

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

CAUZA MATTHEWS contra REGATULUI UNIT

Cerere nr. 24833/94

Hotărâre
18 februarie 1999

În cauza Matthews c. Regatului Unit,

Curtea europeană a Drepturilor Omului, constituită, în conformitate cu articolul 27 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale („Convenția”), amendată prin Protocolul nr. 11¹ și cu clauzele pertinente din regulamentul său², într-o Cameră Mare alcătuită din următorii judecători:

DI L. WILDHABER, *Președinte*,

Dna E. PALM,

Dnii L. FERRARI BRAVO,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

G. RESS,

I. CABRAL BARRETO,

J.-P. COSTA,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

M. FISCHBACH,

Dna N. VAJIĆ,

DI J. HEDIGAN,

Dna W. THOMASSEN,

Dna M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

Dnii T. PANȚÎRU,

K. TRAJA,

Sir John FREELAND, *judecător ad hoc*,

Precum și Dna M. DE BOER-BUQUICCHIO, *grefier adjunct*,

După ce a deliberat în camera de consiliu la 19 noiembrie 1998 și la 20 și 21 ianuarie 1999.

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la această ultimă dată:

PROCEDURA

1. Cauza a fost deferită Curții, stabilite în virtutea fostului articol 19 din Convenție³, de către Comisia europeană a Drepturilor Omului („Comisia”) la 26 ianuarie 1998, în termenul de trei luni prevăzut de fostele articole 32 § 1 și 47 din Convenție. La originea sa se află o

Notele grefei

¹⁻² Intrat în vigoare la 1 noiembrie 1998.

³ După intrarea în vigoare a Protocolului nr. 11, care a amendat această dispoziție, Curtea funcționează în mod permanent.

cerere (nr. 24833/94) îndreptate împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și pe care Dna Denise Matthews a înaintat-o Comisiei la 18 aprilie 1994 în virtutea fostului articolului 25.

Cererea Comisiei face trimitere la fostele articole 44 și 48, precum și la declarația Regatului Unit de recunoaștere a jurisdicției obligatorii a Curții (fostul articolul 46). Ea are drept scop obținerea unei decizii asupra punctului de a ști dacă faptele expuse în cauză denotă o încălcare din partea Statului pârât a exigențelor articolului 3 din Protocolul nr. 1, examinat separat sau combinat cu articolul 14 din Convenție.

2. Răspunzând invitației prevăzute în articolul 33 § 3 d) din regulamentul A¹, reclamanta și-a manifestat dorința de a participa la proces și și-a desemnat reprezentantul (articolul 30).

3. În calitate de președinte al camerei inițial constituite (fostul articol 43 din Convenție și articolul 21 din regulamentul A), pentru a cunoaște în special întrebările de procedură care ar putea surveni înainte de intrarea în vigoare a Protocolul nr. 11, Dl Bernhard, președintele Curții la epocă, a consultat, prin intermediul grefierului, agentul guvernului britanic („Guvernul”), avocatul reclamantei și delegatul Comisiei cu privire la organizarea procedurii scrise. În conformitate cu ordonanța adoptată în consecință, grefierul a primit memoriile reclamantei și Guvernului la 20 și, respectiv, la 25 august 1998.

4. În rezultatul intrării în vigoare a Protocolului nr. 11 la 1 noiembrie 1998, și în conformitate cu articolul 5 § 5 din acest Protocol, examinarea cauzei a fost încredințată Marii Camere a Curții. Această Mare Cameră îi includea cu drepturi depline pe Sir Nicolas Bratza, judecător ales din partea regatului Unit (articolele 27 § 2 din Convenție și 24 §4 din regulament), Dl L. Wildhaber, președintele Curții, Dna E. Palm, vicepreședintele Curții, și Dnii G. Ress, J.-P. Costa și Dl Fischbach, vicepreședinți ai secției (articolul 27 § 3 din Convenție și 24 §§ 3 și 5 a) din regulament). Pentru a completa Marea Cameră au mai fost desemnați: Dl L. Ferrari Bravo, Dl Gaukur Jörundsson, Dl I. Cabral barreto, Dl W. Fuhrmann, Dl K. Jungwiert, Dna N. Vajić, Dl J. Hedigan, Dna Thomassen, Dna Tsatsa-Nikolovska, Dl T. Panțiru și Dl K. Traja (articolele 24 § 3 și 100 § 4 din regulament). Ulterior, Sir Nicolas Bratza, care a participat la examinarea cauzei de către Comisie, s-a retras din marea cameră (articolul 28 din regulament). În consecință, Guvernul l-a desemnat pe Sir John Freeland să participe la examinarea cauzei în calitate de judecător *ad hoc* (articolele 27 § 2 din Convenție și 29 § 1 din regulament).

5. La invitația Curții (articolul 99 din regulament), Comisia a delegat unul din membrii săi, Dl J.-C. Soyer, pentru a participa la procesul în fața Marii Camere.

6. Conform deciziei președintelui, audierea s-a desfășurat în public la 19 noiembrie 1998, la Palatul Drepturilor Omului la Strasbourg.

S-au prezentat:

- din partea Guvernului

Dnii M. EATON, Ministerul Afacerilor externe
și Comunitare,

Agent,

¹ *Nota grefei:* regulamentul A se aplică tuturor cauzelor deferite Curții până la 1 octombrie 1994 (intrarea în vigoare a Protocolului 9), apoi, într această dată și 31 octombrie 1998, doar cauzelor cu privire la Statele nelegate prin acest Protocol.

D. ANDERSON, *Barrister-at-Law*,
Dnele D. COLLINS, serviciul juridic al Cabinetului,
C. POWER, Ministerul Afacerilor Externe
și Comunitare,

Consilier,

Consultanți;

- din partea reclamanților

Dnii M. LLAMAS, *Barrister-at-Law*,
L. BAGLIETTO, *Barrister*,
F. PICARDO, *Barrister*,
R. BENZAQUEN, Unitatea pentru Susținere Legislativă, Gibraltar,

Consilieri,
Consultant;

- din partea Comisiei

Dl J.C. SOYER,
Dna M.-T. SCHOEPFER,

delegat;
secretarul Comisiei.

Curtea i-a audiat Dl Soyer, Dl. Llamas și Dl Anderson.

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE SPEȚEI

7. La 12 aprilie 1994, reclamanta a solicitat să fie înscrisă pe listele electorale pentru Gibraltar în perspectiva alegerilor în Parlamentul european. La 25 aprilie 1994, agentul responsabil de conținutul listelor electorale i-a răspuns în felul următor:

„Dispozițiile din anexa II la actul CE din 1976 relativ la alegerile directe precizează că regatul Unit nu aplică dispozițiile actului în cauză decât în ceea ce se referă la Regatul Unit [paragraful 18 de mai jos]. Acest act a fost adoptat în unanimitate de Statele membre și are valoare de tratat. În consecință, dreptul de sufragiu pentru alegerile în Parlamentul european nu se aplică față de Gibraltar.”

II. DREPTUL INTERN APLICABIL FAȚĂ DE GIBRALTAR

A. Gibraltar și Regatul Unit

8. Gibraltar este un teritoriu dependent de Regatul Unit. El este unul din dominioanele Maiestății Sale Regina, dar nu face parte din Regatul Unit. Parlamentul britanic deține puterea supremă de a legifera pentru Gibraltar, dar aceasta este o practică rar utilizată.

9. Puterea executivă în Gibraltar se află în mâinile Guvernatorului, care este reprezentantul Reginei. În virtutea unei ordonanțe din 23 mai 1969, unele „chestiuni interne definite” sunt acordate primului ministru și miniștrilor său aleși pe plan local; alte chestiuni (afaceri externe, apărarea și securitatea internă) nu sunt „definite” și deci de ele este responsabil Guvernatorul.

