



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE FAYED c. ROYAUME-UNI

(Requête n°17101/90)

ARRÊT

STRASBOURG

21 septembre 1994

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

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

R. BERNHARDT,

C. RUSSO,

S.K. MARTENS,

R. PEKKANEN,

A.N. LOIZOU,

Sir John FREELAND,

MM. L. WILDHABER,

J. MAKARCZYK,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mars et 25 août 1994,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 12 juillet 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 17101/90) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont trois citoyens égyptiens, MM. Mohamed Al Fayed, Ali Fayed et Salah Fayed, et une société leur appartenant, la House of Fraser Holdings PLC, avaient saisi la Commission le 30 août 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 6 par. 1 et 13 (art. 6-1, art. 13) de la Convention.

* Note du greffier: l'affaire porte le n° 28/1993/423/502. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et désigné leurs conseils (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 25 août 1993, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. R. Bernhardt, M. L.-E. Pettiti, Mme E. Palm, M. A.N. Loizou, M. F. Bigi, M. L. Wildhaber et M. J. Makarczyk, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Ultérieurement, MM. S.K. Martens, R. Pekkanen et C. Russo, juges suppléants, ont remplacé respectivement M. Pettiti, qui s'était retiré, et M. Bigi et Mme Palm, empêchés (articles 22 par. 1 et 24 paras. 1 à 3 du règlement).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement britannique ("le Gouvernement"), les avocats des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément aux ordonnances rendues en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 10 janvier 1994, celui des requérants puis leur mémoire complémentaire les 24 janvier et 1er mars 1994, les observations complémentaires du Gouvernement le 16 mars, les demandes de satisfaction équitable des intéressés et les commentaires du Gouvernement à leur propos les 10 et 18 mars respectivement. Par une lettre reçue le 3 mars 1994, le secrétaire de la Commission l'avait informé que le délégué ne souhaitait pas présenter d'observations écrites.

5. Le 5 octobre 1993, la société britannique Lonrho PLC (paragraphe 10 et suivants ci-dessous) a sollicité l'autorisation de présenter des observations écrites en vertu de l'article 37 par. 2 du règlement. Par une lettre reçue au greffe le 17 novembre 1993, elle a toutefois retiré sa demande.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 23 mars 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

Mme A.F. GLOVER, conseiller juridique,
ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth,
agent,

MM. M. BAKER, QC,
J. EADIE, Barrister-at-law, *conseils,*
Mme T. DUNSTAN, ministère du Commerce et de l'Industrie,
MM. R. BURNS, ministère du Commerce et de l'Industrie,

- J. GARDNER, ministère du Commerce et de l'Industrie, *conseillers*;
- pour la Commission
Sir Basil HALL, *délégué*;
- pour les requérants
Lord Lester of HERNE HILL, QC,
MM. P. GOULDING, Barrister-at-law, *conseils*,
R. FLECK, Mme L. Hutchinson, solicitors,
MM. D. MARVIN, Attorney-at-law, (Washington DC, Etats-Unis)
R. WEBB, directeur juridique,
House of Fraser Holdings PLC, *conseillers*.

La Cour a entendu en leurs déclarations Sir Basil Hall, M. Baker et Lord Lester, ainsi que des réponses à des questions du président.

Le jour de l'audience puis le 12 avril 1994, les requérants ont produit divers documents auxquels Lord Lester s'était référé dans ses plaidoiries.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Les requérants

7. Les trois requérants, MM. Mohamed Al Fayed, Ali Fayed et Salah Fayed, sont frères et hommes d'affaires.

B. Le rachat de House of Fraser PLC

8. En mars 1985, les requérants acquièrent au comptant, pour quelque 600 millions de livres, la House of Fraser PLC ("HOF"), société anonyme qui était alors, et reste, un des groupes de grands magasins les plus importants d'Europe et englobe un magasin londonien fort célèbre, Harrods. Les intéressés en devinrent propriétaires par l'intermédiaire d'une société anonyme, la House of Fraser Holdings PLC ("HOFH"), en leur possession pendant toute la période en cause. Connue auparavant sous le nom d'Al Fayed Investment Trust (UK) Limited, HOFH a adopté son nom actuel en décembre 1985.

9. Avant le rachat de HOF, vers le début de novembre 1984, les requérants engagèrent des experts en relations publiques et, avec leur aide, eux et leurs conseillers directs firent en sorte que la presse reçût et présentât une image positive de leurs origines, fortune, intérêts commerciaux et ressources. Grâce à cette image qu'ils avaient contribué à former, ils

jouirent, pendant un temps, d'une estime ou d'une réputation qui leur fut très précieuse. Entre le 2 et le 10 novembre 1984, le premier requérant donna des interviews particulières à l'Observer, au Sunday Telegraph et au Daily Mail. Un autre entretien avec les frères eut lieu le 10 mars 1985. Au cours de ces interviews, les Fayed décrivirent un milieu familial fortuné, distingué et solide. Ils donnèrent une image similaire à leur banquier d'affaires, qui l'accepta. Agissant pour leur compte, il la diffusa par le biais d'un communiqué de presse en novembre 1984 et d'un entretien télévisé au début de mars 1985. A l'instigation des intéressés, d'autres interviews concernant leur milieu familial parurent dans la presse.

Ainsi, les trois frères participèrent activement à la promotion de leur propre réputation sur la scène publique. L'accueil favorable que la Cité de Londres et le gouvernement leur ont réservé a été considéré par la suite comme capital pour comprendre les événements ayant entouré leur reprise de HOF.

10. Ce rachat fut vigoureusement combattu, mais en vain, par Lonrho PLC ("Lonrho"), et notamment son président-directeur général, M. Rowland, ancien associé en affaires des requérants devenu leur rival.

Depuis 1981 environ, sinon plus tôt, Lonrho souhaitait acquérir HOF. En décembre 1981, à la suite d'un rapport de la commission des monopoles et fusions (Monopolies and Mergers Commission), le ministre du Commerce et de l'Industrie ("le ministre") avait sollicité et obtenu de Lonrho l'engagement de ne pas acquérir ou contrôler d'autres actions de HOF que les 29,9 % d'ores et déjà en sa possession. Lonrho chercha ultérieurement à se faire relever de cet engagement.

En 1984, Lonrho avait vendu aux requérants son portefeuille d'actions de HOF, mais lorsque les directeurs représentant ses intérêts se virent obligés de démissionner du conseil d'administration de HOF et que les Fayed offrirent de racheter HOF dans sa totalité, les relations se dégradèrent entre eux et Lonrho. Celle-ci déclencha une campagne virulente à leur encontre. En s'opposant à leur offre concernant HOF, Lonrho avait fait valoir auprès des ministres l'existence d'une concurrence déloyale et souligné qu'il n'était pas souhaitable de voir tomber HOF dans des mains étrangères. Elle avait allégué que les requérants prétendaient frauduleusement que les fonds nécessaires à l'acquisition leur appartenaient en propre, qu'ils mentaient à propos de leur argent et d'eux-mêmes, et que l'on ne devait pas leur permettre d'acquérir HOF sans une enquête approfondie. Cependant, l'offre des requérants fut agréée par le ministère du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry; le "DTI") et acceptée par le conseil d'administration de HOF. En mars 1985, sur la recommandation du directeur général de la concurrence (Director General of Fair Trading), le ministre décida de ne pas saisir la commission des monopoles et fusions du projet d'acquisition des requérants, comme cela avait été le cas pour l'offre antérieure de Lonrho. Le DTI indiqua expressément à l'époque que le

gouvernement avait donné son agrément parce que les déclarations et assurances émanant des frères Fayed - ou formulées en leur nom - à propos de leur offre l'avaient influencé. Lonrho n'en poursuivit pas moins sa campagne à travers les médias et d'autres publications, en particulier par le truchement de l'Observer, journal dont elle était propriétaire.

11. Les requérants donnèrent mandat à leurs sollicitors d'agiter la menace d'une action en diffamation et, au besoin, d'engager pareille procédure, si on venait à publier quoi que ce fût qui révoquât en doute ce qu'ils affirmaient, à savoir qu'ils étaient les propriétaires authentiques des fonds ayant servi à l'achat de HOF. Cette politique toucha plusieurs journaux, dont l'Observer. Le spectre d'une action en diffamation conduisit presque chaque fois à la publication d'un démenti. En 1985 et 1986, les requérants intentèrent trois actions en diffamation contre l'Observer à propos d'articles qui leur étaient consacrés. L'un des points litigieux majeurs de ces instances avait trait à la véracité de l'allégation de l'Observer selon laquelle les fonds qui avaient servi au rachat de HOF n'appartenaient pas en propre aux intéressés.

12. En mars 1987, Lonrho entama des poursuites judiciaires contre les requérants et leurs banquiers, les accusant d'immixtion illicite dans ses affaires ainsi que de complot et de négligence dans le cadre de l'acquisition de HOF par HOFH. En particulier, par de fausses déclarations sur leur capacité financière à acquérir le capital en actions et à développer les affaires de HOF, les requérants auraient persuadé le conseil d'administration de HOF d'accepter leur offre et convaincu le ministre de ne pas en saisir la commission des monopoles et fusions. Ils auraient ainsi illicitement porté atteinte au droit de Lonrho de faire une offre pour les parts, ou bien ils auraient comploté contre Lonrho.

Lonrho sollicita en vain de la justice l'autorisation de demander le contrôle judiciaire du refus du ministre de porter l'acquisition de HOF par les intéressés devant la commission des monopoles et fusions.

C. Nomination et enquête des inspecteurs

13. Le 9 avril 1987, après deux années durant lesquelles Lonrho exerça sans relâche une pression sur le gouvernement, le ministre désigna deux inspecteurs pour mener une enquête sur les affaires de HOFH, notamment sur les circonstances entourant l'acquisition d'actions de HOF en 1984 et 1985. Il agissait sur la base de l'article 432 par. 2 de la loi de 1985 sur les sociétés (Companies Act 1985, "la loi de 1985" - paragraphe 36 ci-dessous). Les inspecteurs furent avisés à l'époque, et le dirent aux requérants, que le ministre se préoccupait particulièrement de la validité des assurances données par les Fayed et leurs conseillers en mars 1985 (rapport des inspecteurs, paragraphes 1.10, 23.1.9 et 26.19).

14. Dans leur rapport ultérieur, les inspecteurs qualifièrent d'inhabituelle l'offre de rachat des requérants et ce, surtout parce qu'elle portait sur des montants considérables et émanait de trois particuliers et que, les auteurs de l'offre étant précisément des particuliers, les bilans et autres pièces comptables disponibles d'ordinaire en pareil cas, faisaient totalement défaut (rapport des inspecteurs, paragraphe 21.1.1). Afin de déterminer ce qui s'était passé lors du rachat, ils s'étaient vus contraints de se prononcer sur des points de fait fort contestés (rapport des inspecteurs, paragraphe 1.7).

Les principales questions qu'ils se posèrent au cours de leur enquête sur les affaires de HOFH furent les suivantes:

"(i) Les Fayed étaient-ils ceux qu'ils prétendaient être, et, sinon, qui étaient-ils?

(ii) Ont-ils acquis HOF avec leurs fonds propres sans engagements hypothécaires ou autres?

