

APPLICATION/REQUÊTE N° 6538/74

TIMES NEWSPAPER Ltd, The SUNDAY TIMES, Harold EVANS
v/the UNITED KINGDOM
c/ROYAUME-UNI

DECISION of 21 March 1975 on the admissibility of the application
DÉCISION du 21 mars 1975 sur la recevabilité de la requête

Article 25 of the Convention : *Application lodged by a legal person, a group of individual and a naturel person. All three may claim to be the victims of a breach of the Convention.*

Article 10, paragraph 2 of the Convention : *Whether the principles of contempt of court, which are the basis of a court injunction prohibiting any publication of press articles about a pending litigation, may justify a restriction to the freedom of expression. Question requiring an examination of the merits of the case.*

Article 25 de la Convention : *Requête introduite par une personne morale, un groupe de particuliers et une personne physique qui, tous trois, peuvent se prétendre victime d'une violation de la Convention.*

Article 10, paragraphe 2, de la Convention : *La notion de « contempt of court » invoquée par un tribunal pour interdire la publication d'articles de presse portant sur une affaire sub judice peut-elle justifier une restriction à la liberté d'expression ? Question nécessitant un examen du fond de l'affaire.*

THE FACTS

(français : voir p. 97)

The application was introduced on 19 January 1974 by Mr Harold Evans, a United Kingdom citizen, born in 1928 and resident in London. He is the Editor of The Sunday Times, being a weekly newspaper which is published and owned by Times Newspapers Ltd. He made the application both in his personal capacity and as Editor of The Sunday Times (hereafter called the third applicant), on behalf of The Sunday Times as a group of journalists (hereafter called the second applicant), and on behalf of Times Newspapers Limited (hereafter called the first applicant).

The application was registered on 26 February 1974 in the name of all three applicants who are represented in these proceedings by Mr Antony Whitaker, Legal Manager of Times Newspapers Limited.

The facts of the case, as they have been presented by the parties, may be summarised as follows :

The applicants' claim is that an injunction, issued by the High Court and upheld by the House of Lords, to restrain them from publishing an article in The Sunday Times dealing with thalidomide children and the settlement of their compensation claims in the United Kingdom constituted a breach of Art. 10 of the Convention.

The background and the facts of the application as they were presented to the Commission in the form of a 156 page loose leaf printed report by The Sunday Times headed "The Thalidomide Children and the Law", and as they have been set out in the report of the proceeding in the House of Lords, may be stated as follows :

"(a) Between 1958 and 1961 Distillers Co. (Biochemicals) Ltd. ("Distillers") manufactured and marketed in the United Kingdom drugs which contained an ingredient known as thalidomide which had initially been produced by a German manufacturing

company. The drugs were prescribed as sedatives for, among others, expectant mothers. In the year 1961 a number of mothers to whom the drugs had been administered gave birth to children suffering from severe physical deformities. In the same year Distillers withdrew all drugs containing thalidomide from the market.

(b) Following that withdrawal, claims were made against Distillers in respect of the malformed children on the basis that the cause of the deformities was the effect on the foetus of thalidomide administered to the mother during pregnancy. Actions were also brought in respect of persons alleged to have suffered peripheral neuritis as a result of the use of the drugs. Between the years 1962 and 1966 the parents of 70 of the deformed children issued writs against Distillers on behalf of the children and on their own behalf alleging, inter alia, negligence in the production, manufacture and marketing of the drugs containing thalidomide. Distillers by their defences in each of the actions denied, inter alia, that they had been negligent and put in issue the legal basis of the claims. Extensive particulars of the claims were sought and given.

(c) Following negotiations between the parties' legal advisers, on February 19, 1968, Hinchcliffe J. approved terms of settlement in 62 cases involving living malformed children on the basis that Distillers paid 40 per cent of the amount of damages to which each plaintiff would have been entitled if wholly successful in the proceedings. On July 30, 1969, by agreement between the parties, Hinchcliffe J. assessed damages in two representative actions on the assumption of full liability on the part of Distillers (*S. v. Distillers Co. (Biochemicals) Ltd.* (1970) 1 W.L.R. 114). Subsequently, damages in a further 56 out of the total of 62 cases were agreed and approved by the court. Of the remaining four cases, it was agreed in the case of one child that the deformities were not caused by thalidomide; one child died before the amount of damages could be approved by the court; and in two actions the amount of damages is still being negotiated.