10. Primul ministru și guvernul Gibraltarului sunt responsabili în fața electoratului din Gibraltar prin intermediul alegerilor generale în Camera adunării. Aceasta este un corp legislativ intern din Gibraltar. Ea are dreptul de a adopta legi pentru Gibraltar cu privire la „probleme interne definite”, sub rezerva, *inter alia*, a puterii Guvernatorului de a refuza aprobarea unui text votat.

B. Gibraltar și Comunitatea europeană

11. Tratatul de creare a Comunității europene („tratatul CE”) se aplică față de Gibraltar în virtutea articolului său 227 § 4, care prevede că dispozițiile tratatului se aplică teritoriilor europene cu care un Stat membru întreține relații externe. Regatul Unit a aderat la tratatul de instituire a Comunității economice europene din 25 martie 1957 („tratatul CEE”), predecesorul tratatului CE, printr-un tratat de aderarea din 22 ianuarie 1972.

12. În virtutea acestuia din urmă, Gibraltar este exclusă din unele părți ale tratatului CE. Astfel, el nu intră în teritoriul vamal al Comunității, ceea ce are drept efect sustragerea din câmpul de aplicare a dispozițiilor cu privire la libera circulație a mărfurilor; el este considerat ca țară terță în scopurile politicii comerciale comune, el este exclus din piața comună în ceea ce privește agricultura și comercializarea produselor agricole, precum și din domeniul regulilor comunitare în materie de taxe pe valoarea adăugată și alte taxe asupra profitului, și el nu contribuie la bugetul comunitar. Legislația europeană relativă în special la chestiuni cum ar fi libera circulație a persoanelor, servicii și capitaluri, sănătate, mediu ambiant și protecția consumatorilor se aplică față de Gibraltar.

13. Legislația comunitară pertinentă se integrează în dreptul Gibraltarului în același mod ca și în alte părți ale Uniunii: regulamentele sunt direct aplicabile, directivele și alte acte juridice comunitare care necesită o reglementare internă sunt transpuse de către legi sau regulamente de punere în aplicare.

14. Dacă în dreptul britanic Gibraltarul nu face parte din Regatul Unit, termenul de „cetățean” și derivatele acestui termen utilizate în tratatul CE trebuie, în virtutea unei declarații făcute de către guvernul britanic la epoca intrării în vigoare a legii din 1981 cu privire la cetățenia britanică (*British Nationality Act*), să fie interpretat ca referitor în special la cetățenii britanici și cei din teritoriile dependente de Regatul Unit care își obțin cetățenia în rezultatul unei legături cu Gibraltar.

C. Comunitatea europeană și Parlamentul european

15. Puterile Comunității europene sunt repartizate între instituțiile create de către tratatul CE, mai exact Parlamentul european, Consiliul, Comisia („Comisia europeană”) și Curtea de justiție.

16. Până la 1 noiembrie 1993, dată la care a intrat în vigoare tratatul de la Maastricht cu privire la Uniunea europeană din 7 februarie 1992 („tratatul de la Maastricht”), articolul 137 din tratatul CEE se referea la „puteri de deliberare și de control” ale Parlamentului european. Acești termeni au fost suprimați de către tratatul de la Maastricht. După 1 noiembrie 1993, rolul Parlamentului european, conform articolului 137, este de „a exercita puterile care îi sunt atribuite de către (...) tratat”. Cele mai principale dintre aceste puteri în prezent pot fi rezumate astfel:

Articolul 138b prevede că Parlamentul european „participă la procesul care conduce la adoptarea actelor comunitare, exercitându-și atribuțiile în cadrul procedurilor menționate la articolele 189b și 189c, precum și emitând avize conforme sau avize consultative ». Cel de-al doilea paragraf al articolului 138b abilitază în afară de aceasta Parlamentul european să ceară Comisiei să prezinte orice propunere corespunzătoare privind problemele care i se par că necesită elaborarea unui act comunitar pentru aplicarea prezentului tratat.

Termenii „avize conforme” care figurează în primul paragraf al articolului 138b fac trimitere la o procedură prin care tratatul CE (spre exemplu la articolele 8a § 2 și 130d) prevede adoptarea dispozițiilor de către Consiliul la propunerea Comisiei europene și după avizul conform al Parlamentului european. Procedura este numită „procedura avizului conform”.

În virtutea articolului 144, Parlamentul european poate adopta, cu majoritatea a două treimi din voturile exprimate și cu majoritatea membrilor care îl alcătuiesc, o moțiune de cenzură cu privire la gestionarea Comisiei europene, care obligă membrii acesteia să-și abandoneze funcțiile în mod colectiv.

Articolul 158 prevede că Parlamentul european trebuie să fie consultat înainte de desemnarea președintelui Comisiei europene, membrii căreia, astfel desemnați sunt supuși, împreună, unui vot de aprobare al Parlamentului European.

Primul paragraf al articolului 189 prevede :

« Pentru îndeplinirea misiunii lor și în condițiile prevăzute de prezentul tratat, Parlamentul European împreună cu Consiliul, Consiliul și Comisia adoptă regulamente și directive, iau decizii și formulează recomandări sau avize. »

Articolul 189b are următorul conținut :

“1. În cazul în care, în prezentul tratat, se face trimitere la prezentul articol pentru adoptarea unui act, se aplică procedura următoare^[1].

2. Comisia prezintă o propunere Parlamentului European și Consiliului.

Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, după obținerea avizului Parlamentului European, adoptă o poziție comună. Această poziție comună este comunicată Parlamentului European. Consiliul informează pe larg Parlamentul European cu privire la motivele care l-au determinat să adopte această poziție comună. Comisia informează pe larg Parlamentul European cu privire la poziția sa.

În cazul în care, în termen de trei luni de la această informare, Parlamentul European:

a) aprobă poziția comună, Consiliul adoptă definitiv actul respectiv în conformitate cu această poziție comună;

b) nu se pronunță, Consiliul adoptă actul respectiv în conformitate cu poziția comună;

c) indică, cu majoritatea absolută a membrilor săi, că are intenția să respingă poziția comună, și informează imediat Consiliul cu privire la intenția sa. Consiliul poate să convoace Comitetul de conciliere menționat la alineatul 4) pentru a aduce precizări în legătură cu poziția sa. Apoi, Parlamentul European confirmă, cu majoritatea absolută a membrilor săi, respingerea poziției comune, caz în care propunerea privind actul respectiv este considerată neadoptată, sau propune amendamente în conformitate cu litera (d) a prezentului alineat;

d) propune, cu majoritatea absolută a membrilor săi, amendamente la poziția comună, textul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei, care emite un aviz cu privire la aceste amendamente.

3. În cazul în care, în termen de trei luni de la primirea amendamentelor Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, aprobă toate aceste amendamente, el își modifică în consecință poziția comună și adoptă actul respectiv; cu toate acestea, Consiliul hotărăște în unanimitate asupra amendamentelor care au

^[1] Această procedură trebuie să fie utilizată, în special, în raport cu următoarele articole ale tratatului CE: 49 (măsuri relative la libera circulație a muncitorilor), 54 § 2 (programul relativ la libertatea stabilirii), 57 § 2 (recunoașterea reciprocă a diplomelor în raport cu dreptul de stabilire), 66 (recunoașterea reciprocă a diplomelor în raport cu libera prestare a serviciilor), 100a § 1 (racordarea legislațiilor în raport cu piața internă), și 130s § 3 (programe de acțiune în raport cu mediul ambiant).

făcut obiectul unui aviz negativ al Comisiei. În cazul în care Consiliul nu aprobă actul respectiv, președintele Consiliului, în acord cu președintele Parlamentului European, convoacă fără întârziere Comitetul de conciliere.

