ni qu'il existât des motifs suffisants d'effectuer un contrôle juridictionnel. Le juge nota qu'en tentant d'inscrire ses allégations dans le cadre du critère *Wednesbury* relatif à l'absence de caractère raisonnable, le requérant s'efforçait, alors que cela n'était pas permis, de replaider l'affaire comme en appel afin d'obtenir un réexamen des faits de la cause.

26. Après une audience tenue le 4 juillet 1996, la Cour d'appel rejeta une demande d'autorisation de former un recours contre la décision du juge Jowitt. *Lord Justice Morritt* (avec l'approbation de *Lord Justice Hobhouse*) déclara ce qui suit à propos de la « théorie de la nécessité » :

« Je suis prêt à supposer, au bénéfice [du requérant], qu'il aurait une cause suffisamment défendable pour autoriser l'appel et qu'il y avait un risque réel que le tribunal ait pris une décision partielle même s'il n'a pas en réalité fait preuve de parti pris contre lui. Il reste à déterminer comment appliquer la théorie de la nécessité aux faits de la cause.

[L'avocat du requérant] n'a pas cherché à laisser entendre que les arguments de droit énoncés par le juge Jowitt, que j'ai cités, n'avaient pas été formulés avec exactitude par celui-ci, mais il s'est efforcé de contester la conclusion finale, que je viens de rappeler, selon laquelle il était [im]possible de faire utilement renvoi à un tribunal indépendant sans se heurter à une interdiction de déléguer. La question du parti pris est donc fonction du point très limité de savoir s'il est défendable de considérer que le juge Jowitt s'est à cet égard trompé. Je dois dire que, sur ce point très précis, je pense qu'il avait manifestement raison. En fin de compte, le Conseil devait décider si M. Kingsley était ou non une personne convenable. Or il était impossible de déléguer la décision à ce sujet à un collège indépendant. Même si le Conseil était de parti pris, apparent ou réel, il lui revenait quand même de prendre la décision. Si donc on s'appuie sur la théorie de la nécessité, qui n'est pas contestée, cela n'aurait servi de rien de saisir un collège indépendant et la décision prise devrait être maintenue parce qu'elle doit être prise par le Conseil et qu'elle ne peut être déléguée à un tribunal indépendant. Il me semble qu'il n'existe en cette affaire aucun argument défendable justifiant d'autoriser l'appel. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

27. Le Conseil britannique des jeux de hasard (« le Conseil des jeux ») est un organisme institué en vertu de l'article 10 de la loi de 1968 sur les jeux de hasard (« la loi de 1968 ») afin de contrôler et surveiller l'industrie des jeux. Pour obtenir la licence nécessaire en vue d'organiser des jeux dans ses locaux, toute société doit se voir délivrer par le Conseil des jeux un certificat par lequel ce dernier l'autorise au préalable à solliciter pareille licence (annexe 2, paragraphe 3 al. 1 de la loi de 1968).

28. Conformément à l'article 19 de la loi de 1968, le Conseil des jeux délivre des certificats habilitant les personnes qui en sont titulaires à occuper certains postes dans l'industrie des jeux. Une fois émis, un certificat reste valable tant qu'il n'est pas retiré. Le Conseil des jeux peut retirer à tout moment un certificat s'il lui apparaît que son détenteur n'est pas une personne convenable pouvant exécuter la fonction indiquée ou agir en la qualité indiquée (annexe 5, paragraphe 6 de la loi de 1968). Le retrait du certificat doit être notifié vingt et un jours à l'avance et par écrit à l'intéressé. Le Conseil des jeux a élaboré une procédure par laquelle il envoie à l'intéressé une lettre où il lui fait part de son intention de lui retirer son certificat. Viennent ensuite des observations écrites et/ou une audience.

EN DROIT

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

29. Le requérant se plaint de ce que sa cause n'ait pas été entendue équitablement par le Conseil des jeux qui a décidé des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, et de ce que le contrôle de la décision dudit Conseil auquel a procédé la *High Court*, de par sa portée limitée, n'a pu redresser de manière adéquate les carences de l'audience aux fins de l'article 19 de la loi de 1968.