(d) Of the other eight actions brought prior to 1968, three were included in the settlement of 1968 but, since the children concerned had died before the date of settlement, the approval of the court was not required and the cases were not listed with the 62 actions brought before the court. The writs in the remaining five actions were not issued within the limitation period of three years, and accordingly those cases were not included in the 1968 settlement.

(e) Following the settlement of the actions in 1968 and the statement made in court on behalf of Distillers on that occasion, further claims were made against Distillers by the parents and guardians of other deformed children. In 261 cases leave to issue writs out of time was granted ex parte by the court on various dates pursuant to the Limitation Act 1963. These actions and the additional five actions referred to in paragraph (d) remained pending before the Court. In addition to the 266 pending actions, claims on behalf of a further 123 children and their parents were advanced against Distillers but by agreement between the parties no writs were issued.

(f) In the latter part of 1971, Distillers, with a view to settlement of the 389 outstanding claims, put forward a scheme to establish a charitable trust fund to be administered for the benefit of the deformed children but subject to the condition that it was accepted by all the plaintiffs. The parents of all but five of the children concerned accepted the scheme and the terms of settlement offered by Distillers. The refusal of the parents of five children to agree to the scheme resulted in an application being made to the court to remove them from the office of next friend and to appoint the Official Solicitor in their respective places. On March 22, 1972, Hinchcliffe J. granted the application and substituted the Official Solicitor as next friend in each case. On April 12, 1972, the Court of Appeal (Lord Denning M.R., Edmund Davies and Lawton L. JJ.) reversed the decision of Hinchcliffe J. and reinstated each of the parents as next friend (*In re Taylor's Application* (1972) 2 Q.B. 369).

(g) Following the decision of the Court of Appeal in *In re Taylor's Application*, the five parents remained unwilling to accept the proposed scheme for establishing a charitable trust and this accordingly did not proceed. Further without prejudice

negotiations ensued, however, with a view to reaching a settlement of the 389 claims and on June 29, 1972, Distillers put forward fresh proposals for settlement of the claims."

The facts relating to children born between 1959 and 1962 and alleged to have been deformed as a result of their mothers having taken thalidomide as a tranquilliser or sleeping pill in pregnancy, had been reported regularly in The Sunday Times since 1967. In 1971/2 the paper decided to campaign for these children more directly and forcefully, in a series of investigative and leading articles. A number of such articles appeared and apparently brought about response at different stages from the public, Parliament, press and television, the City of London and also Distillers. The latter, who had always denied negligence, had made it clear that they would regard any comment or inquiry on the cases as contempt of court, but in 1973 nevertheless put forward a new settlement offer which was considerably above the original offers.

One of the proposed settlements was analysed by the Sunday Times of 24 September 1972 in an article headed: "Our Thalidomide Children: A Cause for National Shame" and at the end of this article the newspaper announced that it intended next to publish a long article tracing the history of the tragedy and the manufacture and testing of thalidomide in 1958-61. It was this future article whose publication was subsequently enjoined by order of the High Court.

The proceedings in the High Court were preceded by an exchange of letters in September/October 1972 between the Solicitor-General and the Attorney-General on the one side and Mr Harold Evans on the other side relating to the publication in question. Following the publication of the article on compensation on 24 September, Distillers had made a formal complaint to the Attorney-General claiming that the article constituted contempt of court in view of the litigation still outstanding. However, by letter of 9 October 1972 the Attorney-General informed the Legal Adviser to Times Newspapers Ltd., that he did not propose to take action over the matter already published and suggested that a copy of the proposed article should be sent to Distillers.

On 11 October 1972 The Sunday Times was informed by the Attorney-General's Office that representations had been made on behalf of Distillers and that the Attorney-General had decided to apply to the High Court for an injunction to restrain publication of this article. On 12 October the Attorney-General issued a writ against Times Newspapers Ltd.