4. Comitetul de conciliere, format din membrii Consiliului sau din reprezentanții acestuia și un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului European, are ca misiune să ajungă la un acord asupra unui proiect comun, cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților lor și cu majoritatea reprezentanților Parlamentului European. Comisia participă la lucrările Comitetului de conciliere și ia toate inițiativele necesare pentru a apropia pozițiile Parlamentului European și ale Consiliului.

5. În cazul în care, în termen de șase săptămâni de la convocarea sa, Comitetul de conciliere aprobă un proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun de un termen de șase săptămâni de la data acestei aprobări pentru a adopta actul respectiv în conformitate cu proiectul comun, cu majoritatea absolută a voturilor exprimate în cazul Parlamentului European, și cu majoritate calificată în cazul Consiliului. În cazul în care una dintre cele două instituții nu aprobă actul propus, propunerea privind actul respectiv este considerată neadoptată.

6. În cazul în care Comitetul de conciliere nu aprobă un proiect comun, propunerea privind actul respectiv este considerată neadoptată, în afară de cazul în care Consiliul, hotărând cu majoritate calificată în termen de șase săptămâni de la expirarea termenului acordat Comitetului de conciliere, confirmă poziția comună asupra căreia își dăduse acordul înainte de deschiderea procedurii de conciliere, eventual însoțită de amendamente propuse de Parlamentul European. În această situație, actul respectiv este adoptat definitiv, în afară de cazul în care Parlamentul European, în termen de șase săptămâni de la data confirmării de către Consiliu, respinge textul cu majoritatea absolută a membrilor săi, caz în care propunerea privind actul respectiv este considerată neadoptată.

7. Termenele de trei luni și de șase săptămâni menționate de prezentul articol pot fi prelungite cu cel mult o lună, respectiv două săptămâni, de comun acord de Parlamentul European și de Consiliu. Termenul de trei luni menționat la alineatul (2) se prelungește automat cu două luni în cazurile în care se aplică litera (c) din alineatul respectiv.

8. Domeniul de aplicare al procedurii menționate de prezentul articol poate fi extins, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul N alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, pe baza unui raport pe care Comisia îl va prezenta Consiliului cel târziu în 1996. »

Articolul 189c are următorul conținut :

« În cazul în care în prezentul tratat se face trimitere la prezentul articol pentru adoptarea unui act, se aplică următoarea procedură^[1]:

a) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei și după obținerea avizului Parlamentului European, adoptă o poziție comună;

b) poziția comună a Consiliului este comunicată Parlamentului European. Consiliul și Comisia informează pe larg Parlamentul European cu privire la motivele care au determinat Consiliul să adopte poziția sa comună, precum și cu privire la poziția Comisiei.

În cazul în care, în termen de trei luni de la comunicare, Parlamentul European aprobă această poziție comună sau în care nu s-a pronunțat în acest termen, Consiliul adoptă definitiv actul respectiv, în conformitate cu poziția comună;

c) în termenul de trei luni menționat la litera (b), Parlamentul European, cu majoritatea absolută a membrilor săi, poate propune modificări ale poziției comune a Consiliului. Acesta poate de asemenea respinge, cu aceeași majoritate, poziția comună a Consiliului. Rezultatul deliberărilor se transmite Consiliului și Comisiei.

În cazul în care Parlamentul European a respins poziția comună a Consiliului, acesta, la o a doua lectură, poate hotărî numai în unanimitate;

^[1] Această procedură trebuie să fie utilizată, mai ales, în raport cu actele 6 (regulile de interzicere a discriminării bazate pe naționalitate), 75 § 1 (politică transporturilor), 118a (politică socială) și 130I-130K (programe-cadru în raport cu mediul ambiant).

d) Comisia reexaminează, în termen de o lună, propunerea pe baza căreia Consiliul a adoptat poziția sa comună, luând în considerare modificările propuse de Parlamentul European.

Comisia transmite Consiliului, împreună cu propunerea sa reexaminată, și modificările Parlamentului European pe care nu le-a preluat, exprimându-și avizul cu privire la acestea. Consiliul poate adopta aceste modificări în unanimitate.

e) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, adoptă propunerea reexaminată de Comisie.

Consiliul poate modifica propunerea reexaminată a Comisiei numai în unanimitate;

f) în cazurile prevăzute la literele (c), (d) și (e), Consiliul este obligat să hotărască în termen de trei luni. În lipsa unei decizii luată în acest termen, propunerea Comisiei este considerată neadoptată;

g) termenele menționate la literele (b) și (f) pot fi prelungite cu cel mult o lună, prin acordul comun al Consiliului și Parlamentului European. »

Articolul 203 prezintă detaliat procedura adoptării bugetului Comunității. În particular, el acordă Parlamentului european atât puterea de a propune modificări la proiectul de buget, cât și amendarea lui, dar de asemenea, după încheierea procedurii, de a-l respinge și de cere să-i fie prezentat un nou proiect de lege (articolul 203 § 8).

Articolul 206 prevede participarea parlamentului european la procedura în termenii căreia Comisia europeană este descărcată de execuția bugetului. În particular, Parlamentul european poate cere să audieze Comisia europeană cu privire la efectuarea cheltuielilor și Comisia europeană trebuie să-i prezinte, la cererea acestuia, orice informație necesară. Comisia depune toate eforturile pentru a da curs observațiilor Parlamentului European cu privire la efectuarea cheltuielilor.

D. Alegerile și Parlamentul european

17. Articolul 138 § 3 din tratatul CEE împuternicește parlamentul european să elaboreze proiecte în vederea organizării alegerilor. Consiliul era invitat să „stabilească dispozițiile pe care le va recomanda spre adoptare statelor membre, în conformitate cu normele lor constituționale.” O clauză identită figura în tratatul de instituire a Comunității europene a cărbunelui și oțelului și în tratatul de instituire a Comunității europene a energiei atomice.

18. În conformitate cu articolul 138 § 3, decizia 76/787 a Consiliului din 20 septembrie 1976 (« Decizia Consiliului »), care era semnată de președintele Consiliului Comunităților europene și de miniștrii Afacerilor externe ai Statelor membre, stabilește dispozițiile vizate mai sus. Clauzele tehnice figurau într-un act (actul privind alegerea reprezentanților în Parlamentul european prin sufragiu universal direct : « Actul din 1976 ») semnat de către miniștrii Afacerilor externe ai Statelor membre și care era anexat la decizia Consiliului. Articolul 15 din Actul din 1976 cuprindea o dispoziție care prevedea : « Anexe I, II și III sunt parte integrantă a prezentului act. » Anexa II enunța : “Regatul Unit va aplica dispozițiile prezentului act doar în ceea ce privește Regatul Unit.”

E. Aplicarea Convenției față de Gibraltar

19. Printr-o declarație din 23 octombrie 1953, Regatul Unit a extins aplicarea Convenției asupra Gibraltarului, în conformitate cu fostul articol 63 din convenție. Protocolul nr. 1 la

Convenție se aplică Gibraltarului în virtutea unei declarații făcute în baza articolului 4 din Protocolul nr. 1 la 25 februarie 1988.

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

20. Dna Matthews a sesizat Comisia la 18 aprilie 1994. Ea a ales o violare a articolului 3 din Protocolul nr. 1, luat în considerare izolat sau combinat cu articolul 14 din Convenție.

21. La 16 aprilie 1996, Comisia a declarat cererea (nr. 24833/94) admisibilă. În raportul său din 29 octombrie 1997 (fostul articol 31 din convenție), ea a formulat avizul conform căruia nu exista vreo încălcare nici a articolului 3 din Protocolul nr. 1 (unsprezece voturi împotriva la șase), nici a articolului 14 din Convenție (douăsprezece voturi împotriva la cinci). Textul integral al avizului său și cinci opinii separate figurează în anexa la prezenta hotărâre¹.