30. L'article 6 § 1 de la Convention dispose en ses passages pertinents :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

31. Le Gouvernement reconnaît que, comme le requérant l'affirme, l'audience aux fins de l'article 19 et la procédure de contrôle juridictionnel qui s'en est suivie ont porté sur les droits et obligations de caractère civil de l'intéressé, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

32. Toutefois, il soutient que le requérant a bénéficié d'un procès équitable devant le collège, qui formait un tribunal indépendant et impartial au regard de l'article 6 § 1. Les fonctions du Conseil des jeux sont réparties entre son service d'inspection et son secrétariat, de sorte que les phases d'enquête et de poursuite sont distinctes. Le refus du Conseil des jeux d'accéder à la demande du requérant, qui souhaitait que l'audience aux fins de l'article 19 se tienne devant un tribunal indépendant spécialement réuni à cet effet, vient de ce que, étant établi par la loi, cet organe ne peut déléguer son pouvoir de décider en dernier ressort. Lorsque le Conseil des jeux s'est réuni le 21 janvier 1993, c'était pour étudier la question de savoir s'il pourrait se défendre, dans le cadre de la procédure en diffamation que le requérant menaçait d'engager contre sa présidente, en montrant la véracité des remarques de celle-ci. Le requérant n'a jamais demandé au Conseil des jeux de tenir une audience publique ou de publier sa décision. Les membres du Conseil ne sont pas des membres *ad hoc*, comme le requérant l'avance, mais sont désignés pour une durée de trois ans, qui peut être portée à cinq ans.

33. Le Gouvernement relève que le requérant maintient son grief selon lequel les membres du collège ont réellement fait preuve de parti pris contre lui alors que, dans la procédure interne, il a renoncé à alléguer que le collège ait réellement été de parti pris et s'est seulement efforcé de prouver que ce parti pris était apparent ou inconscient. Si le requérant avait voulu invoquer un parti pris réel ou la mauvaise foi, il aurait pu demander un contrôle juridictionnel pour ce motif. Or il n'en a rien fait, parce qu'il est plus facile de prouver qu'il y a eu parti pris apparent ou inconscient. C'est pourquoi le Gouvernement estime que l'intéressé n'a pas épuisé les voies de recours internes disponibles s'agissant de ce grief, au contraire de ce qu'exige l'article 35 § 1 de la Convention.

34. Même en admettant que le requérant n'ait pas bénéficié d'un procès équitable devant le collège, le Gouvernement affirme que la procédure de contrôle juridictionnel suffisait à corriger toute carence antérieure et assurer le respect de l'article 6 de la Convention. Il affirme que le juge Jowitt a adopté une approche objective à l'égard de la question du parti pris apparent ou inconscient, et non une approche fondée sur les principes « *Wednesbury* » (paragraphe 19 ci-dessus). Le Conseil des jeux ayant reconnu que le collège ne répondait pas au critère défini en droit anglais quant au parti pris apparent ou inconscient, le juge analysa lui-même de manière attentive et détaillée, en fait comme en droit, l'allégation du requérant afin de déterminer s'il y avait un « réel risque » qu'une injustice se soit produite par suite d'un parti pris apparent ou inconscient. Se fondant sur des déclarations sous serment, le juge examina au fond l'allégation de parti pris.

35. Le Gouvernement ajoute que, si sa thèse relative au critère permettant de juger du parti pris est erronée et si la *High Court* n'a procédé qu'à un contrôle plus limité fondé sur les principes *Wednesbury*, pareil contrôle satisferait quand même aux exigences de l'article 6 § 1. En effet, dans l'affaire *Bryan c. Royaume-Uni*, la Cour a dit que, dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel, la *High Court* a le pouvoir d'annuler des décisions qui n'ont pas été prises de manière indépendante et impartiale (arrêt *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, §§ 44 et 46).

36. Le Gouvernement fait valoir que la mention de la « théorie de la nécessité » par le juge Jowitt était un *obiter dictum* et n'était donc pas déterminante quant à l'issue à réserver à la demande de contrôle juridictionnel du requérant ; en tout état de cause, il aurait été conforme à l'article 6 § 1 de recourir en l'espèce à cette théorie car le but en est de prévenir tout « déni de justice » en l'absence de tout autre organe décisionnel. Il estime ainsi que l'intérêt public qu'il y a à voir réglementer l'industrie des jeux, grâce à une décision du collège sur les certificats visés à l'article 19 détenus par le requérant, l'aurait emporté sur le préjudice qu'aurait pu causer au requérant une décision rendue par un collège apparemment de parti pris. Il affirme en outre que la théorie de la nécessité ne vaut qu'en cas de parti pris apparent et que, si le requérant avait allégué et réussi à prouver qu'il y avait eu parti pris réel, elle n'aurait pas trouvé à s'appliquer.