(iii) Ont-ils délibérément induit en erreur, directement ou indirectement, ceux qui les représentaient devant les autorités et le public?

(iv) Dans l'affirmative, ont-ils cherché à empêcher ceux qui tentaient d'établir les faits exacts d'y parvenir, et si oui, de quelle manière?

(v) Quelles mesures le conseil d'administration de HOF et ses conseillers prirent-ils avant de donner les assurances qu'ils semblent avoir données à ceux qui se sont fiés à leurs paroles ou à leurs actes?

(vi) Les autorités - fonctionnaires du [bureau de la concurrence (Office of Fair Trading)] et du DTI et, pour finir, les ministres - ou le public ont-ils été trompés sur le compte des Fayed? Si oui, comment et pourquoi?"

(rapport des inspecteurs, paragraphe 1.11)

Les inspecteurs indiquèrent également que, tout au long de leur enquête, ils ne s'étaient pas limités aux simples questions relatives au contrôle direct de l'argent utilisé pour l'achat de HOF. Ils s'étaient aussi intéressés à l'authenticité des déclarations des requérants, ou d'autres personnes autorisées à les faire en leur nom, qui avaient eu pour effet d'inciter les gens à agir favorablement à leur égard (rapport des inspecteurs, paragraphe 1.12; et aussi chapitre 9).

15. Au cours de l'enquête, les inspecteurs dégagèrent des points sur lesquels ils désiraient obtenir des preuves. Si des doutes ou des problèmes surgissaient lors de la production de celles-ci, ils donnaient lieu à une discussion lors de réunions ou dans le cadre de la correspondance échangée entre les collaborateurs des inspecteurs et les sollicitors des requérants. Par la suite, les inspecteurs reçurent des informations sous forme de mémoires et de documents. En outre, ils recueillirent sous serment les dépositions orales de témoins. MM. Mohamed Al et Ali Fayed furent interrogés, en présence de leurs avocats, le 14 octobre 1987 puis, de nouveau, les 8 et 9 mars 1988.

Toute cette procédure se déroula à huis clos. Les requérants n'eurent point l'occasion d'être confrontés à des témoins ou de les contre-interroger en vertu d'un principe bien établi du droit anglais selon lequel les inspecteurs ne sont nullement tenus de reconnaître à quiconque une telle possibilité.

16. Les inspecteurs et les requérants convinrent qu'après avoir étudié les informations factuelles fournies, les premiers communiqueraient aux seconds leurs conclusions provisoires ainsi que les éléments sur lesquels elles reposaient. Les inspecteurs examineraient alors toutes les observations que les intéressés formuleraient à cet égard.

17. On savait que les trois frères tenaient tout particulièrement au respect de leur vie privée. La position des inspecteurs sur les questions de vie privée et de confidentialité se trouve ainsi résumée dans leur rapport (paragraphe 26.44 et 26.45):

"(...) si des personnes privées créent une société dont elles deviennent directeurs et qui fait des déclarations publiques de leurs affaires, les inspecteurs désignés aux fins de vérifier la véracité de cette image doivent mettre en balance leur souci de préserver la vie privée des directeurs dans toute la mesure du possible (...) avec leur devoir d'effectuer la tâche pour l'accomplissement de laquelle ils ont été nommés.

Si les Fayed avaient choisi de ne rien dire, nous aurions pu avoir du mal à rassembler des preuves. Mais leur désir de nous voir aboutir à des conclusions qui leur soient favorables les a amenés à nous envoyer des témoins (...) et à nous fournir quant à leurs affaires privées des témoignages qu'il était alors de notre devoir de vérifier."

18. Au début de l'enquête, les requérants admirent explicitement que les inspecteurs avaient le droit de vérifier l'exactitude de déclarations faites par eux ou en leur nom à la fin de 1984 et au début de 1985. Ces déclarations étaient au coeur de l'enquête. Ce n'est que tout près du terme de celle-ci, quand les inspecteurs leur produisirent des "preuves accablantes" qu'ils avaient menti, qu'ils modifièrent leur position et contestèrent le droit desdits inspecteurs à enquêter sur certains aspects de leur vie privée (rapport des inspecteurs, paragraphe 26.28).

Les inspecteurs réfutèrent cette contestation de leur pouvoir et donnèrent les motifs de leur décision (voir, d'une manière générale, le chapitre 16 de leur rapport). Selon eux, ils avaient le droit de chercher à obtenir des informations confidentielles auprès de tiers mais, auparavant, ils auraient donné aux requérants l'occasion de les convaincre de la véracité des déclarations "de la manière risquant le moins de porter atteinte au respect de leur vie privée" (rapport des inspecteurs, paragraphes 16.2.5 et 16.6.2). La loi ne leur aurait pas permis de forcer les requérants à produire des relevés bancaires personnels (qui auraient contribué largement à accréditer ou réfuter la véracité des déclarations) et les trois frères n'auraient pas davantage consenti à le faire si ce n'était dans une mesure très limitée. Pour les inspecteurs, les requérants auraient manqué à leur devoir de fournir toute l'assistance que l'on pouvait raisonnablement attendre d'eux. En vertu de l'article 436 de la loi de 1985, les inspecteurs auraient eu la faculté de

l'attester devant un tribunal. Celui-ci aurait pu alors prendre des sanctions contre les intéressés si, après audition des témoignages, il était convaincu d'un manquement à leur devoir (paragraphe 38 ci-dessous). Les inspecteurs auraient toutefois estimé pouvoir accomplir leur mission sans avoir à recourir à une mesure aussi grave et décidé de continuer leur travail sans donner cette attestation. Ils précisèrent que si les requérants choisissaient de ne pas déposer, ils pourraient en tirer certaines conclusions.

19. En octobre 1987 et au-delà, Lonrho critiqua publiquement la manière dont les inspecteurs menaient l'enquête et demanda un délai supplémentaire de deux mois afin de pouvoir réunir des preuves et les leur remettre. Par l'intermédiaire de ses avocats, Lonrho soutint que l'équité voulait que les inspecteurs lui permettent de se voir communiquer les informations qu'ils avaient reçues des requérants au motif que sa réputation commerciale souffrirait si lesdits inspecteurs rejetaient les griefs qu'elle avait soulevés aussi publiquement. Les inspecteurs rejetèrent la demande d'accès aux preuves produites par les Fayed, mais consentirent à Lonrho un délai plus long afin de les compléter par des éléments portant essentiellement sur les antécédents des requérants et de leur famille. Cette dernière décision souleva de vigoureuses protestations des sollicitors des intéressés auprès des inspecteurs. Les pièces fournies par Lonrho à ceux-ci comptaient des milliers de pages. Les inspecteurs reconnurent que Lonrho et ses directeurs avaient poursuivi leurs fins d'une manière incroyablement obstinée et qualifièrent les requérants et Lonrho de "parties féroce­ment antagonistes" (rapport des inspecteurs, paragraphe 26.71).

D. Le rapport des inspecteurs et ses suites, y compris la perspective de procédures pénales et civiles

20. Les conclusions provisoires des inspecteurs, lesquelles dépassaient les 500 pages et étaient en majeure partie défavorables aux requérants, furent remises à ces derniers le 12 avril 1988. Les inspecteurs les avaient au préalable informés de la teneur des éléments de preuve contraires recueillis et des conclusions qu'ils étaient prêts à en tirer.

Entre le 12 avril et le 17 juin, les intéressés n'eurent aucune réaction notable. A cette dernière date, leurs sollicitors avisèrent les inspecteurs qu'ils ne se trouvaient pas même en mesure de discuter de l'état procédural de l'enquête. Les inspecteurs signalèrent auxdits sollicitors le 20 juin qu'au 15 juillet, ils considéreraient que les trois frères avaient eu amplement le temps de répondre aux conclusions provisoires. A cette date, les requérants déposèrent 571 pages d'observations détaillées renfermant un mélange d'analyse factuelle et d'argumentation juridique ainsi que, très souvent, de nouvelles preuves. L'argumentation tendait à limiter de manière drastique la portée de l'enquête. Les sollicitors des intéressés invitèrent les inspecteurs, "minimum exigé par l'équité", à examiner certaines questions soulevées et,

dans le cas où ils rejetteraient telle ou telle de leurs thèses principales, à en indiquer les raisons avant de publier un rapport (rapport des inspecteurs, paragraphe 1.23 et chapitre 17).

21. Le 23 juillet 1988, les inspecteurs adressèrent au ministre leur rapport, qui reprenait, en gros, les termes des conclusions provisoires. Ils expliquèrent qu'ils n'avaient pas accédé à la toute dernière demande procédurale des requérants parce qu'ils avaient jugé que, sinon, ils ne pourraient jamais terminer leur rapport:

"Il nous a paru indiqué d'examiner les arguments écrits que nous avons reçus et d'exprimer nos vues à leur sujet lorsque nous soumettrions notre rapport au ministre. Nos conclusions n'emporteraient aucune décision; nous avons accordé à HOFH, à HOF, aux Fayed et à leurs conseillers amplement le temps de formuler leur argumentation qu'ils ont choisi d'énoncer de cette manière à ce stade extrêmement avancé et nous avons estimé qu'il y allait de l'intérêt public de mener notre tâche à son terme et de soumettre notre rapport."

22. Les inspecteurs concluaient que les requérants, violant les règles de l'honnêteté, avaient menti sur leurs origines, fortune, intérêts commerciaux et ressources au ministre, au bureau de la concurrence, à la presse, au conseil d'administration et aux actionnaires de HOF ainsi qu'à leurs propres conseillers; au cours de l'enquête, ils avaient présenté, lors de dépositions solennelles et dans des mémoires, des éléments de preuve faux, ce qu'ils n'ignoraient point; en outre, ils avaient produit une série de documents qu'ils savaient faux; ces éléments de preuve se rapportaient pour l'essentiel, mais non exclusivement, à leur milieu, à leurs activités commerciales passées et aux circonstances dans lesquelles ils étaient parvenus à détenir des fonds considérables à l'automne 1984 et au printemps 1985 (voir en particulier le rapport des inspecteurs, chapitre 2). Pour les inspecteurs, il ne faisait pas de doute que l'essentiel des attaques de Lonrho contre les requérants trouvait une base solide dans des faits établis (rapport des inspecteurs, paragraphe 1.20).

Les inspecteurs ne rejetaient toutefois pas l'ensemble des preuves présentées par les intéressés et louaient une partie de leur travail. Ainsi le rapport affirmait notamment que "(...) le départ des directeurs de Lonrho et leur remplacement par les Fayed avaient apporté de l'harmonie là où, auparavant, régnait la discorde" (rapport des inspecteurs, paragraphe 6.6.9) et "la remarquable capacité des Fayed à repérer les affaires offrant des perspectives d'augmentation du capital avait à coup sûr joué un rôle de premier plan dans leur succès en affaires" (rapport des inspecteurs, paragraphe 12.6.10). Dans le dernier chapitre de leur rapport, les inspecteurs procédaient à des constatations de fait flatteuses et formulaient des remarques favorables à HOFH. Ils estimaient qu'à quelques réserves près, la gestion de HOF depuis son acquisition avait été "conforme à la loi, correcte et régulière".