The hearing before the High Court of Justice, Queens Bench Division, took place from 7 to 9 November 1972. On 17 November 1972 the Court decided that publication should not be allowed and that the injunction should be granted. The Divisional Court, presided over by Lord Widgery, found that the proposed article constituted contempt of court in that its avowed purpose was to persuade Distillers to pay more, or to settle for a higher figure than they would otherwise have been minded to settle for. The means by which this result was intended to be achieved was not by supplying the children's advisers with additional and valuable information, but by supplying that information to the public so that public opinion might be brought to bear on Distillers' attitude to this case. In a matter of "contempt of court" the court's concern was with ensuring that justice should be administered impartially in the court. Unilateral comment prior to the conclusion of the court hearing might prevent the due and impartial administration of justice in three principal ways: (1) it might affect and prejudice the mind of the tribunal itself even where, as in civil cases nowadays, juries were employed less and less; (2) it might affect witnesses who were to be called, and (3) it might prejudice the free choice and conduct of a party himself, causing that party to abandon his claim or to settle his claim for a lower figure than he would otherwise have been prepared to accept. As regards the argument that there were two competing public interests, namely the protection of the administration of justice on the one hand, and the right of the public to be informed on the other, the Divisional Court held, that it was not for a court to balance such competing public interests which was an administrative rather than a judicial function. Furthermore, the issue in the present case was not whether the full story of thalidomide should be told or withheld for all times, but whether it should be told now rather than after the determination of the pending cases. There was no public interest in immediate disclosure which could possibly outweigh the public interest in preventing the application of pressure to the parties to pending litigation.

The Court concluded that publication of the article complained of would create a serious risk of interference with Distillers' freedom of action in the litigation and it would therefore be a clear contempt.

Times newspapers Ltd. appealed against this judgment to the Court of Appeal which heard the case on 30 January and 1 and 2 February 1973. On 18 February 1973 the Court of Appeal composed of Lord Denning, Master of the Rolls, Lord Justice Phillimore and Lord Justice Scarman unanimously reversed the order of the Divisional Court for principally two reasons :

Firstly, the prohibition of unilateral comment applied only when litigation was pending and was actively in suit before the courts, and there had to appear to be a real and substantial danger of prejudice. However, in the present case, writs had been issued in 266 cases in 1968. In one case a statement of claim had been filed and a defence delivered in 1969, and in many cases, by agreement, no pleadings had been served. Nothing more had been done in these actions. The article which the Sunday Times proposed to publish drew attention to the moral responsibility of Distillers for all the 451 children, not merely the 266 who had issued writs. It did not prejudice pending litigation because that litigation was dormant and had been so for years. Although the article might have been intended to bring pressure to bear on Distillers to increase their offer, that pressure was legitimate in view of the fact that these claims ought to have been settled a long time ago and on generous terms.

— Secondly, the House of Commons had debated the whole subject on 29 November 1972 and these debates had been published. There had been two articles in the Daily Mail which in effect reproduced the article prepared for The Sunday Times and banned by the order of the Divisional Court. Although it was a different matter for Parliament to discuss a subject than for newspapers, the subjudice rules applied in the Houses of Parliament and in the courts should be broadly in line. To attempt to maintain the injunction in the face of what had been said in Parliament would mean that the courts were seeking to impose a standard at variance with that imposed by Parliament. In the light of the newspaper comment which had followed the debate it would be unfair discrimination to prohibit the defendants by injunction from publishing the article.