37. Le requérant soutient pour sa part que la procédure suivie par le Conseil des jeux pour décider de lui retirer ses certificats d'agrément ne lui a pas offert la protection nécessaire pour qu'il bénéficiât d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Il allègue que les membres du collège s'étaient déjà engagés, publiquement et en privé, à respecter un point de vue arrêté ; il était donc impossible que le procès fût équitable, d'autant plus que les motifs de la décision de retrait ne lui ont pas été communiqués et n'ont pas non plus été rendus publics.

38. Le requérant prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les fonctions du Conseil des jeux sont réparties entre son service d'inspection et son secrétariat mais fait valoir que, dans son cas, les membres du Conseil connaissaient déjà très bien les motifs de plainte retenus contre lui et traités à l'audience, étaient largement impliqués dans l'affaire et avaient exprimé leur point de vue en public devant les juges chargés de la délivrance des licences et lors du déjeuner de l'association britannique des casinos. De plus, les membres du Conseil n'étaient ni des experts ni des spécialistes disposant de qualifications juridiques ou d'une expérience de l'industrie des jeux. Le requérant soutient que ce n'est pas parce qu'il n'a pas été en mesure de prouver qu'il y avait eu parti pris réel de la part des membres du collège pendant la procédure de contrôle juridictionnel qu'il n'y en a pas eu du tout. Il réfute la thèse du

Gouvernement selon laquelle il avait la possibilité de bénéficier d'une audience complète et publique et souhaitait éviter une audience publique.

39. Il affirme de plus que le contrôle limité effectué par la *High Court* n'a pas compensé les carences procédurales de l'audience aux fins de l'article 19. Il souhaitait contester le bien-fondé de la décision du collège devant la *High Court* et demander à celle-ci d'examiner par elle-même la question de savoir s'il était une personne convenable. N'ayant pu procéder ainsi, il aurait pâti du caractère limité du contrôle juridictionnel. Il n'avait en effet qu'une possibilité : convaincre la *High Court* du bien-fondé de sa thèse et donc du caractère arbitraire de la décision du collège. Le requérant a vu rejeter toutes ses tentatives visant à soulever devant le juge Jowitt les principales questions de fait au motif qu'il n'était pas permis de contester les conclusions du collège relatives aux faits, qui étaient insusceptibles de recours. Selon l'intéressé, la *High Court* ne pouvait prendre une décision qui annule et remplace celle du collège.

40. Le requérant soutient que l'affaire Bryan se distingue de l'espèce dans la mesure où, dans la première, la décision initiale avait été prise par un comité d'experts, la décision de l'inspecteur était motivée, il n'y avait pas de contestation quant aux principaux faits, l'inspecteur était indépendant et les conséquences de la décision de ce dernier pour M. Bryan étaient bien moins graves que celles de la décision du collège à l'égard de M. Kingsley.

41. Le requérant signale aussi que la Cour d'appel était prête à supposer, dans le cadre de la demande d'autorisation de faire appel, qu'il avait des arguments défendables s'agissant du parti pris apparent mais qu'elle a malgré tout refusé de l'autoriser à utiliser ce moyen d'appel en invoquant la « théorie de la nécessité ».

42. La Cour doit tout d'abord rechercher si l'article 6 § 1 de la Convention est applicable à l'espèce, c'est-à-dire si la procédure en cause a porté sur les « droits et obligations de caractère civil » du requérant au sens de cette disposition.

43. A cet égard, la Cour note que les parties s'accordent à dire que l'article 6 § 1 est applicable, et rappelle la décision prise par la Commission européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire X c. Royaume-Uni (requête n° 28530/95, déc. 19.1.1998, non publiée), où le requérant n'avait pu être nommé directeur général d'une grande compagnie d'assurances parce que le ministre avait décidé qu'il n'était pas « convenable » pour occuper ce poste. La Commission a considéré que la décision du ministre avait privé l'intéressé de la possibilité d'accepter le poste qui lui était proposé dans des conditions qui avaient fait l'objet d'un accord, et que la procédure par laquelle le ministre était intervenu pour empêcher la nomination du requérant au poste proposé constituait une décision relative à « des contestations sur [les] droits de caractère civil » du requérant aux fins de l'article 6 § 1.

44. En l'espèce, le retrait des certificats visés à l'article 19 détenus par le requérant l'a en réalité empêché d'occuper un poste de direction dans l'industrie des jeux car, bien que ces certificats n'aient concerné que des lieux précis, on ne lui aurait pas accordé le certificat nécessaire pour occuper un tel poste dans d'autres lieux.