CONCLUZIILE PREZENTATE CURȚII

22. Guvernul invită Curtea să constate că nu a existat nici o încălcare a Convenției.

23. Reclamanta, din partea sa, a invitat Curtea să stabilească o violare a drepturilor care îi sunt garantate de către articolul 3 din Protocolul nr. 1, luat în considerare izolat sau combinat cu articolul 14 din Convenție. Ea solicită de asemenea rambursarea cheltuielilor sale.

ÎN DREPT

I. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 3 DIN PROTOCOLUL NR. 1

24. Reclamanta pretinde o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1, în termenii căruia :

« Înaltele Părți Contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ ».

25. Guvernul susține că, pentru trei motive principale, articolul 3 din Protocolul nr. 1 este inaplicabil faptelor prezentei spețe sau, ca alternativă, el pledează în favoarea neîncălării acestei clauze.

A. Poate fi responsabil Regatul Unit în termenii Convenției pentru faptul că nu a organizat în Gibraltar alegeri în Parlamentul european ?

26. În opinia Guvernului, plângerea reclamantei în realitate se referă la decizia 76/787 a Consiliului din 20 septembrie 1976 și actul privind alegerea reprezentanților în Parlamentul european prin sufragiu universal direct care este anexat la ea (paragraful 18 de mai sus). Adoptat în cadrul comunitar, acest act, care are valoare de tratat, nu poate fi revocat sau modificat în mod unilateral de către Regatul Unit. Guvernul subliniază că Comisia europeană a Drepturilor Omului a refuzat în mai multe reprize să înainteze măsuri relevante de ordin juridic comunitar unui control de compatibilitate cu Convenția. Admițând totodată că ar putea exista circumstanțe în care o Parte contractantă și-ar putea încălca obligațiile în baza Convenției subsemnând pe calea încheierii unui tratat obligații incompatibile cu acest

¹ *Nota grefei:* din considerente de ordin practic, el nu există decât în versiunea tipărită (culegerea oficială care cuprinde o selecție a hotărârilor și deciziilor Curții), dar oricine îl poate obține la grefă.

instrument, el consideră că situația nu este aceeași în cazul speței, unde sunt puse în cauză acte adoptate în cadrul Comunității europene. Astfel, actele adoptate de către Comunitate sau în urma exigențelor sale nu pot fi imputate Statelor membre, împreună sau individual, mai ales dacă ele se referă la alegerile într-un organ constituțional al Comunității. La audiere, Guvernul a declarat că responsabilitatea unui Stat în baza Convenției nu poate fi angajată decât dacă acest Stat are o autoritate de control efectiv asupra actului incriminat. Or, în ceea ce privește dispozițiile relative la alegerile în parlamentul european, guvernul britanic nu are o asemenea autoritate.

27. Reclamanta a contestat acest argument. În opinia ei, Decizia Consiliului și Actul din 1976 constituie mai curând un tratat internațional decât un acte emis de o instituție ale cărei decizii nu sunt supuse unui control de compatibilitate cu Convenția. Guvernul va rămâne deci responsabil față de Convenție de efectele acestor două texte. Ca alternativă, mai exact în cazurile în care acestea vor fi interpretate ca implicând un transfer de puteri către organele Comunității, reclamanta susține, sprijinindu-se pe jurisprudența Comisiei, că având în vedere lipsa, în cadrul Comunității, a unei protecții echivalente a drepturilor care îi sunt garantate de către articolul 3 din Protocolul nr. 1, Guvernul în orice caz rămâne a fi responsabil în baza Convenției.

28. Majoritatea Comisiei nu s-a pronunțat asupra acestui punct, care în schimb a fost abordat atât în opiniile concordante cât și în opiniile disidente alăturate la raport.

29. În termenii articolului 1 din Convenție, Înaltele Părți contractante « recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite [în] (...) Convenție ». Această dispoziție nu face nici o distincție în ceea ce privește tipul normelor sau măsurilor în cauză și nu exclud nici o parte din « jurisdicția » Statelor membre din domeniul de aplicare a Convenției (hotărârea Partidul comunis unificat din Turcia și alții c. Turciei din 30 ianuarie 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pag. 17-18, § 29).

30. Curtea menționează că părțile nu contestează că articolul 3 din Protocolul nr. 1 se aplică față de Gibraltar. Ea reamintește că Convenția și-a extins aplicarea față de acest teritoriu prin declarația britanică din 23 octombrie 1953 (paragraful 19 de mai sus, și că Protocolul nr. 1 se aplică Gibraltarului de la 25 februarie 1988. În viziunea articolului 1 din Convenție, « jurisdicția » teritorială a Regatului Unit este deci clar stabilită.

31. Cu toate acestea Curtea trebuie să examineze dacă, în pofida naturii alegerilor în Parlamentul european, organ al Comunității europene, Regatul Unit poate fi considerat responsabil față de Convenție pentru faptul că nu a organizat alegeri asemănătoare în Gibraltar, altfel spus dacă Regatul Unit este obligat să « recunoască » dreptul de a participa la alegerile în Parlamentul european, în pofida caracterului comnitar al acestora.

32. Curtea menționează că actele Comunității europene ca atare nu pot fi atacate în fața Curții, deoarece Comunitatea ca atare nu este Parte contractantă. Convenția nu exclude transferul competențelor către organizațiile internaționale care prevede că drepturile garantate prin Convenție continuă să fie « recunoscute ». Un asemenea transfer nu face deci să dispară responsabilitatea Statelor membre.

33. În speță, violarea Convenției rezultă din combinarea unei anexe la Actul din 1976, la care a aderat Regatul Unit, cu extinderea competențelor parlamentului european operată prin tratatul de la Maastricht. Decizia Consiliului, Actul din 1976 (paragraful 18 de mai sus) și

tratatul de la maastricht care au modificat tratatul CEE toate constituie instrumente internaționale la care Regatul Unit a aderat binevol. De fapt, Actul din 1976 nu poate fi atacat în fața Curții de justiție a Comunității europene, deoarece nu este vorba de un act « ordinar » al Comunității, dar de un tratat încheiat în cadrul sistemului juridic comunitar. Tratatul de la maastricht nu este, cu atât mai mult, un act al Comunității, dar un tratat, prin intermediul căruia a fost realizată revizuirea tratatului CEE. Regatul Unit, împreună cu celelalte părți la tratatul de la Maastricht, este responsabil *ratione materiae* în baza articolului 1 din Convenție și, în particular, în baza articolului 3 din protocolul nr. 1, de consecințele acestui tratat.

34. Pentru a determina în ce măsură este obligat Regatul Unit « să recunoască » drepturile consacrate prin articolul 3 din Protocolul nr. 1 în raport cu alegerile în Parlamentul european din Gibraltar, Curtea reamintește că Convenția vizează garantarea drepturilor nu în mod teoretic sau iluzoriu, dar concret și efectiv (vezi, spre exemplu, hotărârea Partidul comunist unificat din Turcia și alții menționat mai sus, pag. 18-19, § 33). Nu a fost contestat faptul că textele care rezultă dintr-un proces legislativ comunitar afectează populația Gibraltarului în aceeași modalitate ca cele care emană în exclusivitate de la camera adunării locale. Din acest punct de vedere, nu există nici o diferență între legislația europeană și legislația internă, și nici un motiv de a considera că Regatul Unit nu este obligat « să recunoască » drepturile consacrate prin articolul 3 din Protocolul nr. 1 în raport cu legislația europeană în aceeași manieră cum acestea trebuie să fie « recunoscute » în raport cu legislația strict internă. În particular, argumentul conform căruia Regatul Unit nu deține un control real asupra situației incriminate nu schimbă nimic în această constatare, deoarece responsabilitatea acestui Stat rezultă din faptul că, după momentul în care articolul 3 din Protocolul nr. 1 a devenit aplicabil față de Gibraltar, el și-a asumat, prin intermediul instrumentului internațional care constituie tratatul de la maastricht, obligații care au drept emodificarea situației în viziunea deciziei Consiliului și Actului din 1976. Curtea relevă că, în cadrul aderării sale la tratatul CEE, Regatul Unit a ales, făcând aplicabil articolul 227 § 4 din tratatul vizat, să permită părților substanțiale ale legislației comunitare să fie aplicabile față de Gibraltar (paragrafele 11-14 de mai sus).