It appears that, although the Court of Appeal had refused the Attorney-General leave to appeal against their judgment to the House of Lords, the Attorney-General appealed successfully against this refusal and the hearing of his main arguments before Lords Reid, Morris of Borth-y-Gest, Diplock, Simon of Glaisdale, and Cross of Chelsea began in May 1973. On 18 July 1973 the Law Lords issued their judgment unanimously allowing the Attorney-General's appeal from the appeal court ruling on the following grounds :

Generally, the law of contempt of court was founded entirely on public policy. It was not there to protect the private rights of parties to a litigation or prosecution. It was there to prevent interference with the administration of justice and should be limited to what was reasonably necessary for that purpose. Public policy generally required a balancing of interests which might conflict. Freedom of speech should not be limited to any greater extent than was necessary but it could not be allowed where there would be a real prejudice to the administration of justice. The due administration of justice required first, that all citizens should have unhindered access to the constitutionally established courts of criminal or civil jurisdiction for the determination of disputes as to their legal rights and liabilities ; secondly, that they should be able to rely upon obtaining in the courts the arbitrament of a tribunal which is free from bias against any party and whose decision will be based upon those facts only that have been proved in evidence adduced before it in accordance with the procedure adopted in court of law ; and thirdly that, once the dispute had been submitted to a court of law, they should be able to reply upon there being no usurpation by any other person of the function of that court to decide it according to law.

On the other hand, the public interest in freedom of discussion stemmed from the requirement that members of a democratic society should be sufficiently informed that they might influence intelligently the decisions which might affect themselves. The public had a permanent interest in the general administration of justice and the general course of the law. But, as regards particular litigation, society, through its political and legal institutions, had established the relevant law as a continuing code, and had further established courts of

law to make the relevant decisions on the basis of such law. The paramount interest pendente lite was that legal proceedings should progress without interference. Once the proceedings were concluded, the balance of public interest shifted. The paramount interest of the public then was that it should be fully apprised of what has happened and hear unhampered debate on whether the law, procedure and institutions which it had ordained had operated satisfactorily. There was one particular situation where the law might strike the balance between the competing interest either way but in fact struck it in favour of freedom of discussion. This was true where a matter was already under public debate when litigation supervened which the continuance of the debate might interfere with. However, this applied only where the discussion might, as an incidental but not intended by-product, cause some likelihood of prejudice to a person who happens to be a litigant.

In the present case, the projected article was avowedly written with the purpose and object of arousing public sympathy with, and support for, the claims that were being made and in order to bring pressure upon Distillers to pay more. In the pending litigation one of the issues was whether Distillers had been negligent. The projected article had gone too far because, with much elaboration of facts and suggestions, while not asserting a settled conclusion, it, in effect, conveyed the message to all who would read the article that an examination of the issue as to negligence showed that there was a considerable case that could be presented against Distillers. It was not possible to say, that there was no contempt of court because the litigation in which it was seeking to interfere was "dormant". Even though no procedural step in the actions was being currently taken, the parties were in negotiation towards a settlement; and interference with such negotiation, by holding one of the parties up to obloquy in order to cause him to abandon some position which the law vouchsafed him, would amount to interference with the due course of justice, since the due course of justice included negotiation towards a settlement on the basis of the ordained law. It would be setting a bad example to discourage the settlement of civil actions by suspending the right of the parties to any remedy for contempt of court, so long as negotiations for a settlement were pending. In these circumstances the Divisional Court had been right in granting the injunction and nothing that had happened since had altered that position. In particular, the discussions in Parliament had not done so as these concentrated almost entirely on the moral obligation of Distillers. There was therefore no need to consider whether, if members of Parliament had taken it on themselves to discuss the legal issues in the case, that fact ought to have affected the attitude of the Courts to similar discussion in the Press.

On 25 July 1973 the Law Lords made an order that the cause be remitted to the Divisional Court with a direction to grant an injunction in the following terms: "That the defendants, Times Newspapers Ltd. by themselves, their servants, agents or otherwise, be restrained from publishing or causing or authorising or procuring to be published or printed any article or matter which prejudices the issues of negligence, breach of contract or breach of duty, or deals with the evidence relating to any of the said issues arising in any actions pending or imminent against Distillers Company (Biochemicals) Ltd. in respect of the development, distribution or use of the drug 'thalidomide', with liberty to apply to that court."

Complaints

The applicants complained that the decision of the House of Lords and the principles upon which it is founded amounted to a violation of the right to freedom of expression within the meaning of Art. 10 of the Convention.