45. La Cour considère que la procédure qui s'est déroulée devant le collège et la *High Court* a porté sur les « droits et obligations de caractère civil » du requérant.

46. Elle doit ensuite déterminer si le collège qui a statué lors de l'audience aux fins de l'article 19 était un « tribunal indépendant et impartial » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

47. La Cour rappelle que, pour établir si un organe peut passer pour « indépendant », il échet de 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. En matière d'impartialité, on doit distinguer entre une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion, et une démarche objective amenant à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (arrêt *Langborger c. Suède* du 22 juin 1989, série A n° 155, p. 16, § 32).

48. A titre préliminaire, le Gouvernement soutient que le requérant ne saurait se plaindre devant la Cour de parti pris réel puisqu'il a renoncé à faire valoir pareil grief lors de la procédure interne. La Cour note à cet égard que l'intéressé aurait pu demander le contrôle juridictionnel de la décision du collège au motif que les membres en étaient de parti pris et de mauvaise foi. Or pendant la procédure de contrôle, le requérant a renoncé à ce grief au profit de celui de parti pris apparent. Il n'a donc plus la possibilité de l'invoquer devant la Cour.

49. La Cour relève que, lors de sa réunion du 21 janvier 1993, le Conseil des jeux était déjà d'avis que le requérant n'était pas une personne convenable pour détenir le certificat d'agrément visé à l'article 19. Les trois personnes composant le collège qui a statué en avril 1994 dans le cadre de la procédure au titre de l'article 19 étaient toutes présentes à la réunion de 1993 et avaient voté pour la décision du Conseil des jeux selon laquelle il existait suffisamment de preuves pour conclure que le requérant n'était pas la personne convenable pour le poste de directeur de casino. L'argument du Gouvernement selon lequel la décision a été prise pour que le Conseil des jeux puisse être sûr d'avoir des preuves à l'appui des déclarations formulées par la présidente de l'association britannique des casinos lors du déjeuner annuel de celle-ci, pour le cas où le requérant intenterait une action en diffamation contre elle, ne fait que confirmer que le Conseil avait déjà pris une décision définitive à l'égard du requérant un an avant la tenue de l'audience aux fins de l'article 19.

50. La Cour estime que cet aspect de la procédure suivie suffit à indiquer que l'audience devant le collège ne présentait pas l'apparence d'impartialité requise pour que soit constitué un tribunal au sens de l'article 6 § 1.

51. Toutefois, même lorsqu'un organe juridictionnel chargé d'examiner des contestations portant sur des « droits et obligations de caractère civil » ne remplit pas les exigences de l'article 6 § 1, il ne saurait y avoir violation de la Convention si la procédure devant cet organe a fait l'objet du « contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article ». Il faut rechercher en l'espèce si la *High Court* et la Cour d'appel satisfaisaient aux exigences de l'article 6 § 1 de par l'étendue de leur compétence (arrêt Bryan précité, p. 16, § 40, et autres références y figurant).

52. En l'affaire Bryan, la Cour a cité des exemples de questions pertinentes pour évaluer si le contrôle portant sur des points de droit était adéquat : « l'objet de la décision attaquée, la méthode suivie pour parvenir à cette décision et la teneur du litige, y compris les moyens d'appel, tant souhaités que réels » (*ibidem*, p. 17, § 45).

53. La Cour relève que l'espèce porte sur la réglementation de l'industrie des jeux qui, par sa nature, appelle une surveillance particulière. Au Royaume-Uni, cette surveillance est assurée par le Conseil des jeux conformément à la législation pertinente. L'objet de la décision attaquée en appel était donc un exercice classique de l'autorité administrative, raison pour laquelle le cas d'espèce est analogue à l'affaire Bryan, où des questions d'urbanisme avaient fait l'objet de décisions de l'autorité locale puis d'un inspecteur, ainsi qu'à la requête X c. Royaume-Uni précitée (n° 28530/95), où le ministre avait estimé que le requérant n'était pas la personne convenable pour occuper le poste de directeur général d'une compagnie d'assurances. La Cour ne souscrit pas à l'argument formulé par le requérant dans la présente affaire, à savoir qu'étant donné ce qui était en jeu pour lui, il aurait dû bénéficier d'une audience devant un tribunal ayant plénitude de juridiction. Les membres du collège n'étaient certes pas des experts de l'industrie des jeux, mais ils étaient conseillés par des fonctionnaires qui, eux, étaient des experts. La Cour conclut que le contrôle administratif de l'industrie des jeux, qui porte notamment sur le point de savoir si des personnes données peuvent occuper certains postes dans cette industrie, constitue un dispositif approprié.