35. Din cele precedente rezultă că în virtutea articolului 1 din Convenție Regatul Unit trebuie să recunoască aplicarea drepturilor consacrate prin articolul 3 din Protocolul nr. 1 în Gibraltar, fie că este vorba de alegeri strict interne sau alegeri europene.

B. Este oare aplicabil articolul 3 din Protocolul nr. 1 unui organ de tipul Parlamentului european ?

36. În opinia Guvernului, obligația consacrată în articolul 3 din Protocolul nr. 1 se limitează în mod obligatoriu la problemele cu privire la puterea părților la Convenție, altfel spus a Statelor suverane. « Corpul legislativ » al Gibraltarului era Camera adunării, și articolul 3 din Protocolul nr. 1 se aplica acestui organ în ceea ce privește Gibraltarul. Nimic nu demonstrează că Convenția poate impune Înalțelor Părți contractante obligații în raport cu alegerile în parlamentul unei organizații diferite de tip supranațional. În particular aceasta se adevărește în speță, unde Statele membre ale Comunității europene și-au limitat suveranitatea în favoarea acesteia, și unde atât Parlamentul european cât și regimul său electoral de bază sunt prevăzute de către sistemul juridic propriu Comunității europene și nu celui al Statelor sale membre.

37. Reclamanta invocă decizii anterioare ale Comisiei europene a Drepturilor Omului în care plângerile relative la Parlamentul european au fost examinate în fond, ceea ce a implicat

faptul că Comisia a presupus efectiv că articolul 3 al Protocolului nr. 1 se aplică alegerilor în Parlamentul european (vezi, spre exemplu, *Lindsay c. Regatului Unit*, cererea nr. 8364/78, decizia din 8 martie 1978, Decizii și rapoarte (DR) 15, pag. 247, și *Tête c. Franței*, cererea nr. 11123/84, decizia din 9 decembrie 1987, DR 54, pag. 52). Reclamanta împărtășește avizul membrilor disidenți ai Comisiei pentru care simplul fapt că parlamentul european nu exista la epoca redactării Protocolului 1 nu este suficient pentru excluderea acestui instrument din câmpul de aplicare al articolului 3.

38. Majoritatea Comisiei și-a axat raționamentul pe această cauză de neaplicabilitate a articolului 3. Ea a estimat că « a considera articolul 3 din Protocolul nr. 1 aplicabil organelor reprezentative supranaționale ar extinde câmpul său de aplicare dincolo de intenția autorilor instrumentului și dincolo de obiectul și scopul dispoziției în cauză. (...) [R]olul articolului 3 este de a asigura că la intervale regulate să se desfășoare alegeri în adunările legislative, naționale sau locale, altfel spus, în cazul Gibraltarului, la Camera adunării » (paragraful 63 din raport).

39. Curtea a declarat în numeroase reprize că Convenția este un instrument viabil care trebuie să fie interpretat în lumina condițiilor actuale (vezi, în special, hotărârea *Loizidou c. Turciei* din 23 martie 1995 (*excepțiile preliminare*), seria A nr. 310, pag. 26-27, § 71, cu referința citată). Simplul fapt că un organ nu a fost prevăzut de autorii Convenției nu ar trebui să împiedice acest organ să fie inclus în domeniul Convenției. În măsura în care Statele contractante crează prin tratate internaționale structuri comune constituționale sau parlamentare, Curtea trebuie să țină cont, pentru a interpreta Convenția și Protocoalele sale, de schimbările structurale operate de către aceste acorduri reciproce.

Rămâne de a determina dacă un organ de tipul Parlamentului european nu este exclus, cu toate acestea, din câmpul de aplicare al articolului 3 din Protocolul nr. 1.

40. Curtea reamintește că cuvintele « corp legislativ » nu se referă în mod necesar doar la parlamentul național ; el ar trebui interpretat în funcție de structura constituțională a Statului în cauză. În cazul *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei*, reforma constituțională belgiană din 1980 a acordat Consiliului flamand suficiente competențe și puteri pentru ca el să poată fi considerat, tot așa ca Consiliul Comunității franceze și Consiliul regional wallon, ca fiind parte din « corpul legislativ » belgiat, în aceeași calitate ca Camera reprezentanților sau Senatul (hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt c. Belgiei* din 2 martie 1987, seria A nr. 113, pag. 23, § 53 ; vezi de asemenea, în ceea ce privește aplicabilitatea articolului 3 din Protocolul nr. 1 față de parlamentele regionale din Austria și Germania, deciziile Comisiei din 12 iulie 1976 (cererea nr. 7008/75, DR 6, pag. 120) și 11 septembrie 1995 (cererea nr. 27311/95, DR 82-A, pag. 158).

41. În opinia Curții de justiție a Comunităților europene, dreptului comunitar îi este caracteristic faptul de a coexista cu dreptul intern, asupra căruia el de altfel predomină (vezi, spre exemplu, *Costa c. ENEL*, 6/64, Rec. 1964, pag. 585, și *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, 106/77, Rec. 1978, pag. 629). În această privință, Gibraltar se află în aceeași poziție cu alte părți ale Uniunii europene.

42. Curtea reamintește că articolul 3 din Protocolul nr. 1 consacră un principiu care este caracteristic unui regim politic cu-adevărat democratic (vezi hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt* menționată mai sus, pag. 22, § 47, și hotărârea *Partidul comunist unificat din Turcia și alții*, menționat mai sus, pag. 21-22, § 45). În speță nimic nu demonstrează că existau alte

modalități pentru asigurarea unei reprezentări electorale a populației din Gibraltar în cadrul Parlamentului european, și Curtea nu a observat nici una.

43. Astfel Curtea a considerat că a admite argumentul Guvernului conform căruia domeniul de activitate al parlamentului european nu intră în câmpul de aplicare al articolului 3 din Protocolul nr. 1 riscă să facă inoperante unul dintre instrumentele fundamentale care permite păstrarea unui « regim politic cu-adevărat democratic ».

44. Astfel rezultă că nu a fost stabilit nici un motiv de natură să justifice excluderea Parlamentului european din câmpul alegerilor vizate în articolul 3 din Protocolul nr. 1 pe motiv că este vorba de un organ reprezentativ supranațional și nu strict intern.

C. Prezenta oare Parlamentul european, la epoca pertinentă, trăsăturile unui « corp legislativ » în Gibraltar ?

45. Guvernul consideră că Parlamentului european îi lipsesc două din cele mai importante atribuții ale unui corp legislativ : inițiativa legislativă și puterea de a adopta legi. În opinia lui, doar schimbarea puterilor și funcțiilor Parlamentului european intervenită după ultima dată când Comisia, în cauza Tête menționată mai sus (paragraful 37 de mai sus), a examinat problema – procedura prevăzută în articolul 189b din tratatul CE – nu acorda nici chiar parlamentului european o putere de codecizie cu Consiliul, și în orice caz această schimbare nu se referea decât la o parte mică a producției legislative a Comunității.