23. Le ministre transmet le rapport au Director of Public Prosecutions et au directeur du service de répression des fraudes graves (Serious Fraud Office). Le 29 septembre 1988, le DTI annonça l'ajournement de la publication du rapport jusqu'à ce que ce service ait mené son enquête à terme. Au cours de l'été 1988, le ministre adressa également copie du rapport à la Banque d'Angleterre, au comité de la Cité sur les rachats et fusions (City Panel on Takeovers and Mergers) - partie intégrante du système de régulation des affaires au Royaume-Uni -, au fisc (Inland Revenue), au bureau de la concurrence et à la commission des monopoles et fusions.

24. Le 9 novembre 1988, le ministre indiqua que, conformément à l'avis du directeur général de la concurrence, il s'était prononcé contre la saisine de la commission des monopoles et fusions de l'acquisition de HOF par HOFH, même si le rapport révélait de nouveaux faits pertinents.

C'est également en novembre 1988 que Lonrho demanda à pouvoir solliciter le contrôle judiciaire des décisions du ministre i. de ne pas procéder à la publication immédiate du rapport, ii. de ne pas saisir, au vu du rapport, la commission des monopoles et fusions de l'acquisition. Dans le cadre de cette procédure, le directeur du service de répression des fraudes graves et le Director of Public Prosecutions déposèrent en décembre 1988 des déclarations écrites; ils y exprimaient l'avis que la publication du rapport nuirait à l'instruction criminelle et risquerait d'empêcher un procès pénal dans le cas où des poursuites seraient engagées contre les requérants. La Chambre des lords rejeta finalement la demande de Lonrho en mai 1989.

25. Le 30 mars 1989, l'Observer publia une édition spéciale de milieu de semaine de seize pages, exclusivement consacrée à des extraits d'une copie du rapport résultant d'une fuite et de commentaires sur celui-ci. Le même jour, Lonrho envoya de 2 000 à 3 000 exemplaires de l'édition spéciale à des personnes figurant sur une liste d'adresses et auxquelles elle avait régulièrement communiqué des textes hostiles aux requérants. La High Court, saisie par le ministre et HOFH, prit immédiatement des ordonnances interdisant toute autre révélation du rapport ou de son contenu.

26. Au cours d'un entretien diffusé à la radio le 4 avril 1989, le ministre déclara, avant la publication du rapport des inspecteurs, que celui-ci "faisait clairement apparaître des agissements répréhensibles", ce qui eut un grand retentissement dans la presse.

27. Le 1er mars 1990, le directeur du service de répression des fraudes graves et le Director of Public Prosecutions annoncèrent qu'ils avaient terminé leurs enquêtes en l'espèce (paragraphe 23 ci-dessus) et qu'ils n'intenteraient pas d'autre action. Dans un communiqué commun publié à cette date, ils déclarèrent:

"Les directeurs ont désormais la conviction que l'enquête a été menée dans toutes les voies possibles et que les preuves disponibles ne suffisent pas pour envisager de

manière réaliste un constat de culpabilité de telle ou telle infraction pénale liée aux questions de fond soulevées dans le rapport."

L'Attorney General se dit persuadé, au vu des éléments de preuve recueillis et recevables en l'espèce, de la justesse de la conclusion à laquelle étaient parvenus les deux directeurs. Le 12 mars 1990, en réponse à une question (Hansard, House of Commons, 12 mars 1990, colonne 14), il déclara à la Chambre des communes:

"Si les inspecteurs étaient libres de tenir compte des preuves par ouï-dire dès lors qu'ils les estimaient dignes de foi - et c'était bien entendu à eux de décider que tel était le cas -, un jury statuant au pénal, lui, n'aurait pas pu aboutir à un constat de culpabilité reposant sur ce genre de preuves. Les inspecteurs ont le droit de prendre en considération des moyens de preuve plus étendus que ne le peut un tribunal anglais statuant au pénal (...). Des enquêtes avaient été menées dans toutes les parties du monde mentionnées au rapport des inspecteurs mais le [directeur du service de répression des fraudes graves et le Director of Public Prosecutions] devaient conclure, comme ils l'ont dit dans leur communiqué conjoint du 1er mars, que les preuves réunies en l'espèce ne suffisaient pas à justifier des poursuites pénales devant un tribunal anglais selon la procédure pénale anglaise sur aucune des questions de fond soulevées dans le rapport des inspecteurs."

E. Publication du rapport des inspecteurs

28. Le 1er mars 1990, le ministre avait annoncé son intention de publier le rapport le 7 mars 1990. De manière générale, on publie des rapports sur les sociétés anonymes - HOFH en était une - (paragraphe 41 ci-dessous). En l'espèce, le gouvernement estimait que cette publication était justifiée pour des raisons spécifiques d'intérêt public. Dans ses plaidoiries devant la Commission, il les a énoncées en ces termes:

"L'enquête avait été longue et complexe et le public avait le droit d'en connaître le résultat, sauf si des raisons impérieuses s'y opposaient. Pour les personnes intéressées par des rachats d'entreprises, l'étude de ce rapport était riche d'enseignements. (...) Le rapport recommandait un réexamen de certains aspects de la partie XIV de la loi de 1985 (consacrée aux enquêtes sur les sociétés et leurs affaires) au vu des difficultés rencontrées par les inspecteurs (...). Il convenait de reconnaître que le ministre, [le bureau de la concurrence], le DTI, certains journalistes et certains organes de presse, le conseil d'administration de HOF, les autorités administratives et les conseillers spécialisés des requérants avaient été abusés par ceux-ci. Lonrho estimait qu'on avait gravement porté atteinte à ses intérêts et à sa réputation du fait que le ministre s'était montré disposé à autoriser HOFH à maintenir son offre en mars 1985 sans saisir la [commission des monopoles et fusions]. Lonrho aurait pu légitimement se plaindre du refus de donner des explications à cet égard si aucune raison impérieuse ne venait le justifier. Il était nécessaire de dissiper les spéculations permanentes quant aux faits ayant conduit à l'enquête. Les rumeurs et les conjectures allaient bon train. La publication du rapport permettrait aux salariés et créanciers d'être informés de la manière dont HOF et Harrods avaient été gérés et le seraient probablement à l'avenir. (Les inspecteurs étaient largement prêts à accepter la sincérité des assurances pour l'avenir données par les trois frères.) Devant les inspecteurs, les [Fayed] avaient été prêts à tenter de discréditer Lonrho, M. Rowland, l'Observer et son directeur, d'autres

encore. L'intérêt public, estimait-on, voulait que l'on fit connaître tant l'existence de ces tentatives que la conclusion des inspecteurs estimant qu'elles ne reposaient sur rien."

29. Le 2 mars 1990, les requérants reçurent, à titre confidentiel, des copies du rapport avant sa publication afin de pouvoir définir leur position.

Tout au long de la période entre la soumission du rapport au ministre, en juillet 1988, et sa publication, le 7 mars 1990, les sollicitors des intéressés avaient adopté, dans leur abondante correspondance avec le DTI et le Treasury Solicitor, la position suivante: il était probable qu'une procédure de contrôle judiciaire ou autre serait entamée notamment parce que le rapport des inspecteurs n'était pas conforme à la loi de 1985 sur les sociétés en raison de l'étendue de l'enquête et du caractère prétendument inéquitable de la procédure (y compris des manquements à ce que les intéressés disaient être la procédure convenue). Dans une lettre du 1er mars 1990, le DTI affirma que si les requérants demandaient le contrôle judiciaire pour contester la validité du rapport, la publication serait suspendue tant que les tribunaux n'auraient pas statué de manière définitive sur la requête. Au bout du compte, aucune action de cette nature ne fut engagée. D'après les requérants, eux-mêmes et leurs conseillers continuèrent d'analyser la possibilité de demander un contrôle judiciaire afin d'empêcher la publication, mais à chaque fois, tous s'accordèrent pour estimer cette procédure vouée à l'échec.

30. Le 7 mars 1990, jour où le rapport fut publié, le ministre déclara devant la Chambre des communes (Hansard, House of Commons, 7 mars 1990, colonne 873):

"Je tiens à exposer à la Chambre qu'en l'espèce, trois responsabilités essentielles pèsent sur moi en ma qualité de ministre: premièrement, décider de publier le rapport. C'est ce que je viens de faire dans les plus brefs délais après que les autorités de poursuite m'eurent informé du retrait de leur opposition à cette publication. Deuxièmement, je devais examiner la possibilité de saisir le tribunal d'une demande visant à faire interdire aux directeurs d'exercer leurs fonctions en application de l'article 8 de la loi de 1986 sur la déchéance des directeurs de société (Company Directors Disqualification Act). Je suis arrivé à la conclusion qu'il ne serait pas de l'intérêt public d'agir ainsi. Toute personne lisant le rapport peut se faire sa propre idée de la conduite de ceux qui sont en cause. Troisièmement, c'est également à moi qu'incombe la décision de saisir ou non des fusions la commission des monopoles et fusions. Mon prédécesseur a accompli cette tâche. A partir de juillet 1988, il disposait de six mois pour examiner les conclusions du rapport des inspecteurs et dire s'il fallait porter l'affaire devant la commission des monopoles et fusions, ce qu'il n'a pas estimé opportun en novembre 1988 (...)

Je n'ai aucune obligation d'agir sur d'autres points. J'ai transmis le rapport à toutes les autorités d'exécution ou de réglementation et il leur revient donc d'envisager les mesures éventuelles à prendre au titre des différents pouvoirs qu'elles détiennent."

Pour le ministre, la publication et la publicité qui s'ensuivrait permettraient aux personnes pouvant avoir affaire aux requérants en leur

qualité de directeurs d'apprécier le risque que le style de comportement décrit dans le rapport pourrait présenter pour leurs intérêts (ibidem, colonne 878).

31. Le ministre fit connaître aussi publiquement son sentiment sur la justesse des conclusions des inspecteurs. Le 28 mars 1990, il déclara à une commission parlementaire restreinte (rapport de la commission du commerce et de l'industrie de la Chambre des communes relatif aux enquêtes sur les sociétés, 2 mai 1990, HC 36, annexe 6, p. 183, paras. 938 et 940 A):

"(...) les allégations du rapport n'ont pas été établies devant un tribunal. Chacun de nous est libre de les apprécier et, pour moi, leur véracité est plus que probable encore que rien ne le prouve.

(...)

Il ne m'appartient pas de constater l'exactitude de chaque fait ou opinion mentionnés dans le rapport. Ce sont des inspecteurs externes qui ont été désignés pour enquêter sur ces questions et ils ont publié leur rapport. Je n'ai pas les moyens de vérifier celui-ci mot par mot. Pour ma part, et j'imagine que beaucoup de gens ont le même sentiment que moi, je tends à estimer corrects les faits révélés sans pour autant disposer de preuves en ce sens - c'est tout ce que je veux dire.

(...)

[Question:] Il semble que [les requérants] ont même raconté toute une série de mensonges aux inspecteurs eux-mêmes qui enquêtaient alors sur les mensonges qu'ils avaient déjà racontés. Est-ce exact?

[Le ministre:] A ce qu'il semble."

La commission restreinte jugea solidement fondées les conclusions des inspecteurs et se référa dans son rapport ultérieur à "la désinformation sur la situation financière des frères Fayed" dont le rapport des inspecteurs faisait état (rapport de la commission du commerce et de l'industrie, loc. cit., p. xxvi, par. 126).