54. La Cour constate en outre que le collège a pris sa décision au terme d'une procédure quasi-judiciaire qui a comporté sept jours et demi d'audience pendant lesquels le requérant a produit des éléments de preuve et a été tout du long représenté par un avocat principal. L'intéressé a eu amplement l'occasion d'examiner les divers aspects des reproches qui lui étaient adressés et de donner son avis sur la manière dont la procédure devait se dérouler. De plus, il a pu faire valoir toute une gamme de griefs

procéduraux au cours de la procédure de contrôle juridictionnel qu'il a engagée par la suite.

55. Dans une affaire comme celle-ci, où le requérant dénonce avant tout le parti pris qui aurait animé le Conseil, seul organe décisionnel, il reste à déterminer si le contrôle exercé par la *High Court* était d'une portée suffisante pour constituer le « contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (...) ». Pour trancher cette question, la Cour doit examiner la manière dont s'est passé le contrôle juridictionnel.

56. Pour ce qui est du parti pris, le juge Jowitt nota que l'avocat du Conseil des jeux avait admis « l'apparence de parti pris ». Toutefois, il vérifia aussi si cette apparence de parti pris était de nature à créer un réel risque d'injustice. Après avoir examiné en détail les preuves et, notamment, fait remarquer les précautions prises pour assurer au requérant un procès équitable et ouvert, le temps consacré à l'audience, les conclusions favorables au requérant sur certains points, la manière dont le collège avait distingué les répercussions de ses différentes conclusions sur la question de savoir si le requérant était une personne « convenable », ainsi que la stature et l'expérience des membres du collège, le juge Jowitt a estimé qu'il n'existait en l'espèce aucun risque réel d'injustice. Il a en outre considéré que, même s'il y avait eu parti pris inconscient de la part du collège, la décision de celui-ci devait être maintenue par application de la théorie de la nécessité (voir aux paragraphes 24 et 26 ci-dessus la manière dont les juridictions internes ont décrit et appliqué cette théorie).

57. La Cour d'appel, de son côté, était prête à admettre que le requérant avait un grief défendable, suffisant pour qu'elle l'autorise à former un recours, et qu'il y avait un risque réel que la décision du collège eût été motivée par le parti pris mais, appliquant la théorie de la nécessité, elle conclut qu'il y avait lieu de maintenir la décision du collège car celle-ci devait être prise par cet organe et ne pouvait être déléguée à un tribunal indépendant.

58. La Cour juge en règle générale inhérent à la notion de contrôle juridictionnel que, si un moyen d'appel est considéré comme valable, la juridiction procédant au contrôle puisse annuler la décision attaquée et rendre elle-même une nouvelle décision ou renvoyer l'affaire devant le même organe ou un organe différent. Ainsi, lorsqu'est dénoncé, comme en l'espèce, le manque d'impartialité de l'organe décisionnel, la notion de « pleine juridiction » veut non seulement que la juridiction effectuant le contrôle examine ce grief mais aussi qu'elle puisse annuler la décision contestée et renvoyer l'affaire devant un tribunal impartial qui prendra une nouvelle décision.

59. En l'occurrence, les tribunaux internes ne purent renvoyer l'affaire au Conseil ou à une autre juridiction indépendante. Dès lors, la Cour conclut que, dans les circonstances particulières de l'espèce, la *High Court* et la Cour d'appel n'ont pas joui de la « pleine juridiction », au sens défini dans sa jurisprudence relative à l'article 6, lorsqu'elles ont contrôlé la décision prise par le collège.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

60. Aux termes de l'article 41 de la Convention

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

A. Dommage

61. Le requérant réclame 1 868 000 GBP pour manque à gagner et 2 500 000 GBP pour perte de droits à pension. Selon lui, ces pertes résultent directement de la procédure inéquitable suivie par le Conseil des jeux. Il prie aussi la Cour de lui octroyer une somme pour dommage moral car le retrait de ses certificats visés à l'article 19 a porté atteinte à sa réputation et l'a mis dans la détresse.