46. În această privință, reclamanta susține că Comisia europeană a Drepturilor Omului a considerat că intrarea în vigoare a Actului unic european în 1986 nu a acordat Parlamentului european suficientă împuterniciri și funcții pentru ca acesta să poată fi considerat ca un « corp legislativ » (decizia Tête menționată mai sus). Ea susține că tratatul de la maastricht a sporit aceste împuterniciri în măsura în care, dintr-un organ de deliberare și control, Parlamentul european s-a transformat într-un organ care și-a asumat, mai mult sau mai puțin, împuternicirile și funcțiile care îi revin corpurilor legislative naționale vizate de articolul 3 din Protocolul nr. 1. Înaltele Părți contractante erau obligate să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere prin scrutin secret, în condiții care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ. Reclamanta nu ia în considerare doar împuternicirile parlamentului european ce rezultă din tratatul de la maastricht, dar de asemenea și cele pe care el le posedă mai înainte, în special cele care i-au fost acordate prin Actul european din 1986.

47. Comisia a considerat că articolul 3 nu este aplicabil organelor reprezentative supranaționale și nu a examinat acest punct.

48. Pentru a determina dacă, în scopurile articolului 3 din Protocolul nr. 1, parlamentul european trebuie să fie considerat ca « corp legislativ » din Gibraltar, sau ca o parte a acestui corp, Curtea trebuie să țină cont de natura *sui generis* a Comunității europene, care nu este modelul unei separări mai mult sau mai puțin stricte a puterilor între executiv și legislativ pe care-l putem găsi în multe State. De fapt, procesul legislativ în cadrul Comunității europene implică participarea Parlamentului european, a Consiliului și a Comunității europene.

49. Curtea trebuie să asigure existența unui « regim politic cu-adevărat democratic » în teritoriile la care se aplică Convenția și, în acest context, ea trebuie să țină cont nu doar de

puterile strict legislative ale unui organ anumit, dar de asemenea de rolul care acesta îl are în ansamblul procesului legislativ.

50. După tratatul de la Maastricht, împuternicirile parlamentului european nu mai sunt calificate ca puteri « de deliberare și control ». Suprimarea acestor termeni trebuie să fie considerată ca o atestare a faptului că Parlamentul European nu mai este un organ pur consultative, dar a devenit un organ chemat să joace un rol determinant în procesul comunitar legislativ. Modificarea articolului 137 din tratatul CE nu poate fi considerată de acum înainte ca un indiciu de intenție a autorilor tratatului de la Maastricht. Doar examinând puterile efective ale Parlamentului european în contextul întregului proces legislativ în vigoare în cadrul Comunității europene, Curtea poate determina dacă Parlamentul european acționează în Gibraltar ca un « corp legislativ », sau ca o parte a unui asemenea corp.

51. Rolul Parlamentului european în procesul comunitar legislativ depinde de chestiunile examinate (paragrafele 15-16 de mai sus).

În cazul în care se are în vedere adoptarea unui regulament sau a unei directive în cadrul procedurii de consultare (spre exemplu în baza articolelor 99 sau 100 din tratatul CE), poate exista, urmând dispoziția vizată, obligația de a consulta Parlamentul european. În asemenea caz, Parlamentul european joacă un rol limitat. În cazul în care tratatul CE obligă să fie urmată procedura descrisă în articolul 189c, Consiliul în unanimitate poate trece peste avizul formulat de către Parlamentul european cu privire la o chestiune. În schimb, acolo unde tratatul CE obligă să fie urmată procedura descrisă în articolul 189b, Consiliul nu poate adopta nici o măsură împotriva voinței Parlamentului european. În fine, acolo unde este utilizată procedura « avizului conform » (vizată în primul paragraf al articolului 138b din tratatul CE), mai ales pentru aderarea noilor State membre și pentru încheierea anumitor tipuri de acorduri internaționale, pentru ca o măsură să poată fi adoptată este solicitat asentimentul Parlamentului european.

Pe lângă această participare la adoptarea textelor legislative, Parlamentul european este investit cu funcții în raport cu numirea și rechemarea din Comisia europeană. Astfel el posedă o putere de a cenzura Comisia europeană care poate ajunge până la punctul ca membrii acesteia ar trebui să-și abandoneze colectiv funcțiile (articolul 144); numirea membrilor Comisiei europene este supusă unui vot de aprobare din partea Parlamentului european (articolul 158); bugetul comunitar nu poate fi adoptat fără acordul parlamentului european (articolul 2039; Parlamentul european descarcă Comisia europeană de execuția bugetului, domeniu în care el exercită puteri de control asupra acestui organ (articolul 206).

În plus, dacă Parlamentul european nu posedă formal un drept de inițiativă în materie legislativă, el are dreptul de a invita Comisia europeană să-i prezinte propuneri cu privire la problemele care i se par că necesită elaborarea unui act comunitar (articolul 138b).

52. Când privește contextul în care Parlamentul european funcționează, Curtea consideră că acest organ este instrumentul principal al controlului democratic și al responsabilității politice în sistemul comunitar. Legitim prin alegerea sa prin sufragiu universal direct, Parlamentul european trebuie să fie considerat, indiferent de limitele sale, ca parte a structurii Comunității europene care reflectă cel mai bine asigurarea în cadrul său a unui „regim politic cu-adevărat democratic”.

53. Chiar ținând cont de faptul că Gibraltar este exclus din anumite domenii de activitate comunitară (paragraful 12 de mai sus), el rămân sectoare importante unde această activitate are un impact direct în Gibraltar. Pe deasupra, după cum a remarcat reclamanta, măsurile luate în baza articolului 189b din tratatul CE și care afectează Gibraltarul s-au referit la probleme importante cum ar fi securitatea rutieră, protecția cosumatorilor, poluarea atmosferică datorată gazelor de eșapament de la vehiculele cu motor și totalitatea măsurilor relative la completarea pieții interne.

54. În consecință Curtea consideră că Parlamentul european este destul de asociat la procesul legislativ specific care conduce la adoptarea actelor în baza articolelor 189b și 189c din tratatul CE, precum și la controlul democratic general al activităților Comunității europene, pentru ca el să poată fi considerat că constituie o parte a „corpului legislativ” din Gibraltar în scopurile articolului 3 din Protocolul nr. 1.

D. Aplicarea articolului 56 din Convenție la cazul speței

55. Articolul 56 §§ 1 și 3 din Convenție prevede următoarele:

„1. Orice Stat poate, în momentul ratificării, sau în orice alt moment ulterior, să declare, prin notificare adresată Secretarului General al Consiliului Europei, că (...) Convenție se va aplica, în conformitate cu paragraful 4 al prezentului articol, tuturor sau unuia dintre teritoriile ale căror relații internaționale el le asigură.

(...)

3. În respectivele teritorii dispozițiile prezentei Convenții vor fi aplicate ținând seama de necesitățile locale.”

56. Guvernul notează, fără a invoca formal acest subiect, că doi membri ai Comisiei au interpretat situația constituțională din Gibraltar ca fiind similară cu a unui teritoriu dependent de regatul Unit, în contextul articolului 56 (fostul articol 639 din convenție.

57. Reclamanta consideră că „necesitățile locale” vizate în articolul 56 § 3 din convenție nu ar trebui să fie interpretate ca limitând aplicarea articolului 3 din Protocolul nr. 1 în speță.

58. Considerând că articolul 3 nu este aplicabil pentru alte motive, Comisia nu a examinat acest subiect. Doi dintre membrii săi au considerat personal, în opinii separate concordante, că articolul 56 din Convenție joacă un anumit rol în speță.

59. Curtea reamintește că, în hotărârea Tyrer c. Regatului Unit din 25 aprilie 1978 (seria A nr. 26, pag. 18-19, § 389, ea a considerat că, pentru ca (fostul) articolul 63 să poată fi aplicabil, ar fi necesară „prova decisivă și demonstrarea unei necesități”. Necesitățile locale, în cazul în care se referă la statutul juridic particular al unui teritoriu, trebuie să poarte un caracter imperios pentru a justifica aplicarea articolului 56 din convenție. În speță, guvernul nu susține că statutul Gibraltarului este de așa natură încât admite existența „necesităților locale” de natură să limiteze aplicarea Convenției, și Curtea nu a relevat nici un element care să scoată în evidență asemenea necesități.