32. Le jour de la publication du rapport, les requérants diffusèrent, par l'intermédiaire de HOFH, un communiqué dans lequel ils présentaient leurs observations notamment sur le contenu du rapport et le comportement des inspecteurs. On y lisait les remarques suivantes:

"Nous sommes atterrés de constater que deux personnes occupant une position aussi élevée aient pu dérailler à ce point dans la conduite de l'enquête.

(...)

Les inspecteurs nous ont abusés.

Ils ont abusé nos avocats. Ils ont même manqué d'honnêteté à leur égard.

Ils ont témoigné de parti pris à notre égard et ne nous ont pas traités de manière équitable.

Ils ont failli aux accords pris avec nous.

Ils ont employé un langage déplacé dans un tel document.

Ils ont abouti à des conclusions sans les étayer par des faits.

Ils se sont déshonorés et ils ont déshonoré toute la procédure d'enquête du ministère du Commerce.

Ces inspecteurs ont largement outrepassé leurs pouvoirs légaux, enquêtant dans des domaines dont ils ne pouvaient légitimement connaître.

Ils ont affiché un mépris total des principes de la justice naturelle. Pour parler franc, ils ne nous ont pas offert un procès équitable. Ils ont renversé la charge de la preuve au mépris du principe fondamental de la justice britannique. Ils nous ont tenus pour coupables tant que notre innocence n'aurait pas été prouvée."

33. Le 28 mars 1990, lors d'un débat à la Chambre des lords, le secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie déclara (Hansard, House of Lords, 28 mars 1990, colonnes 946-947):

"Si les inspecteurs ont conclu que les Fayed avaient menti devant les autorités de la concurrence à l'époque de la fusion - je n'ai aucune raison de penser qu'ils étaient dans l'erreur encore qu'il appartienne à chacun de se faire sa propre idée après lecture du rapport -, ils n'ont pas critiqué la façon dont les Fayed ont géré la House of Fraser qu'ils détenaient déjà et qu'on ne peut leur retirer. Dans ces conditions, (le ministre) a estimé que la publication du rapport, permettant aux personnes de juger par elles-mêmes si elles souhaitaient avoir des relations commerciales avec les Fayed, porterait un coup sévère à leur réputation, les faits l'ont prouvé à mon avis."

F. Les suites de la publication

34. Le rapport et ses conclusions furent largement diffusés par la télévision, la radio et la presse nationale. Les requérants prétendent que leur réputation tant personnelle que commerciale en a beaucoup pâti, ainsi que l'avait prédit le secrétaire d'Etat.

En août 1990, ils se désistèrent de leurs actions en diffamation contre l'Observer, auquel ils versèrent 500 000 £ de frais de justice. A l'époque, la Court of Appeal s'apprêtait à examiner un recours intenté par eux et portant sur une question préliminaire de procédure. En cas d'échec, ils auraient été tenus de divulguer plusieurs documents essentiels portant sur la question de savoir si l'acquisition de HOF avait été financée au moyen de fonds appartenant à des tiers. Les intéressés ont d'après eux renoncé à leurs actions en diffamation car leurs conseillers juridiques leur avaient dit que la publication du rapport des inspecteurs les avait privés de tout recours effectif (paragraphe 11 ci-dessus).

Un mois après la publication du rapport, la Banque d'Angleterre notifia des restrictions à la Harrods Bank Ltd compte tenu de la position des requérants au sein de cette société. La commission parlementaire restreinte estima que le ministre n'avait pas pris de mesures suffisantes à l'encontre des Fayed (rapport de la commission du commerce et de l'industrie relatif aux enquêtes sur les sociétés, loc. cit., pp. xxv-xxvii, paras. 118-140). Le comité des rachats de la Cité infligea par la suite une sanction disciplinaire aux Fayed en s'appuyant sur le rapport. Comme il l'a précisé, il ne cherchait pas à procéder à sa propre enquête, mais se fondait sur le rapport des inspecteurs. La sanction imposée fut l'opprobre public.

35. Lonrho persista dans ses attaques. En mai 1990, elle demanda le contrôle judiciaire du refus, par le ministre, d'inviter la High Court à rendre une ordonnance interdisant aux trois requérants d'exercer les fonctions de directeurs. Elle fut déboutée le 21 octobre 1991.

En octobre 1993, il fut annoncé qu'entre les frères requérants et Lonrho avait été conclu un règlement dont l'une des clauses était l'abandon de toutes les procédures entre les deux parties.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Base et portée d'une enquête en vertu de l'article 432 par. 2

36. L'enquête sur HOFH a été menée sur la base de l'article 432 par. 2 de la loi de 1985 sur les sociétés et a porté sur les circonstances entourant l'acquisition d'actions de HOF en 1984 et 1985. L'article 432 par. 2 habilite le ministre à désigner des inspecteurs pour enquêter sur les affaires d'une société et lui en rendre compte de la manière prescrite par lui si, à son sens, des éléments donnent à croire à l'existence d'une faute relevant d'une des catégories ainsi définies:

"a) la gestion des affaires de la société est ou a été conduite dans l'intention de frauder ses créanciers ou les créanciers de toute autre personne, ou dans tout autre but frauduleux ou illégal, ou d'une manière portant préjudice de façon déloyale à certains de ses associés, ou

b) un acte ou une omission réels ou envisagés de la société (y compris l'acte ou l'omission intervenus en son nom) porte ou porterait ainsi préjudice, ou la société a été créée dans un but frauduleux ou illégal, ou

c) des personnes liées à la création de la société ou à la gestion de ses affaires se sont, dans ce cadre, rendues coupables de fraude, d'abus d'autorité ou d'une autre infraction à son égard ou à celui de ses associés, ou

d) les associés n'ont pas reçu quant aux affaires de la société toutes les informations qu'ils étaient raisonnablement en droit d'attendre."

37. Aucune disposition légale n'impose au ministre de révéler à la société en cause les motifs de la désignation d'inspecteurs chargés d'enquêter sur ses affaires (*Norwest Holst Limited v. Secretary of State*, *Weekly Law Reports* 1978, vol. 3, p. 73 (Court of Appeal)), et il ne le fait en général point. En l'espèce, lorsque, dans le cadre des demandes de contrôle judiciaire présentées par Lonrho, la Chambre des lords l'y a invité, le conseil du gouvernement a déclaré qu'en nommant les inspecteurs, le ministre avait agi sur la base de l'article 432 par. 2 a).

B. Pouvoirs des inspecteurs de recueillir des informations

38. L'article 434 confère aux inspecteurs de larges pouvoirs de recueillir des informations, par la contrainte si nécessaire, auprès des responsables et mandataires de la société objet de l'enquête. Une réponse donnée par une personne à une question qui lui est posée dans l'exercice des pouvoirs visés à l'article 434 peut être retenue comme preuve contre elle (article 434 par. 5). En vertu de l'article 436, les inspecteurs peuvent attester devant un tribunal toute entrave à leur action; il peut, après enquête, la traiter comme un mépris du tribunal (*contempt of court*) passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende.

C. Obligation des inspecteurs d'agir de manière équitable

39. Les inspecteurs sont liés par les règles de la justice naturelle, tenus d'agir de manière équitable et de donner à toute personne qu'ils se proposent de critiquer dans leur rapport une possibilité équitable de répondre aux allégations formulées à son encontre (*In re Pergamon Press Ltd*, *Chancery* 1971, vol. 1, p. 388 (Court of Appeal)). En l'espèce, les inspecteurs ont admis comme s'appliquant à eux le principe de la justice naturelle selon lequel une personne qui accomplit une mission d'enquête doit fonder ses conclusions sur des éléments ayant valeur probante (rapport des inspecteurs, paragraphes 26.23 et 26.25 - citant *Mahon v. Air New Zealand*, *Appeal Cases* 1985, (Privy Council), pp. 820-821).

Toutefois, la procédure devant les inspecteurs revêt un caractère administratif, non judiciaire; ils ne forment pas un tribunal; ils sont maîtres de leur propre procédure (*In re Pergamon Press Ltd*, loc. cit., pp. 399-400, per Lord Denning MR; pp. 406-407, per Lord Justice Buckley). Mis à part l'obligation d'agir de manière équitable, ils ne sont pas liés par des règles de procédure déterminées et peuvent agir à leur gré. Une personne exposée à leurs critiques n'a pas droit à contre-interroger les témoins (*ibidem*, p. 400B, per Lord Denning MR). Les inspecteurs n'ont pas à soumettre leurs conclusions provisoires aux témoins afin qu'ils puissent les réfuter. Il suffit en droit qu'ils exposent à ceux-ci les déclarations à leur encontre émanant d'autres personnes ou contenues dans des documents afin de leur donner la

possibilité de répondre à ces critiques au cours de l'enquête (Maxwell v. Department of Trade and Industry, Queen's Bench 1974, vol. 1, p. 523 (Court of Appeal)).

D. Publication du rapport d'enquête

40. L'article 437 par. 3 c) habilite le ministre à déterminer s'il y a lieu d'imprimer et de publier le rapport des inspecteurs. Tout en jouissant d'un large pouvoir discrétionnaire pour dire s'il faut publier le rapport dans son intégralité ou non, il ne peut décider, aux termes de l'article 437 par. 3 c), de n'en publier que des parties ou un résumé.

La publication peut toutefois être repoussée dans le cas où des poursuites pénales risquent de se voir engagées, afin de ne pas nuire à celles-ci.

41. La question de la publication ou non du rapport des inspecteurs s'apprécie au cas par cas. Le DTI a pour politique générale de publier les rapports sur les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne chaque fois que c'est possible, car il y voit une question d'intérêt public.

Les actionnaires d'une société anonyme ont une position juridique privilégiée en raison de leur responsabilité limitée. Du fait de ce privilège, quand le ministre a décidé de soumettre à enquête l'activité d'une grande société anonyme sur la base de l'article 432 de la loi de 1985, estimant les circonstances suffisamment préoccupantes pour justifier le coût élevé d'une telle enquête, la publication du rapport des inspecteurs expliquant les faits de l'espèce et les conclusions qu'ils en ont tirées s'impose sauf si des raisons impérieuses y font obstacle.

E. La responsabilité des inspecteurs pour diffamation

42. L'exception d'immunité dans les affaires de diffamation se fonde sur l'idée qu'un comportement pouvant d'ordinaire donner lieu à une instance judiciaire n'engage pas la responsabilité parce que le défendeur poursuit un intérêt d'importance sociale digne de protection, même au prix d'une atteinte non réparée à la réputation du plaignant. S'il s'agit d'un intérêt de la plus haute importance, des considérations de principe peuvent exiger que l'immunité du défendeur pour fausses déclarations soit absolue, indépendamment de ses objectifs, de ses mobiles ou du caractère raisonnable de son comportement. Telle est la nature de la protection absolue reconnue à la procédure judiciaire et parlementaire. Des raisons d'ordre public peuvent militer également en faveur d'une immunité relative (qualified privilege) lorsque l'auteur de la publication agit de bonne foi et dans l'exercice d'une mission privée ou publique. La reconnaissance de cette immunité relative suppose qu'elle s'exerce de manière raisonnable et dans un but légitime. L'auteur d'une publication animé d'une intention malveillante la perdra.