They considered that in the twelve years since the thalidomide tragedy occurred there had been no public discussion of its causes and that, on present information, this prohibition would continue for several more years. This was a classic case where the English interpretation of the laws of contempt— in contrast to that of a number of other countries—was contrary to the public interest and a breach of Art. 10 of the Convention.

They asked the Commission to direct, alternatively to request, the United Kingdom Government to introduce legislation over-ruling the decision of the House of Lords and bringing the law of contempt into line with the Convention.

.....

THE LAW

1. The Commission has first considered the question which of the applicants, if any, can be regarded as the proper party or parties in the present case.

The respondent Government have submitted that, insofar as the injunction granted by the House of Lords applied to "Times Newspapers Ltd. by themselves, their servants, agents or otherwise", it was only the first applicant who was the proper party in this case having regard to Art. 25 (1) of the Convention. The second applicant had no natural or legal personality or corporate entity and was therefore not entitled to make an application under Art. 25. The second and third applicants had not proposed to publish the draft article on their own behalf or otherwise than in The Sunday Times and had therefore no interest or capacity separate from that of the first applicant in respect of the injunction concerned. Therefore, the application was incompatible *ratione personae* insofar as it was submitted by the second and third applicants.

The applicants have submitted that they were all proper parties in the present proceedings. The injunction was not confined to the draft article but covered any publication of the same kind, and not only in The Sunday Times or in the course of any particular individual's employment by Times Newspapers Ltd. Indeed, there were plans for the publication of a book on thalidomide and those journalists at The Sunday Times who were involved in the thalidomide investigation wished to continue their research and to publish the results, whether as professional journalists or as private individuals. Furthermore, the third applicant had been personally criticised in public for acquiescing in what the critics regarded as censorship without having been able to defend himself effectively. Therefore, both he personally and as Editor of The Sunday Times and The Sunday Times as a group of journalists were entitled under Art. 25 of the Convention to bring the present case before the Commission.

The relevant passage in Art. 25 (1) provides as follows :

"The Commission may receive petitions addressed to the Secretary-General of the Council of Europe from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention..."

In order to come within the terms of this provision, two conditions must be satisfied : the claimant must fall within any of the categories of petitioners mentioned in Art. 25 and he must *prima facie* be able to claim to be a victim of a breach of the Convention.

As regards the **first applicant** it is clear that both conditions are satisfied, and this is not in dispute between the parties. Times Newspapers Ltd. is a legal person under English law, a company with corporate capacity and limited liability, created by registration under the relevant statute. As such it falls clearly within one of the categories of petitioners set out in Art. 25 of the Convention as a "non-governmental organisation". Furthermore, it was the party in the domestic proceedings concerned in the present case and the injunction granted by the House of Lords expressly applies to it. It follows that the first applicant may clearly claim to be a victim of a breach of Art. 10 of the Convention notwithstanding the fact that it possesses legal and not natural personality (cf. also Decisions on the admissibility of Applications No. 2690/65, *T.V. Televisier v. the Netherlands*, Yearbook 9, p. 512 and No. 5178/71, *De Geillustreerde Pers N.V. v. the Netherlands*, Collection of Decisions 44, p. 13).

As regards the **second applicant** it is clear that The Sunday Times as a printing product, owned and published by the first applicant, does not as such fall within any of the categories of petitioners set forth in Art. 25 of the Convention, nor can it claim as such to be a victim of a breach of Art. 10.

However, in the present case, the application has been introduced by "The Sunday Times as a group of journalists". The name "Sunday Times" thus simply describes a group of individuals who are claiming themselves, as journalists, to be victims of a breach of Art. 10. In these circumstances the Commission finds that the second applicant also falls within the categories of petitioners mentioned in Art. 25 of the Convention provided that the individual members of the group have been identified*. The Commission is further

* On 12 April 1975 counsel for the applicants informed the Commission that the journalists concerned are MM. Harold Evans, Phillip Knightley, Bruce Page and Miss Elaine Potter.

satisfied that the members of this group of journalists have put forward a reasonable claim to be victims of a violation of Art. 10 of the Convention by alleging that the injunction in question prevents them from continuing, in whatever capacity, their investigation journalism concerning the drug thalidomide, including their plans to publish a book on the matter.