E. Este oare compatibil cu articolul 3 din Protocolul nr. 1 faptul de a nu organiza în Gibraltar alegeri în Parlamentul european?

60. Guvernul susține că, chiar dacă articolul 3 din Protocolul nr. 1 ar trebui să fie declarat aplicabil parlamentului european, el nu poate fi învinuit de încălcarea acestuia doar pentru că nu a organizat în 1994 alegeri în Gibraltar, această domeniul referindu-se la marja de apreciere

a Statului. El a evidențiat că, în cadrul alegerilor din 1994, regatul Unit a recurs la scrutin majoritar uninominal într-un singur tur. Procesul electoral avea să fie denaturat dacă Gibraltar ar fi fost constituit într-o circumscripție separată, deoarece Gibraltar numără aproximativ 30 000 de locuitori, adică mai puțin de 5 % din populația medie din circumscripțiile definite în Regatul Unit pentru alegerile în Parlamentul european. Opinia are consta în redefinirea limitelor circumscripțiilor într-o modalitate care să integreze Gibraltar într-o nouă circumscripție sau într-o circumscripție existentă nu mai era prevăzută, odată ce Gibraltar nu făcea parte din regatul Unit și nu avea legături solide – istorice sau de altă natură – cu vreo altă circumscripție britanică oricare ar fi.

61. Reclamanta s-a plâns că a fost totalmente privată de dreptul de a vota la alegerile din 1994. ea susține că protecția drepturilor fundamentale nu poate depinde de problema de a ști dacă există soluții practice care ar permite abandonarea sistemului în vigoare.

62. Ajungând la concluzia inaplicabilității articolului 3 din Protocolul nr. 1, Comisia nu a examinat punctul de a ști dacă faptul de a nu organiza alegeri în Gibraltar era compatibil cu această dispoziție.

63. Curtea reamintește că drepturile consacrate în articolul 3 din Protocolul nr. 1 nu sunt absolute și pot fi supuse limitărilor. Statele contractante beneficiază de o amplă marjă de apreciere pentru a supune dreptul de vot unor condiții, dar Curtea trebuia să se pronunțe în ultimă instanță asupra observării exigențelor Protocolului nr. 1. Ea trebuia să se convingă că aceste condiții nu reduceau drepturile vizate până la punctul de a prejudicia esența lor și de a le priva de orice eficiență, că ele urmăreau un scop legitim și că mijloacele utilizate nu au fost neproporționale. Aceste condiții nu trebuie, în particular, să contracareze „libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ” (hotărârea *Mathieu-Mohin și Clerfayt* menționată mai sus, pag. 23, § 52).

64. Curtea precizează mai înainte de toate că alegerea modului de scrutin prin care este asigurată libera exprimare a opiniei poporului privind alegerea corpului legislativ – reprezentare proporțională, scrutin majoritar sau de altă natură – este o chestiune pentru care fiecare Stat posedă o amplă marjă de apreciere. În cazul prezent, totodată, reclamanta, în calitate sa de cetățeană a Gibraltarului, a fost privată de orice posibilitate de a-și exprima opinia cu privire la alegerea membrilor Parlamentului european. Situația sa nu este similară cu cea a unei persoane care nu poate participa la alegeri pentru motivul că locuiește în afara jurisdicției vizate: asemenea persoană poate fi considerată ca având legături fiabile cu jurisdicția dată. În speță, Curtea a considerat (paragraful 34 de mai sus) că legislația comunitară face parte din dreptul Gibraltarului și că reclamanta este direct afectată de acest fapt.

65. În aceste condiții, a fost încălcată însăși esența dreptului de vot care este garantat reclamantei de către articolul 3 din Protocolul nr. 1.

Rezultă că a avut loc încălcarea acestei dispoziții.

II. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIE COMBINAT CU ARTICOLUL 3 DIN PROTOCOLUL NR. 1

66. Reclamanta pretinde pe deasupra că, în calitate sa de cetățean al Gibraltarului, a fost victima unei discriminări interzise de articolul 14 din Convenție, care prevede:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

67. Guvernul nu s-a exprimat separat asupra acestei plângeri.

68. Având în vedere concluzia sa de mai sus, conform căreia a avut loc o încălcare a articolului 3 din Protocolul nr. 1 examinat izolat, Curtea nu a considerat necesară examinarea plângerii în baza articolului 14.

III. APLICAREA ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIEI

69. În termenii articolului 41 din Convenție,

„Dacă Curtea declară că a avut loc o violare a Convenției sau protocoalelor sale și dacă dreptul intern al Înalțelor Părți Contractante cu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei violări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o satisfacție echitabilă.”

A. Costuri și cheltuieli

70. Reclamanta nu a solicitat vreo indemnizație pentru prejudicii în baza articolului 41 dar a reclamat rambursarea costurilor și cheltuielilor sale în fața Curții, pe care le-a estimat la 760 000 franci francezi (FRF) și la 10 955 lire sterline (GBP), suma de 760 000 FRF care corespund cu onorariile și cheltuielile reprezentantului său (750 ore câte 1 000 FRF pe oră) și de 10 000 FRF plăți în numerar, și suma de 10 955 GBP care corespunde onorariilor și cheltuielilor a *solicitor*-ilor angajați în Gibraltar. De asemenea ea a revendicat 6 976 FRF și 1 151,50 GBP pentru cheltuieli de călătorie.

Guvernul a considerat că numărul total de ore pentru care reprezentantul principal al reclamantei cere să fie plătit trebuie redus aproximativ în jumătate și că cheltuielile aferente serviciilor prestate de către *solicitori* în Gibraltar nu trebuia să fi depășit o treime din sumele reclamate. Guvernul a contestat și o parte a costurilor de călătorie.

71. În lumina criteriile care rezultă din jurisprudența sa, Curtea a estimat, în echitate, că reclamantei trebuie să i se ofere suma de 45 000 GBP, din care trebuie dedusă suma de 18 510 FRF, deja plătiți pentru asistența judiciară pentru onorariile și costurile de călătorie și de subzistență expuse în fața Curții.

B. Interese moratorii

72. În conformitate cu informațiile de care dispune Curtea, rata dobânzii legale aplicabilă în regatul Unit la data adoptării prezentei hotărâri este de 7,5 % pe an.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Hotărâște*, cu cincisprezece voturi împotriva la două, că a avut loc încălcarea articolului 3 din Protocolul nr. 1;
2. *Hotărâște*, în unanimitate, că nu este necesar de a examina plângerea întemeiată pe articolul 14 din Convenție combinat cu articolul 3 din Protocolul nr. 1;
3. *Hotărâște*, în unanimitate,

- a) că Statul pârât trebuie să plătească reclamantei, în decurs de trei luni, pentru costuri și cheltuieli, 45 000 (patruzeci și cinci de mii) lire sterline, plus orice sumă datorată în calitate de taxă pe valoarea adăugată, fără 18 510 (optsprezece mii cinci sute zece) franci francezi convențiți în lire sterline la rata aplicabilă la data pronunțării prezentei hotărâri;
- b) că această sumă va fi majorată cu o dobândă simplă anuală de 7,5 % începând cu ziua expirării acestui termen până la achitare;

4. *Respinge*, în unanimitate, cererea de satisfacție echitabilă pentru surplus.

Alcătuită în engleză și franceză, apoi pronunțată în cadrul ședinței publice desfășurate la Palatul Drepturilor Omului, la Strasbourg, la 18 februarie 1999.

Luzius Wildhaber
Președinte

Maud de Boer-Buquicchio
Grefier adjunct

La prezenta hotărâre este anexată, în conformitate cu articolele 45 § 2 din Convenție și 74 § 2 din regulament, expunerea opiniei disidente comune a lui Sir John Freeland și a Dlui Jungwiert.