62. Le Gouvernement soutient que les pertes affichées par le requérant résultent de la décision prise par LCL en avril 1992 de pousser celui-ci à donner sa démission et à vendre ses actions. A son avis, ce n'est qu'en mai 1994, après la tenue de l'audience aux fins de l'article 19, que le Conseil des jeux a décidé de retirer au requérant ses certificats ; c'est cette décision dont l'intéressé a critiqué le parti pris et dont il a demandé le contrôle au juge Jowitt. L'origine du préjudice subi par le requérant serait donc largement antérieure aux événements dont il se plaint devant la Cour. De plus, la Cour ne devrait pas conjecturer sur l'issue qu'aurait pu connaître l'audience aux fins de l'article 19 s'il n'y avait pas eu violation de l'article 6 § 1.

63. La Cour ne saurait spéculer sur l'issue qu'aurait pu connaître la procédure interne dans le cas où celle-ci aurait été conforme aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention. Quoi qu'il en soit, elle considère qu'il n'a pas été établi de lien de causalité entre la violation constatée et le préjudice allégué. En conséquence, la Cour rejette les prétentions au titre du dommage matériel. Par ailleurs, elle estime que le constat de violation de la Convention constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éprouvé par le requérant.

B. Frais et dépens

64. Le requérant sollicite la somme totale de 31 380,01 GBP en remboursement des frais encourus devant la Commission et la Cour. Il demande également 202 977,70 GBP pour les frais afférents à l'audience aux fins de l'article 19, et 254 982,72 GBP pour les frais relatifs à la procédure de contrôle juridictionnel.

65. Le Gouvernement trouve excessive la somme réclamée pour la procédure devant la Commission et la Cour, et estime qu'un montant de 10 000 GBP, taxe sur la valeur ajoutée comprise, serait raisonnable. Il fait valoir que la Cour a pour pratique habituelle de refuser le remboursement des frais afférents à la procédure interne, et que le requérant n'a fourni aucune raison de déroger en l'espèce à cette règle.

66. Statuant en équité, la Cour octroie au requérant 13 500 GBP pour la procédure devant la Commission et la Cour, plus toute somme pouvant être due au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle n'alloue aucune somme pour la procédure interne.

C. Intérêts moratoires

67. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable au Royaume-Uni à la date d'adoption du présent arrêt est de 7,5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*, par six voix contre une, que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éprouvé par le requérant ;
3. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt deviendra définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, pour frais et dépens, 13 500 (treize mille cinq cents) livres sterling, 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*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 7 novembre 2000 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Jean-Paul COSTA
Président

Sally DOLLÉ
Greffière

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée de M. Loucaides.

J.-P. C.
S. D.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DE

M. LE JUGE LOUCAIDES

(Traduction)

Je souscris entièrement à l'arrêt de la Cour, sauf à la conclusion selon laquelle il ne se justifie pas dans cette affaire d'octroyer une somme pour dommage moral. La majorité a estimé que le « constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éprouvé par le requérant ». Je ne saurais accepter cette manière de voir.

La Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour autant que le collège de trois membres qui a statué en l'espèce – en conséquence de quoi le certificat qui autorisait le requérant à occuper un poste de direction dans l'industrie des jeux lui a été retiré – ne présentait pas l'apparence d'impartialité requise. La Cour a en outre jugé qu'il n'y avait pas de recours interne pour remédier à cette lacune.

Le requérant réclame une somme au titre du préjudice moral du fait de l'atteinte que sa réputation a subie et de la détresse qu'il a éprouvée par suite du retrait du certificat en question.

L'affaire appelle selon moi l'octroi au requérant d'une somme pour préjudice moral en raison des sentiments de détresse et de frustration que lui a causé une procédure touchant à sa situation professionnelle qui ne satisfaisait pas aux conditions d'impartialité exigées par l'article 6 de la Convention.

La Cour a accordé à maintes reprises une réparation pour dommage moral à des requérants qui avaient connu des déceptions et frustrations du fait de violations, même procédurales, comme la durée excessive d'une procédure, que cette violation ait ou non entraîné un réel préjudice matériel.

Je ne comprends pas comment un simple constat de violation en l'espèce « constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral éprouvé par le requérant », pour reprendre les termes de la majorité. Je pense que pareil constat ne prend pas en compte les sentiments du requérant. En tout état de cause, la Convention donne à la Cour le droit d'octroyer une « satisfaction équitable » allant au-delà du simple constat de violation. Se borner à dresser un tel constat sans octroyer de réparation n'a aucune incidence sur le grief du requérant, que la Cour a jugé justifié et pour lequel il n'existait pas de recours en droit interne, alors même que les juridictions nationales étaient disposées à admettre que le collège présentait une apparence de parti pris.

Voilà pourquoi je suis d'avis d'octroyer au requérant une certaine somme pour dommage moral.