Finally, the **third applicant** brought the application in his personal capacity and as editor of *The Sunday Times*. It is clear that Mr Harold Evans as a natural person falls within the categories of petitioners included in Art. 25 of the Convention. The Commission also finds that he has put forward a reasonable claim to be victim of a violation of Art. 10 of the Convention by alleging that he is prevented, as editor of the *Sunday Times* and in his personal capacity, to make comments or give details which the injunction forbids, and from replying to criticism aimed at him for feeling bound by that injunction.

It follows that, for the reasons given, all three applicants are to be regarded as proper parties under Art. 25 of the Convention in the present case. In arriving at this conclusion the Commission sees no need to determine the full effect of the injunction at the present stage of the procedure, nor does it seem relevant to the Commission whether or not the claims of the first, second and third applicants to be victims of a violation of Art. 10 of the Convention are independent from each other.

2. The Commission has next considered the admissibility of the application under Art. 10 of the Convention which protects, subject to certain limitations, the right to freedom of expression.

The respondent Government are of the opinion that the application should be declared incompatible with the Convention insofar as it is directed against the principles of the English law on contempt of court which are at the basis of the House of Lords' decision, this being an abstract question. They have further submitted that any interference with the right to freedom of expression in the present case had been fully justified as having been necessary for maintaining the authority and impartiality of the judiciary within the meaning of para. (2) of Art. 10. Indeed, in balancing the public interest in preserving freedom of speech with the public interest in preserving the authority and impartiality of the judicial function and judicial process, the courts had stayed within the margin of appreciation allowed to them under the Convention when they had come to the conclusion that in the present case there was contempt of court because the article in question contained matters which prejudged the issue of pending litigation or was likely to cause public prejudgment of that issue. For these reasons the application, the scope of which was limited to the specific decision of the House of Lords granting the injunction, was manifestly ill-founded within the meaning of Art. 27 (2) of the Convention.

The applicants think that the principles on which the decision of the House of Lords was based must necessarily be included in the examination of the case, and that there is no question of the application being, even partially, of an abstract character. They have further submitted that the interference complained of by them could not be justified under para. 2 of Art. 10. In their view, and for various reasons indicated, the restrictions of the English law of contempt on freedom of expression as laid down by the decision of the House of Lords went far beyond what was necessary in a democratic society and fell well outside the national authorities' margin of appreciation under Art. 10 of the Convention. Their application was therefore not manifestly ill-founded under Art. 27 (2) of the Convention.

The Commission finds that there is no doubt that the applicants' freedom of expression has been restricted by the decision of the House of Lords. This is also admitted by the respondent Government. The only question before the Commission is whether in the circumstances of the present case this restriction of the freedom of expression can be justified under Art. 10 (2) of the Convention. It is in this context that the rules of the common law on contempt of court which are at the basis of the injunction enter the scene. In other words, the question before the Commission is whether the rules of contempt of court as applied in the decision of the House of Lords granting the injunction are a ground justifying the restriction under Art. 10 para. (2). This is not an abstract question in the meaning of the Commission's earlier case-law, including the decision on Application No. 290/57 which was cited by the respondent Government.

Art. 27 (2) in requiring the Commission to declare inadmissible any application from an individual, a non-governmental organisation or group of individuals which it considers to be

manifestly ill-founded, does not permit the Commission at the stage of admissibility, to reject a complaint which cannot be so described (see, for example, decisions on the admissibility of Applications No. 5100 to 5102/71, 5354/72, 5370/72. *Five Soldiers v. the Netherlands*, Yearbook 15, pp. 508-556, with further references).

In the present case the Commission has carried out a preliminary examination of the information and arguments submitted by the parties. The Commission finds that these raise substantial issues under Art. 10 of the Convention whose determination should depend on an examination of their merits. It follows that the application cannot be regarded as manifestly ill-founded within the meaning of Art. 27 (2) of the Convention, and no other ground for declaring it inadmissible has been established.