OPINIA DISIDENTĂ COMUNĂ A LUI Sir John FREELAND ȘI A DLUI JUNGWIERT, JUDECĂTORI

1. Noi am votat împotriva constatării unei încălcări a articolului 3 din Protocolul nr. 1, în mod esențial din următoarele considerente:

2. În primul rând, dorim să precizăm, înainte de a pătrunde în miezul subiectului, că am fost în mare măsură influențați de ideea conform căreia Curtea ar trebui să fie moderată, când este invitată, ca în cazul speței, să se pronunțe asupra actelor adoptate de către Comisia europeană sau în consecința exigențelor sale, în special dacă este examinată o problemă atât de strâns legată de funcționarea Comunității cum sunt alegerile în unul din organele constituționale ale acesteia.

3. Într-al doilea rând, în ceea ce privește interpretarea articolului 3 din Protocolul nr. 1, noi am considerat că ea trebuia în mare măsură să se inspire din avizul exprimat de Comisie, cu o majoritate de unsprezece voturi împotriva la șase, conform căruia „rolul articolului 3 constă în faptul de a se asigura că alegerile în adunările legislative, naționale sau locale se desfășoară la intervale regulate”. Prin urmare, se are în vedere, și Lucrările de pregătire confirmă aceasta, o idee care constituie exact intenția autorilor Protocolului (care, ar trebui să reamintim, au lucrat într-o perioadă când aproape jumătate din țările Europei – dintre care majoritatea din Europa occidentală – erau privați de alegeri libere). Pe deasupra, limitând câmpul de aplicare al acestei clauze la organele interne relevante, și excluzând toate organele reprezentative supranaționale, ea evită incertitudinea și partea neplăcută a unei analize din exterior a

trăsăturilor acestor organe, care, a fost demonstrat în practică, au toate șansele să nu fie nici simple, nici statice.

4. Dacă, totodată, poate fi justificată, pe baza principiului afirmat în repetate rânduri conform căruia „Convenția este un instrument viabil care trebuie să fie interpretat în lumina condițiilor actuale”, includerea în domeniului articolului 3 din Protocol un organ care nu fusese în mod evident prevăzut de autorii instrumentului, deoarece la epocă acest organ nu exista, este necesar de a examina întrebarea de a ști dacă acest organ poate fi considerat, la drept vorbind, ca „**corpul** legislativ” (evidențierea ne aparține) vizat de articolul în cauză. Această problemă, la rândul său, provoacă alte două. Prima, constituie oare organul în cauză un adevărat corp legislativ? A doua, este vorba de corpul legislativ al Statului sau de corpul legislativ al teritoriului vizat, mai exact, în speță, Gibraltar?

5. Referitor la prima întrebare, din însăși noțiunea de „corp legislativ” rezultă că organul vizat trebuie să aibă inițiativă legislativă și împuternicirea de a adopta legi (sub rezerva, în cazul anumitor constituții naționale, exigenței unei aprobări de către șeful Statului). În lipsa acestei împuterniciri, faptul că organul în cauză are alte prerogative, deseori exercitate de către corpurile legislative naționale (spre exemplu, în materie de cenzură a executivului sau în materie de buget), nu este suficient pentru a lichida această lacună. Existența unei asemenea prerogative poate contribui la justificare faptului că organul în chestiune este definit ca un parlament, chiar pentru a consolida rolul acestuia în promovarea unui „regim politic cu-adevărat democratic”. Dar faptul că este astfel desemnat și exercită un asemenea rol, poate cu greu contribui la calificarea organului vizat ca „corp legislativ”. Ar mai trebui ca el însuși să posede puterea legislativă necesară.

6. Cu excepția vestigiului, nepertinent pentru prezența speță, de putere acordat de articolul 95 § 3 din tratatul de instituire a Comunității europene a cărbunelui și oțelului, Parlamentul european nu are nici inițiativa legislativă, nici puterea de a adopta legi. Chiar în cadrul procedurii numite de codecizie (articolul 189b(introdusă de tratatul de la Maastricht (procedură căreia relamanda îi acordă o mare importanță), dacă Parlamentul european poate influența asupra conținutului actelor comunitare și bloca actele pe care nu le acceptă, el nu are nici dreptul să adopte persoanele acte, nici puterea de a constrânge Consiliului să adopte acte pe care nu le dorește. Procedura în cauză nu oferă de acum înainte Parlamentului puterea de a exercita personal inițiativa legislativă.

7. Astfel, chiar dacă, după cum prevede paragraful 50 din hotărâre, suprimarea de către tratatul de la Maastricht a termenilor „de deliberare și de control” care serveau mai înainte pentru a califica atribuțiile Parlamentului european „trebuie să fie considerate ca atestând faptul că Parlamentul european nu mai este un organ pur consultativ, dar a devenit un organ invitat să aibă un rol determinant în procesul legislativ comunitar”, în starea actuală a lucrurilor (care nu diferă mult de cea care exista la epoca alegerilor din 1994), acest parlament, în opinia noastră, nu a atins etapa la care ar putea legitim să fie considerat ca un corp legislativ. Pentru a ne exprima în termenii folosiți de către profesorul Dashwood în discursul său de inaugurare pronunțat la universitatea din Cambridge în noiembrie 1995, „Comunitatea nu este un corp legislativ dar un proces legislativ în cadrul căruia diferite instituții politice au de jucat rolul distincte”. De fapt, dintre instituțiile Comunității Consiliul miniștrilor exercită funcțiile care sunt cele mai apropiate de cele ale corpurilor legislative naționale.

8. În cazul în care intervine necesitatea de a examina dacă, în ipoteza că el ar fi considerat, la drept vorbind un corp legislativ, Parlamentul european întrunește condițiile pentru a fi calificat ca „corp legislativ” în Gibraltar în sensul articolului 3 din Protocolul nr. 1, astfel încât în Gibraltar să fie organizate în mod obligatoriu alegeri în Parlamentul european, precum și în camera adunării locale, noi vom fi influențați în sens contrar de excluderea Gibraltarului din anumite părți substanțiale ale tratatului CE și de caracterul limitat al domeniilor relevante de competența Comunității unde Parlamentul are un rol important (el nu are un asemenea rol în domeniile politicii externe și securității, justiției și afacerilor interne, implementarea politicii comerciale comune, negocierea acordurilor comerciale cu alte State sau organizații internaționale sau în domeniul Uniunii economice sau monetare). Noi vom fi de asemenea influențați de numărul limitat de măsuri adoptate în baza procedurii descrise în articolul 189b care se aplică față de Gibraltar. Dar, având în vedere răspunsul negativ pe care l-am dat la întrebarea de a ști dacă Parlamentul european întrunește condițiile pentru a fi considerat un corp legislativ, nu este necesar să ne pronunțăm asupra celei de-a doua întrebări.

9. Noi pur și simplu am vrea să adăugăm că, exprimându-ne în termeni moderni, observăm o anumită contradicție în condamnarea Regatului Unit pentru încălcarea obligațiilor prevăzute în articolul 3 din Protocolul nr. 1, pe când excluderea dreptului de sufragiu operată într-o modalitate multilaterală prin Decizia și Actul din 1976 – și, în particular, prin anexa II la Act – era la epocă perfect compatibilă cu aceste obligații (deoarece nimic la epoca dată nu demonstra că Adunarea era un corp legislativ), că la nici o epocă ulterioară nu era posibil ca Regatul Unit să modifice unilateral situația astfel încât să extindă dreptul la sufragiu asupra Gibraltarului, și că asemenea modificare necesita acordul tuturor Statelor membre ale Comunității (dintre care unul este în conflict cu Regatul Unit din cauza problemei suveranității cu privire la Gibraltar).