43. Dans l'affaire Pergamon Press Ltd (loc. cit., p. 400G), Lord Denning MR a déclaré:

"Les inspecteurs devraient rédiger leur rapport avec courage et franchise, en ne négligeant rien. L'intérêt public le veut ainsi. Ils n'ont rien à craindre car, pour autant que je puisse en juger, leur rapport est protégé par une immunité absolue (...)"

Même si, contrairement à ce qu'affirme Lord Denning, le rapport des inspecteurs bénéficie d'une immunité non absolue mais relative, ni eux ni le ministre ne pourraient être poursuivis en diffamation avec succès pour avoir publié le rapport sauf si on pouvait prouver une intention de nuire manifeste (c'est-à-dire si la publication diffamatoire avait surtout pour finalité de porter préjudice: Horrocks v. Lowe, Appeal Cases 1975 (House of Lords), p. 149, per Lord Diplock).

F. Contrôle judiciaire

44. Les cas de contrôle judiciaire d'un acte de l'administration (telle la décision du ministre de publier le rapport) sont les trois cas traditionnels énoncés par Lord Diplock dans l'affaire Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service (Appeal Cases 1985 (House of Lords), pp. 410-411). Ce sont l'illégalité, l'irrationalité et l'irrégularité procédurale.

"Illégalité" signifie que le décideur doit interpréter correctement les normes juridiques régissant son pouvoir de décision et leur donner effet.

L'"irrationalité" - ou ce que l'on désigne souvent par l'expression "attitude déraisonnable selon Wednesbury" ("Wednesbury unreasonableness"; Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation, King's Bench 1947, vol. 1, p. 223 (Court of Appeal)) - vaut pour une décision qui défie de manière si flagrante la logique ou les principes moraux communément admis que nulle personne sensée n'aurait pu la prendre après avoir réfléchi au problème. "L'irrationalité" ou 'l'attitude déraisonnable selon Wednesbury' est un moyen de contrôle judiciaire d'une décision administrative étroitement limitée. Lorsque l'existence ou la non-existence d'un fait est laissée à l'appréciation et à la discrétion d'une autorité publique et que ce fait peut donner lieu à un large éventail de qualificatifs allant de l'évident au contestable ou au simplement concevable, le tribunal est tenu de laisser la décision de fait à l'autorité publique investie par le Parlement du pouvoir de décision sauf si, de toute évidence, consciemment ou non, cette autorité agit de façon aberrante" (Lord Brightman, dans R. v. Hillingdon LBC, ex parte Puhlhofer, Appeal Cases 1986 (House of Lords), p. 528).

L'"irrégularité procédurale" couvre l'inobservation des règles fondamentales de la justice naturelle ou le défaut d'équité, en matière de procédure, envers la personne que concernera la décision, de même que

l'inobservation de règles de procédure expressément énoncées, même lorsque pareil manquement n'implique aucun déni de justice naturelle.

45. Le contrôle judiciaire fournirait, par exemple, un recours si les inspecteurs désignés en vertu de la loi sur les sociétés avaient été partiaux ou prévenus à l'encontre des personnes objet de leur rapport (*Franklin v. Minister of Town and County Planning*, Appeal Cases 1948 (House of Lords), p. 87); si les inspecteurs étaient parvenus à des conclusions que ne venait étayer aucun fait, avaient pris en compte des considérations sans pertinence ou omis de prendre en compte des considérations pertinentes, ou étaient parvenus à des conclusions auxquelles aucune personne sensée dans leur position n'aurait pu aboutir (affaire *Wednesbury*, loc. cit.); si leurs conclusions ne reposent pas suffisamment sur des éléments ayant valeur probante (*Mahon v. Air New Zealand*, loc. cit.); si les inspecteurs avaient été malhonnêtes ou avaient agi de mauvaise foi (affaire *Wednesbury*, loc. cit.); s'ils avaient commis un abus ou un détournement de pouvoir (affaire *Wednesbury*, loc. cit.); s'ils avaient agi à l'encontre des espérances légitimes des intéressés (*Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, loc. cit.); s'ils avaient agi au mépris des règles de la justice naturelle (*Wiseman v. Borneman*, Appeal Cases 1971 (House of Lords), p. 297); ou s'ils avaient fait preuve d'un manque d'équité (*In re Pergamon Press*, loc. cit.; *Maxwell v. Department of Trade*, loc. cit.; *R. v. Panel on Takeovers and Mergers*, ex parte *Guinness PLC*, Queen's Bench 1990, vol. 1, p. 146 (Court of Appeal)).

Toutefois, une erreur de fait ne pourrait constituer la base sur laquelle attaquer une décision administrative des inspecteurs ou du ministre que si le fait était le préalable à l'exercice d'une compétence ou le seul élément de preuve sur lequel fonder une décision, ou encore se rattachait à une question à prendre en compte, expressément ou implicitement (*R. v. London Residuary Body*, ex parte *Inner London Education Authority*, Times Law Reports, 24 juillet 1987 (Divisional Court)).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

46. Les trois frères requérants et HOFH ont saisi la Commission (requête n° 17101/90) le 30 août 1990.

Ils alléguaient que, au mépris de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, le rapport des inspecteurs emportait décision sur leur droit de caractère civil à l'honneur et à la réputation et les avait privés d'un accès effectif à un tribunal qui statuerait sur ce droit. Ils alléguaient aussi n'avoir pas disposé d'un recours interne effectif pour contester les conclusions des inspecteurs, ce qui contreviendrait à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) comme à l'article 13 (art. 13) de la Convention.

Ils affirmaient en outre que la rédaction et la publication du rapport des inspecteurs constituait une décision sur des accusations en matière pénale dirigées contre eux et avaient méconnu le principe de la présomption d'innocence, au mépris de l'article 6 paras. 1 et 2 (art. 6-1, art. 6-2), et avaient porté une atteinte injustifiée à leur honneur et à leur réputation, protégés par l'article 8 (art. 8) de la Convention comme éléments de leur droit au respect de leur vie privée, et également une atteinte à leur droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

47. Le 15 mai 1992, la Commission a retenu le grief des trois frères requérants tiré de la branche "civile" de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 13 (art. 13). Elle a écarté la requête pour le surplus, y compris la plainte de la quatrième requérante, la société HOFH.

48. Dans son rapport du 7 avril 1993 (article 31) (art. 31), elle exprime l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) du fait de la rédaction et de la publication du rapport des inspecteurs (douze voix contre une) ou s'agissant du droit d'accès des frères requérants à un tribunal pour intenter une action contre les inspecteurs et le ministre (dix voix contre trois) ou une action contre d'autres (douze voix contre une). Elle conclut aussi qu'aucun problème distinct ne se pose sous l'angle de l'article 13 (art. 13) (unanimité).

Le texte intégral de son avis et des trois opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES À LA COUR

49. À l'audience du 23 mars 1994, le Gouvernement a maintenu en substance les conclusions figurant dans son mémoire, par lesquelles il invitait la Cour à dire

"1. que la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes;

2. en ordre subsidiaire, a) qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et b) qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention ou qu'il n'y a pas lieu à un examen séparé de l'affaire sur le terrain de l'article 13 (art. 13)".

50. À la même occasion, les requérants ont eux aussi réitéré en substance les conclusions formulées à la fin de leur mémoire et par lesquelles ils priaient la Cour

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 294-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

"de dire et déclarer qu'ils sont victimes de violations de l'article 6 (art. 6), et leur accorder une satisfaction équitable en application de l'article 50 (art. 50) de la Convention".

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

51. Le Gouvernement affirme que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes à plusieurs égards. Le délégué de la Commission a expliqué à l'audience que ce moyen, bien que la Commission ne l'ait pas abordé dans sa décision sur la recevabilité du 15 mai 1992 car elle supposait qu'il n'avait pas été maintenu, avait été soulevé en temps utile devant elle; la Cour a donc compétence pour en connaître (arrêt *Artico c. Italie* du 13 mai 1980, série A n° 37, pp. 12-13, paras. 24 et 27).

52. D'après le Gouvernement, les intéressés n'ont pas épuisé les voies de recours internes a) en ce qu'ils n'auraient demandé le contrôle judiciaire ni de la manière dont les inspecteurs ont mené l'enquête, ni de leur décision de communiquer leur rapport au ministre; b) en ce qu'ils n'auraient pas demandé le contrôle judiciaire de la décision du ministre de publier ledit rapport; et c) en ce qu'ils n'auraient pas poursuivi leurs actions en diffamation intentées contre l'Observer.

53. Les motifs permettant de solliciter le contrôle judiciaire (paragraphes 44 et 45 ci-dessus) n'auraient pas assuré l'accès à un tribunal qui se fût prononcé sur la véracité des déclarations du rapport des inspecteurs relatives aux requérants, cette absence d'accès constituant la substance des griefs de ceux-ci sur le terrain de la Convention. Quant aux actions en diffamation contre l'Observer, si elles avaient dans une certaine mesure la même base (paragraphe 11 ci-dessus), elles n'auraient pas davantage fourni un recours contre les inspecteurs ou le ministre pour ce qui est de la publication des déclarations défavorables figurant dans le rapport des premiers.

Avec le délégué de la Commission et les requérants, la Cour estime donc que le Gouvernement n'a pas établi son moyen de non-épuisement des voies de recours internes.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

54. Les requérants soutiennent que l'enquête des inspecteurs et, surtout, la publication de leur rapport ont emporté violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), dont les passages pertinents sont ainsi libellés:

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

Selon eux, l'élaboration et la publication ultérieure du rapport dans son intégralité ont gravement nui à leur réputation, et ont de ce fait statué sur leur droit de caractère civil à l'honneur et à une bonne réputation; d'autre part, l'état de la législation anglaise ne leur permettait pas d'avoir un accès effectif aux tribunaux pour y contester l'atteinte audit droit qui en a résulté.

Ni le Gouvernement ni la majorité de la Commission ne souscrivent à cette thèse.

A. L'enquête des inspecteurs

55. La première branche de l'argument des requérants, combattue par le Gouvernement et écartée par la Commission, consiste à dire que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique à l'enquête des inspecteurs.

56. Pour qu'un individu ait droit à l'examen de sa cause par un tribunal, il doit exister une contestation sur l'un de ses droits ou obligations de caractère civil. Il s'ensuit, comme l'indique la jurisprudence de la Cour, que l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour un tel droit ou une telle obligation, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne se contentant pas, pour entrer en jeu, d'un lien ténu ni de répercussions lointaines (voir, entre autres, l'arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, pp. 20-22, paras. 44-50).

57. Les requérants affirment distinguer trois contestations différentes soulevées dans le cadre et pendant l'enquête des inspecteurs: d'abord, celle entre les intéressés et Lonrho, qui selon les premiers se trouve à l'origine et a formé l'objet de la procédure menée par les inspecteurs; ensuite, une contestation entre les frères Fayed et les inspecteurs en ce que les premiers contestèrent les mesures prises par les seconds lorsqu'ils ont enquêté sur leur honnêteté puis arrêté des conclusions à cet égard; et enfin, une contestation entre les requérants et le ministre en ce que, nonobstant leur opposition, celui-ci avait estimé d'entrée de jeu que les circonstances donnaient à croire à une conduite malhonnête de leur part, sur quoi il aurait souscrit, d'après eux, au contenu du rapport des inspecteurs et décidé de le publier.