For these reasons, the Commission

DECLARES ADMISSIBLE and retains the application submitted by all three applicants, without in any way prejudging the merits of the case.

(*TRADUCTION*)

EN FAIT

La requête a été introduite le 19 janvier 1974 par M. Harold Evans, citoyen du Royaume-Uni, né en 1928 et domicilié à Londres. Le requérant est le rédacteur en chef de *Sunday Times*, hebdomadaire édité par son propriétaire, la *Times Newspaper Ltd*. M. Evans a présenté la requête à la fois en sa qualité personnelle de rédacteur en chef du *Sunday Times* (appelé ci-après le troisième requérant), au nom du *Sunday Times* en tant que groupe de journalistes (appelé ci-après le deuxième requérant) et enfin au nom de la *Times Newspaper Ltd* (appelée ci-après le premier requérant).

La requête a été enregistrée le 26 février 1974 au nom des trois requérants, que représente dans la procédure devant la Commission M. Antony Whitaker, Directeur juridique de la *Times Newspaper Ltd*.

Les faits de la cause, tels qu'ils sont présentés par les parties, peuvent se résumer ainsi :

Les requérants allèguent que l'ordonnance rendue par la High Court of Justice, et confirmée par la Chambre des Lords, leur enjoignant de ne pas publier dans le *Sunday Times* un article traitant des enfants victimes de la thalidomide au Royaume-Uni et du règlement des demandes d'indemnisation constitue une violation de l'article 10 de la Convention.

L'historique et les faits concernant la requête, tels que le *Sunday Times* les a présentés à la Commission sous forme d'un rapport imprimé sur 156 pages de feuilles détachées et intitulé « *The Thalidomide Children and the Law* ». (Les enfants victimes de la thalidomide face à la loi), et tels que le compte rendu de la procédure devant la Chambre des Lords les a établis, peuvent être exposés comme suit :

« (a). Entre 1958 et 1961, la *Distillers Co. (Biochemicals) Ltd.* (ci-après dénommée « la *Distillers* ») a fabriqué et mis sur le marché au Royaume-Uni des médicaments dans la composition desquels entraient une substance connue sous le nom de thalidomide, initialement fabriquée par une entreprise allemande. Ces médicaments étaient prescrits comme sédatifs, pour les femmes enceintes notamment. Au cours de l'année 1961, un certain nombre de mères à qui ces médicaments avaient été prescrits ont donné naissance à des enfants présentant des difformités physiques graves. Au cours de la même année, la *Distillers* a retiré du marché tous les médicaments contenant de la thalidomide.

(b) Après de retrait, la *Distillers* a été l'objet de demandes d'indemnisation présentées au nom des enfants difformes et fondées sur ce que les difformités étaient dues à l'effet sur le fœtus de la thalidomide administrée à la mère pendant la grossesse. Des actions ont aussi été intentées au nom de personnes censées avoir souffert de névrites des nerfs périphériques du fait de l'absorption de ces médicaments. Entre 1962 et 1966, les parents de 70 des enfants difformes ont introduit une instance contre la *Distillers* au nom de leurs enfants et en leur nom propre, en alléguant notamment une négligence dans la production, la fabrication et la commercialisation des médicaments

contenant de la thalidomide. Pour sa défense, dans chacune des actions intentées contre elle, la Distillers a notamment nié avoir fait preuve de négligence et contesté le fondement juridique des action intentées contre elle. D'amples détails concernant les griefs invoqués ont été demandés et fournis.