Selon les frères Fayed, l'enquête des inspecteurs avait entre autres pour finalité de rechercher si les intéressés étaient coupables de conduite

répréhensible, et la conclusion centrale du rapport fut qu'ils avaient malhonnêtement induit les autorités en erreur. Même si les inspecteurs ont en théorie eu un rôle d'enquête, la manière dont ils ont accompli leurs fonctions en l'espèce revêtirait en réalité un caractère décisionnel. Leur rapport, largement publié, aurait la force d'une décision de justice reconnaissant les requérants coupables de malhonnêteté. L'issue de l'enquête serait donc directement déterminante pour le droit de caractère civil des intéressés à jouir d'une bonne réputation. En bref, disent-ils, le rapport a en réalité "décidé" de leur droit de caractère civil à une bonne réputation dans le mépris total des garanties procédurales de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

58. Eu égard aux affaires *Golder c. Royaume-Uni* (arrêt du 21 février 1975, série A n° 18, p. 13, par. 27) et *Helmers c. Suède* (arrêt du 29 octobre 1991, série A n° 212-A, p. 14, par. 27), le gouvernement défendeur ne conteste pas l'existence et le caractère "civil", selon la législation anglaise, du droit à une bonne réputation.

Il soutient toutefois que ni l'enquête des inspecteurs ni la publication du rapport n'ont "décidé" du droit de caractère civil des requérants à une bonne réputation ni, d'ailleurs, de quelque droit que ce soit. Selon lui, l'enquête et le rapport des inspecteurs avaient pour objectif essentiel de recueillir, d'ordonner et de consigner des renseignements factuels qui permettraient aux diverses autorités compétentes - le directeur général de la concurrence, les autorités de poursuite, la Banque d'Angleterre, le comité des rachats et le ministre (paragraphes 23, 27, 30 et 34 ci-dessus) - de déterminer quelles mesures éventuelles prendre. Ils poursuivaient quatre autres objectifs, dont aucun, cependant, ne supposait que l'on recherchât si les requérants méritaient leur bonne réputation. Il s'agissait de dissiper les conjectures du public sur les événements entourant la reprise de HOF, d'offrir aux personnes concernées par des rachats la possibilité de tirer des enseignements, de jeter les bases d'une réforme du droit et de la pratique des sociétés, et de fournir des informations aux salariés, actionnaires et créanciers de HOF.

59. Après avoir analysé les objectifs visés par la préparation et la publication du rapport des inspecteurs, la Commission parvient à la conclusion que le rôle de ceux-ci "consiste plus à enquêter qu'à trancher" (paragraphe 64 du rapport de la Commission). Elle estime donc que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'appliquait pas à la procédure conduite par eux car celle-ci ne décidait pas d'une contestation sur un droit ou une obligation de caractère civil des intéressés.

60. La Cour relève qu'aux termes de l'article 432 par. 2 de la loi de 1985 sur les sociétés, des inspecteurs ne peuvent être désignés que si le ministre considère que des circonstances donnent à croire à un ou plusieurs types de fautes ou actes illégaux déterminés dans la conduite des affaires d'une société (paragraphe 36 ci-dessus). La loi investit les inspecteurs de

larges pouvoirs de recueillir des informations, et un tribunal saisi par eux d'une entrave à leur tâche peut y voir un contempt of court qu'il sanctionnera en conséquence (articles 434 et 436 de la loi - paragraphe 38 ci-dessus). La principale question dont les inspecteurs avaient à connaître ici peut se ramener à celle de savoir si les frères Fayed avaient malhonnêtement induit les autorités et le public en erreur afin d'obtenir l'agrément du gouvernement et l'acceptation de leur offre par le conseil d'administration de HOF (paragraphe 13 et 14 ci-dessus). La publication des conclusions des inspecteurs, d'après lesquelles les requérants avaient effectivement formulé des assertions malhonnêtes sur leurs origines, leur fortune, leurs intérêts commerciaux et leurs ressources, et leur avaient par la suite produit en connaissance de cause de faux témoignages (paragraphe 22 ci-dessus), nuisit, à n'en pas douter, à la réputation des intéressés. Les ministres compétents et une commission parlementaire restreinte - sans compter, peut-on supposer, une fraction importante de l'opinion publique - inclinaient à admettre le bien-fondé de ces conclusions, dont la publication apparut comme une sorte de sanction (paragraphe 26, 30, 31, 33 et 34 ci-dessus).

Certes, il n'est pas rare de rencontrer pareils éléments ou conséquences dans le cadre d'une procédure contentieuse.

61. La Cour a toutefois la conviction que les inspecteurs avaient, en pratique comme en théorie, essentiellement une mission d'investigation (voir l'analyse analogue de la fonction de la Commission fédérale des droits civils (Federal Civil Rights Commission) par la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique dans l'affaire *Hannah v. Larche* (363 US 1960, p. 420)). Les inspecteurs ne statuèrent point, ni dans la forme ni quant au fond. Ils indiquèrent eux-mêmes dans leur rapport que leurs conclusions n'emporteraient aucune décision (paragraphe 21 ci-dessus). Ils ne statuèrent pas sur la responsabilité pénale ou civile concernant les frères Fayed, en particulier quant au droit de caractère civil de ceux-ci à l'honneur et à la réputation. Leur enquête avait pour finalité l'établissement et la consignation de faits qui pourraient par la suite servir de base à l'action d'autres autorités compétentes - de poursuite, réglementaires, disciplinaires, voire législatives.

Lonrho témoigna certes d'un intérêt manifeste pour l'enquête et son issue, puisqu'elle s'employa à faire nommer les inspecteurs, produisit des éléments de preuve et chercha à inciter le ministre à agir rapidement (paragraphe 12 in fine, 13, 19, 24, 25 et 35 ci-dessus). Les inspecteurs qualifièrent Lonrho et les frères Fayed de "parties féroceement antagonistes" (paragraphe 19 in fine ci-dessus). Néanmoins, s'il y avait un lien étroit entre le grief de Lonrho contre les frères Fayed et les questions instruites par les inspecteurs (voir, entre autres, les paragraphes 10-13 et 22 ci-dessus), la procédure devant ces derniers ne visait pas à résoudre une contestation entre Lonrho et les intéressés. Ces litiges, et en particulier les actions en diffamation des requérants tendant à faire dire que Lonrho, par le biais de

l'Observer, avait fautivement nuï à leur réputation, avaient été portés devant des juridictions ordinaires (paragraphe 11 et 12 ci-dessus). De même, le simple fait qu'ils contestèrent les motifs ayant incité le ministre à désigner les inspecteurs et ayant imprimé une orientation à l'enquête n'a pas donné lieu à une contestation entre le ministre ou les inspecteurs et les frères Fayed quant à la légalité de toute ingérence alléguée dans le droit de ceux-ci au respect de leur réputation.

En bref, l'enquête des inspecteurs ne saurait passer pour avoir "décidé" du droit de caractère civil des requérants à une bonne réputation, aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), ni son issue pour avoir été directement déterminante pour ledit droit.

62. Accepter la thèse des requérants impliquerait qu'un organe procédant à une enquête à la demande d'autorités réglementaires ou autres devrait toujours se voir assujéti aux garanties d'une procédure judiciaire énoncées à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), la publication de ses conclusions risquant de nuire à la réputation des individus dont la conduite constitue l'objet de l'enquête. Pareille interprétation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) générerait indûment, en pratique, la réglementation efficace, dans l'intérêt public, d'activités financières et commerciales complexes. Pour la Cour, une procédure d'enquête comme celle en cause ici échappe à l'empire et à la finalité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

63. La Cour conclut en conséquence que l'enquête des inspecteurs n'était pas de nature à faire jouer l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

B. Procédure pour contester les conclusions des inspecteurs

64. Le rapport des inspecteurs, largement publié, renfermait des déclarations préjudiciables à la réputation des requérants.

Selon ceux-ci, le droit anglais ne leur reconnaissait pas le droit, prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), de saisir un tribunal qui déciderait si cette attaque à leur réputation se trouvait justifiée. En particulier, le droit anglais ne leur aurait offert aucune possibilité, que ce soit par la voie d'une procédure en diffamation ou par celle du contrôle judiciaire, de dénoncer les constats de fait ou les conclusions condamnatoires des inspecteurs devant un tribunal remplissant les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

1. Principes pertinents

65. La Cour l'a dit dans l'arrêt Golder: "(...) l'article 6 par. 1 (art. 6-1) garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Il consacre de la sorte le 'droit à un tribunal', dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect" (loc. cit., p. 18, par. 36). Ce droit à un tribunal "ne vaut que pour les 'contestations' relatives à des 'droits et obligations' - de caractère civil - que l'on peut dire, au moins

de manière défendable, reconnus en droit interne; [l'article 6 par. 1] (art. 6-1) n'assure par lui-même aux 'droits et obligations' (de caractère civil) aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants" (voir, entre autres, l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 46-47, par. 81, et l'arrêt *Powell et Rayner c. Royaume-Uni* du 21 février 1990, série A n° 172, p. 16, par. 36).

Qu'une personne ait, au plan interne, une prétention pouvant donner lieu à une action en justice peut dépendre non seulement du contenu matériel, à proprement parler, du droit de caractère civil en cause tel que le définit le droit national, mais encore de l'existence de barrières procédurales (procedural bars) empêchant ou limitant les possibilités de saisir un tribunal de plaintes potentielles. Dans cette dernière catégorie d'affaires, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) peut trouver à s'appliquer jusqu'à un certain point. Certes, les organes de la Convention ne sauraient créer, par voie d'interprétation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), un droit matériel de caractère civil n'ayant aucune base légale dans l'Etat concerné. Toutefois, par exemple, qu'un Etat puisse sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité civile de larges groupes ou catégories de personnes ne se concilierait pas avec la prééminence du droit dans une société démocratique ni avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 par. 1 (art. 6-1) - les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge (voir la décision de la Commission du 9 octobre 1984 sur la recevabilité de la requête n° 10475/83, *Dyer c. Royaume-Uni*, Décisions et rapports 39, pp. 261-262).

La Cour a, quant à elle, énoncé les principes pertinents en ces termes:

"a) Le droit d'accès aux tribunaux, garanti par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), n'est pas absolu; il se prête à des limitations implicitement admises car il 'appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, réglementation qui peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la communauté et des individus'.

b) En élaborant pareille réglementation, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention; elle doit se convaincre que les limitations appliquées ne restreignent pas l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même.

c) En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé."

(arrêt *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 71, par. 194, citant l'arrêt *Ashingdane c. Royaume-Uni* du 28 mai 1985, série A n° 93, pp. 24-25, par. 57)

Ces principes traduisent le processus, inhérent à la mission que la Convention assigne à la Cour, consistant à maintenir un juste équilibre entre

les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, entre autres, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, par. 69).

2. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

66. D'après le Gouvernement, l'exception d'immunité délimitait la teneur même du droit des requérants à une bonne réputation tel que le protège le droit anglais. A la différence des barrières procédurales à l'accès à un tribunal, pareil exercice par l'Etat du pouvoir de fixer la teneur d'un droit particulier de caractère civil ne ferait pas jouer l'article 6 par. 1 (art. 6-1), encore que dans certains cas il pût soulever un problème à propos de tel ou tel droit matériel protégé par la Convention (le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 (art. 8), par exemple). Dans ces conditions, conclut-il, la législation anglaise ne reconnaîtrait pas aux requérants un droit de caractère civil dont ils pussent revendiquer le respect en justice et qui rendrait l'article 6 par. 1 (art. 6-1) applicable.

Commission et requérants estiment en revanche que l'exception revenait à limiter le droit à entamer une procédure pour diffamation et, en tant que telle, à restreindre l'accès effectif à un tribunal.

67. Il n'est pas toujours aisé de distinguer limitations procédurales et limitations matérielles à un droit reconnu par la législation interne. Exprimer la limitation du point de vue du droit ou du recours dont il faut accompagner celui-ci n'est parfois rien d'autre qu'une question de technique législative.

La Cour ne juge pas devoir régler ici le problème de la nature précise de l'exception d'immunité aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), puisqu'il ne revêt pas d'importance en l'espèce. Si la Cour devait estimer que les faits à l'origine des griefs retenus par la Commission donnent lieu à une doléance quant au fond plutôt qu'au sujet de la procédure et se rattachant au droit au respect de la vie privée garanti à l'article 8 (art. 8) de la Convention - comme elle a la compétence de le dire (arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* du 7 décembre 1976, série A n° 24, pp. 19-20, par. 41) -, elle aurait à résoudre les mêmes questions essentielles du but légitime et de la proportionnalité que sur le terrain de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Elle se propose donc de partir de l'hypothèse que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique aux faits de la cause, l'argumentation développée devant elle n'ayant porté que sur cet article.

68. Dans cette optique, il faut rechercher si la limitation contestée de la capacité des requérants d'entamer une procédure judiciaire pour attaquer les constats et conclusions du rapport des inspecteurs nuisant à leur réputation remplissait les conditions énoncées dans la jurisprudence de la Cour.

3. Légitimité des buts poursuivis par la limitation litigieuse

69. La légitimité de la limitation incriminée ne saurait se dissocier de son contexte, à savoir le système d'enquête et de rapport prévu par la loi de 1985 sur les sociétés.

Ledit régime a manifestement pour finalité de promouvoir l'intérêt public à une bonne conduite des affaires des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne dont les propriétaires bénéficient d'une responsabilité limitée. Des considérations d'intérêt public dictent à la fois la nomination d'inspecteurs et la publication ou non-publication de leur rapport (paragraphe 36, 40 et 41 ci-dessus). Ce système contribue à sauvegarder les intérêts des diverses parties concernées par les affaires de pareilles sociétés tels les investisseurs, actionnaires, en particulier les petits porteurs, créanciers, clients, partenaires en affaires et salariés, ainsi qu'à garantir la solidité et la crédibilité d'ensemble des structures du droit des sociétés du pays. Comme le dit le rapport de la Commission (paragraphe 64), "que des gouvernements exercent des pouvoirs de contrôle sur d'importantes activités commerciales en vue d'assurer des pratiques de gestion satisfaisantes et la transparence de transactions loyales (...) est nécessaire dans une société démocratique".

Quant aux faits précis dénoncés par les frères requérants, la Cour admet le bien-fondé de l'analyse, par le Gouvernement, des objectifs que servaient l'élaboration et la publication du rapport des inspecteurs (paragraphe 28 et 58 ci-dessus - voir aussi les paragraphes 13, 14 et 30 ci-dessus pour les circonstances particulières).

L'enquête sur les affaires de HOFH et la publication du rapport qui en a résulté poursuivaient donc en soi des buts légitimes.

70. En ce qui concerne la limitation dénoncée à la capacité d'engager une instance judiciaire, nul ne conteste qu'une action en diffamation des requérants contre les inspecteurs ou le ministre se serait heurtée à une exception d'immunité, absolue ou relative (paragraphe 42 et 43 ci-dessus). Ce moyen de défense a pour raison d'être que des déclarations portant atteinte à la réputation d'un individu et qui, dans d'autres conditions, engageraient la responsabilité, doivent bénéficier d'une immunité totale ou partielle parce que leur auteur ou éditeur agit dans le souci d'un intérêt primordial pour la société (paragraphe 42 ci-dessus). S'agissant plus précisément des enquêtes visées par la loi sur les sociétés, les tribunaux britanniques expliquent que "l'intérêt public (...) veut" que "les inspecteurs [rédigent] leur rapport avec courage et franchise" (Lord Denning dans *re Pergamon Press Ltd* - paragraphe 43 ci-dessus).

Pas plus que la Commission la Cour n'a de mal à admettre que la reconnaissance aux inspecteurs de la liberté d'établir un rapport de la sorte poursuivait un objectif lui aussi légitime.

4. Proportionnalité des moyens employés

71. Il reste à déterminer si, en l'occurrence, il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et les objectifs légitimes poursuivis par la limitation contestée.

72. Devant la Cour, les requérants semblent placer leur argumentation sous un éclairage différent de celui qu'ils lui avaient donné devant la Commission. Tout en réaffirmant que les moyens employés étaient disproportionnés au but poursuivi, ils soulignent que leur grief ne visait pas l'exception d'immunité en soi. Ils ne revendiqueraient pas le droit de faire déclarer les inspecteurs ou le ministre tenus personnellement à dommages-intérêts dans une action en diffamation; ils ne prétendraient pas davantage qu'il ne faudrait jamais dresser ou publier des rapports indépendants comme celui-là sur les affaires de sociétés faisant publiquement appel à l'épargne. Ils estimeraient en revanche que lorsque le rapport d'organes de l'Etat désigne un individu comme coupable d'actes répréhensibles telle la malhonnêteté, ce à l'issue d'une procédure ne s'entourant pas des garanties procédurales d'un procès équitable, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) offre à la personne dont la réputation se trouve en cause le droit d'attaquer en justice les conclusions à son encontre avant la publication du rapport. En admettant que la voie d'une action en diffamation se trouvait barrée (barred) et que le contrôle judiciaire ne fournissait pas le recours souhaité, les requérants eussent dû disposer, en vertu de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), d'une autre forme d'accès effectif aux tribunaux à cette fin.

Selon eux, le système juridique anglais n'offrait pas des garanties suffisantes pour protéger leur droit de caractère civil au respect de leur honneur et de leur réputation contre un abus de pouvoir des inspecteurs et du ministre. Des moyens qui les priveraient de tout recours effectif contre l'atteinte à leur réputation leur causeraient un tort disproportionné. L'Etat assurerait le juste équilibre requis entre les intérêts concurrents en adoptant un système qui réaliserait le but recherché d'une manière moins préjudiciable aux droits de l'homme des intéressés, comme la publication du rapport seulement après un examen judiciaire approfondi des constats de fait des inspecteurs.

73. Dans son rapport, la Commission formule l'avis qu'il n'y a pas eu méconnaissance du principe de proportionnalité dans le cas des requérants. Le contrôle judiciaire, tout en n'assurant pas une protection pleine et entière contre l'inexactitude éventuelle des conclusions adoptées par les inspecteurs, "n'en offr[irait] pas moins (...) des garanties suffisantes aux personnes mises en cause par le rapport et qui [étaient] proportionnées à l'intérêt public à des enquêtes de ce genre" (paragraphe 75 du rapport).

74. Pour autant que l'immunité constitue un obstacle procédural à l'accès, le Gouvernement souscrit à l'analyse de la Commission. La thèse des requérants reposerait en réalité sur l'idée irréaliste qu'une personne atteinte par telle ou telle conclusion de fait des inspecteurs agissant en vertu

de l'article 432 par. 2 de la loi de 1985 sur les sociétés en raison d'un effet préjudiciable à sa réputation devrait, par le jeu de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), avoir le droit de contester ladite conclusion devant un tribunal.

75. La Cour reconnaît que les limitations à l'accès à un tribunal peuvent être plus larges quand il s'agit de régler les activités dans le domaine public qu'à propos d'un litige sur la conduite d'un simple particulier. Quant à la protection judiciaire du droit à une bonne réputation en droit interne, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme d'affaires participant activement aux activités de grandes sociétés faisant publiquement appel à l'épargne que de simples particuliers, pour paraphraser un principe énoncé par la Cour à propos du pouvoir de l'Etat de limiter la liberté d'expression conformément à l'article 10 par. 2 (art. 10-2) de la Convention (voir l'arrêt *Oberschlick c. Autriche* du 23 mai 1991, série A n° 204, p. 26, par. 59). Quiconque, comme les requérants, se range dans la première catégorie de personnes s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses actes, non seulement par la presse mais encore et surtout par tous les organes représentant l'intérêt public (*ibidem*).

76. En outre, il convient de noter qu'en l'espèce, les constats du rapport des inspecteurs contre lesquels les requérants s'élevèrent, ont trait à des questions que ceux-ci s'étaient eux-mêmes évertués à livrer au public, à savoir leur milieu familial, leur fortune personnelle et leurs activités commerciales (paragraphe 9 et 22 ci-dessus). La réputation flatteuse dont les intéressés jouissaient dans l'opinion publique à la fin de 1984 et au début de 1985 résultait pour une grande partie d'une active campagne de relations publiques dans laquelle ils s'étaient lancés avec l'aide de leurs conseillers, et qui avait joué un rôle déterminant dans l'obtention de l'agrément de leur offre pour HOF. Les frères Fayed s'employèrent par la suite à étouffer la publicité contraire à cette réputation favorable qu'ils s'étaient largement forgée eux-mêmes, comme en témoignent les actions en diffamation contre divers journaux, notamment l'*Observer*, qu'ils ont menacé d'engager ou effectivement intentées (paragraphe 11 ci-dessus). La limitation dénoncée concernait donc une enquête sur des éléments offerts à l'attention du public par des personnes qui avaient elles-mêmes recherché une stature publique par le biais de leur offre de rachat d'une grande société anonyme.

77. Comme la Commission, la Cour n'estime pas déterminant de savoir si le rapport des inspecteurs bénéficiait d'une immunité absolue ou simplement relative (paragraphe 42 et 43 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, dans leur argumentation devant la Cour, les requérants ne donnèrent point à entendre que les inspecteurs ou les ministres successifs eussent agi avec malveillance, ce qui eût réduit à néant une immunité relative.

78. Pour parvenir à leurs constats de fait ou leurs conclusions, les inspecteurs étaient dans l'obligation d'agir d'une manière équitable et de donner à quiconque qu'ils envisageaient de critiquer dans leur rapport une possibilité équitable de répondre aux allégations à son encontre. Bien que

l'enquête revêtit un caractère administratif et non judiciaire, ils se trouvaient soumis à ce que le droit anglais désigne par les "principes de la justice naturelle" (paragraphe 39 ci-dessus). Les requérants disposaient, contre les inspecteurs ou le ministre, du recours du contrôle judiciaire pour contester la nomination des premiers, l'élaboration du rapport, son contenu ou sa publication s'ils pouvaient prétendre qu'il y avait eu iniquité, manquement aux principes de la justice naturelle ou que les constats ou conclusions étaient indignes de foi pour plusieurs autres motifs (paragraphe 44 et 45 ci-dessus). Sur ce dernier point, le contrôle judiciaire leur eût procuré la satisfaction recherchée s'ils avaient pu établir que les inspecteurs avaient abouti à des conclusions ne reposant pas suffisamment sur des éléments ayant valeur probante, avaient atteint des conclusions que ne venait étayer aucun fait, avaient pris en compte des considérations sans pertinence ou omis de prendre en compte des conditions pertinentes, ou encore étaient parvenus à des conclusions auxquelles aucune personne sensée dans leur position n'aurait pu aboutir (*ibidem*).

Le contrôle judiciaire n'aurait certes pas fourni aux intéressés "le recours effectif" auquel ils prétendent avoir droit en vertu de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), autrement dit un recours leur permettant de soutenir devant un tribunal que les constats de fait des inspecteurs étaient simplement erronés. La manière dont on parvient, dans le cadre d'une enquête administrative, à des conclusions préjudiciables à la réputation d'un individu, ainsi que les objectifs poursuivis par l'enquête, sont néanmoins à considérer lorsqu'il s'agit de dire si une limitation aux possibilités pour l'individu concerné de saisir un tribunal afin de faire valoir son droit de caractère civil à la protection de sa réputation est ou non compatible avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Si les inspecteurs jouissent d'une grande liberté pour rendre compte des affaires des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne, l'exercice de leurs fonctions d'enquête s'entoure de garanties non négligeables destinées à assurer une procédure équitable et la fiabilité des constatations de fait.

79. Les requérants portèrent de très graves accusations contre les inspecteurs dans le communiqué de presse paru le jour de la publication du rapport de ceux-ci; ils les taxaient notamment de malhonnêteté, de partialité, d'inobservation de procédures convenues, d'iniquité et d'un mépris total des principes de la justice naturelle (paragraphe 32 ci-dessus). Dans une correspondance échangée avec les autorités, ils n'avaient cessé auparavant de brandir la menace d'une action judiciaire pour contester le rapport et sa publication; pourtant ils ne le firent pas finalement, malgré l'engagement formel du ministre de surseoir à la publication si une instance était engagée (paragraphe 29 ci-dessus). Le Gouvernement l'a relevé: la lecture du rapport des inspecteurs montre que les requérants avaient conscience des renseignements que l'on attendait d'eux et ont eu toute possibilité raisonnable de rétorquer aux allégations proférées à leur encontre, ainsi que

de fournir des preuves, nonobstant leur requête procédurale de dernière minute aux inspecteurs (paragraphe 20 et 21 ci-dessus). Au nombre des garanties dont les requérants ont joui tout au long de l'enquête figuraient une consultation permanente avec les inspecteurs quant à la structure, à la procédure et à l'orientation de l'enquête, la représentation des frères Fayed par des conseils, lors d'entretiens comme pour la production de preuves et d'observations, et le souci des inspecteurs de respecter leur vie privée autant que faire se pouvait (paragraphe 15-18 et 20 ci-dessus).

80. Les intéressés relèvent que la publication du rapport renfermant des constats de malhonnêteté eut lieu - en bénéficiant de l'immunité d'une procédure en diffamation - bien que selon les autorités il n'y eût pas motif à une action pénale ou civile (paragraphe 23, 27, 28 et 30 ci-dessus). La Cour prend note aussi des éléments produits par les requérants et dont il ressort que tout un courant d'opinion bien informé au Royaume-Uni estime inopportunes ces conséquences du système instauré par le Parlement par la voie de la loi de 1985 sur les sociétés.

81. Il n'appartient toutefois pas à la Cour de substituer sa propre opinion à celle du législateur national quant à la meilleure politique à adopter à cet égard. Le risque d'une atteinte non réparée à la réputation est inévitable si l'on veut donner à des enquêteurs indépendants, dans des conditions comme celles de la présente affaire, la liberté voulue pour faire sans crainte un rapport, non seulement aux autorités, mais encore, en dernier ressort, au public. C'est aux autorités nationales qu'il incombe au premier chef de déterminer dans quelle mesure l'intérêt de l'individu à la protection pleine et entière de sa réputation doit céder devant les exigences de l'intérêt de la communauté à une enquête indépendante sur les affaires des grandes sociétés faisant publiquement appel à l'épargne. L'argument des requérants revient à interpréter l'article 6 par. 1 (art. 6-1) comme conférant le droit à ce qu'un rapport comme celui-ci ne soit pas publié avant qu'un tribunal ne reprenne, sans doute sur une période plus longue, le même exercice de constatation des faits que celui auquel se sont livrés les inspecteurs. Pareil droit pourrait en réalité réduire à néant l'utilité d'informer le public des résultats des enquêtes administratives prévues à l'article 432 par. 2 de la loi de 1985 sur les sociétés. Ayant conclu à la légitimité du but non seulement de la préparation mais aussi de la publication du rapport des inspecteurs, la Cour ne saurait appliquer le critère de la proportionnalité de manière à rendre la publication impossible.

82. Eu égard à ce qui précède, la Cour ne peut dire que, dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de réglementer la conduite des affaires des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne, les autorités nationales aient outrepassé leur marge d'appréciation pour limiter l'accès des frères requérants aux tribunaux garanti par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), que ce soit du point de vue de l'état de la législation applicable ou de celui des effets de l'application qui en a été faite aux intéressés. Compte tenu notamment des

garanties entourant l'enquête dénoncée, la Cour conclut qu'un rapport raisonnable de proportionnalité peut passer pour avoir existé entre la liberté reconnue aux inspecteurs d'établir un rapport et le but légitime poursuivi dans l'intérêt public.

5. Conclusion

83. Selon la Cour, la limitation de la faculté pour les requérants, avant et après la publication du rapport des inspecteurs, d'engager une procédure judiciaire pour contester les constats de ceux-ci portant atteinte à leur réputation, ne s'analyse pas en un déni injustifié de leur "droit à un tribunal" visé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

C. Procédure contre des tiers

84. Le rapport de la Commission aborde une autre question: la publication du rapport des inspecteurs a-t-elle empêché un procès équitable et impartial dans les actions en diffamation que les requérants engagèrent contre l'Observer (paragraphe 13 et 34 ci-dessus), de sorte qu'ils se sont vu dénier un accès effectif à un tribunal qui se serait prononcé sur une contestation relative à leur droit de caractère civil au respect de leur honneur et de leur réputation?

Les trois frères n'ont pas repris ce grief dans leur argumentation devant la Cour; celle-ci n'aperçoit aucun motif, en droit ou en fait, d'en connaître d'office.

D. Récapitulation

85. La Cour ne constate de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en l'espèce sur aucun des points allégués.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 (art. 13)

86. Devant la Commission, les requérants affirmaient que le droit anglais, au mépris de l'article 13 (art. 13) de la Convention, ne leur offrait aucun recours effectif quant à leur plainte d'un manquement à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. L'article 13 (art. 13) est ainsi libellé:

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

87. La Commission conclut dans son rapport qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain de l'article 13 (art. 13). Dans leur mémoire à la Cour, les intéressés précisent qu'ils ne combattront pas cette conclusion.

88. Les requérants ayant en fait retiré ce grief, la Cour ne juge pas devoir examiner l'affaire aussi sous l'angle de l'article 13 (art. 13).

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Rejette l'exception préliminaire du Gouvernement;
2. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
3. Dit qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13) de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 21 septembre 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier f.f.

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante de M. Martens.

R. R.
H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE MARTENS

(Traduction)

1. Selon les requérants, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) a été enfreint parce que l'exception d'immunité équivaut à une restriction à leur droit d'accès aux tribunaux quant aux déclarations du rapport des inspecteurs préjudiciaires à leur réputation (paragraphe 64 de l'arrêt de la Cour).

2. Le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) car, d'après lui, la législation anglaise n'offrait aux requérants aucun droit de caractère civil dont ils pussent revendiquer le respect en justice (paragraphe 66).

3. Au terme du raisonnement qu'elle suit aux paragraphes 65-67 de son arrêt, la Cour prend pour "hypothèse que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique aux faits de la cause". J'appuie ce *modus procedendi*, encore que j'estime difficile de souscrire au raisonnement qui y conduit.

4. Le raisonnement de la Cour a pour point de départ la doctrine de celle-ci selon laquelle l'article 6 (art. 6) "ne vaut que pour les 'contestations' relatives à des 'droits et obligations' - de caractère civil - que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne" (paragraphe 65).

5. Dans mon opinion concordante dans l'affaire Salerno c. Italie (arrêt du 12 octobre 1992, série A n° 245-D, pp. 57 et suiv.), j'ai examiné la genèse de cette doctrine. Au paragraphe 3.4, j'ai rappelé que plusieurs juges¹ ont maintes fois sévèrement critiqué cette dernière, mais je n'ai pas précisé si j'adhérais moi aussi à ces critiques. Je suis parvenu à la conclusion qu'en tout cas, il n'y a pas place pour le critère de la "défendabilité" quand le requérant a bien eu accès à un tribunal qui a décidé du bien-fondé de sa cause: une décision sur une doléance non défendable doit elle aussi répondre aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

6. La présente affaire démontre que, dans le contexte d'une question d'accès à un tribunal aussi, le "critère de la défendabilité" constitue un trait malheureux de la jurisprudence de la Cour². Il contraint celle-ci à adopter un raisonnement dont la subtilité ne me paraît guère convaincante. Il n'est pas non plus clair, car que signifie "l'article 6 par. 1 (art. 6-1) peut trouver à s'appliquer jusqu'à un certain point" et dans quel cas ce phénomène extraordinaire se produira-t-il? Quand la réponse à la question de savoir si une personne a une prétention pouvant donner lieu à une action en justice dépendra-t-elle non seulement du contenu matériel du droit en cause tel que

¹ Voir, entre autres, l'opinion séparée du juge De Meyer dans l'affaire H. c. Belgique (arrêt du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, pp. 48 et suiv.).

² Je note accessoirement que je partage aussi l'opinion du juge De Meyer sur le rôle de l'exigence d'une "contestation"; il en découle que les paragraphes 56 et suivants ne me satisfont pas, eux non plus.

le définit le droit national, mais encore de l'existence de barrières procédurales?

7. A mon avis, le raisonnement de la Cour aurait été plus simple et plus persuasif sans les méandres qu'a exigés le maintien du "critère de la défendabilité"; il ne faisait aucun doute qu'il y avait eu atteinte au droit des requérants au respect de leur réputation. Que l'article 8 (art. 8) consacre ou non un tel droit importe peu puisque celui-ci existe, du moins en principe, dans toutes nos législations nationales et que l'on n'a pas prétendu qu'à cet égard la législation anglaise ménage une exception en ce sens qu'elle l'exclurait clairement et totalement. Nul doute non plus que le droit au respect de sa réputation soit un droit "de caractère civil" au sens autonome que cette notion prend à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Il s'ensuit qu'en cas d'atteinte à sa réputation, une personne a droit, en vertu de cette disposition, à l'accès à un tribunal remplissant les conditions fixées par celle-ci. On n'a en conséquence nul besoin de rechercher si, en droit anglais, l'exception d'immunité constitue une limitation matérielle à l'étendue du droit au respect de sa réputation ou un obstacle procédural à l'accès à un tribunal. Si elle s'était placée dans cette perspective, la Cour aurait pu aborder presque d'emblée la question essentielle de savoir si la limitation contestée se justifiait au regard des conditions énoncées dans sa jurisprudence (paragraphe 68).