(c) A l'issue de négociations entre les conseils juridiques des parties, le juge Hinchcliffe a, le 19 février 1968, approuvé les conditions d'un règlement de 62 cas portant sur des enfants difformes vivants, selon lesquelles la Distillers versait 40% du montant des dommages et intérêts auxquels aurait eu droit chacun des plaignants s'il avait pleinement gagné son procès. Le 30 juillet 1969, à la suite d'un accord entre les parties, le juge Hinchcliffe, a évalué les dommages et intérêts à verser dans deux cas représentatifs, dans l'hypothèse d'une pleine responsabilité de la Distillers (S.v. Distillers Co. (Biochemicals) Ltd. (1970) 1 W.L.R. 114). Ultérieurement, les parties se sont entendues sur le montant des dommages à accorder dans 56 cas sur 62, approuvé par le tribunal. Pour les quatre cas restants, il a été admis que pour le premier, les difformités de l'enfant n'avaient pas été provoquées par la thalidomide ; dans le deuxième, l'enfant est mort avant que le tribunal ait pu approuver le montant des dommages et intérêts et dans les deux dernières actions, le montant des dommages et intérêts fait encore l'objet de négociations.

(d) Sur les huit autres actions intentées avant 1968, trois faisaient partie du règlement de 1968 mais les enfants concernés étant décédés avant la date du règlement, l'approbation du tribunal n'a pas été requise et ces affaires ne figurent pas dans les 62 portées devant le tribunal. Pour les cinq actions restantes, l'instance n'ayant pas été introduite dans le délai légal de trois ans, elles n'ont pas été incluses dans le règlement de 1968.

(e) A la suite du règlement de ces affaires en 1968 et de la déclaration faite à cette occasion devant le tribunal au nom de la Distillers, de nouvelles actions en réparation ont été intentées contre la Distillers par les parents et tuteurs d'autres enfants difformes. Dans 261 cas, le tribunal a accordé de lui-même, à des dates diverses, l'autorisation de déposer l'acte introductif d'instance en dehors du délai légal, en application de la loi de 1963 sur les délais (Limitation Act 1963). Ces affaires plus les cinq actions mentionnées au paragraphe (d) sont pendantes devant le tribunal. En sus des 266 actions pendantes, des demandes de réparation ont été présentées au nom de 123 autres enfants et de leurs parents mais, à la suite d'un accord intervenu entre les parties, aucun acte introductif d'instance n'a été déposé.

(f) Dans la dernière partie de 1971, afin de régler les 389 demandes de réparation en suspens, la Distillers proposa de créer un fonds de secours au bénéfice des enfants difformes mais en posant comme condition que cette solution soit acceptée par tous les plaignants. Tous les parents des enfants concernés sauf cinq acceptèrent le projet et les conditions de règlement offertes par la Distillers. Le refus des parents de ces cinq enfants entraîna la présentation au tribunal d'une requête tendant à leur enlever la qualité de curateurs ad litem et à faire nommer à leur place l'Official Solicitor. Le 22 mars 1972, le juge Hinchcliffe fit droit à la demande et, dans chaque affaire, remplaça les parents par l'Official Solicitor comme curateur ad litem des enfants. Le 12 avril 1972, la cour d'appel (Lord Denning, premier Président, MM. Edmund Davies et Lawton, conseillers) annulèrent la décision du juge Hinchcliffe et rétablirent chacun des parents comme curateurs ad litem (*In re Taylor's Application* (1972) 2 Q.B. 369).

(g) Après la décision de la cour d'appel dans l'affaire Taylor précitée, les cinq couples de parents persistèrent dans leur refus d'accepter la création d'un fonds de secours, projet qui n'eut donc pas de suite. Néanmoins, sous toutes réserves, les négociations se poursuivirent pour parvenir à un règlement des 389 actions en réparation et, le 29 juin 1972, la Distillers formula de nouvelles propositions de règlement.

Depuis 1967, le Sunday Times a régulièrement rendu compte des faits concernant les enfants nés entre 1959 et 1962 et dont les malformations seraient dues à l'absorption par leur mère, pendant la grossesse, de tranquillisants ou de somnifères contenant de la thalidomide. En 1971-1972, ce journal décida de faire plus directement et plus vigoureuse-

ment campagne pour ces enfants en publiant à leur sujet une série d'enquêtes et d'éditoriaux. Un certain nombre de ces articles ont effectivement paru et ont apparemment suscité des réactions à différents niveaux, dans le public, au Parlement, dans la presse et à la télévision, dans le milieu des affaires et aussi chez la Distillers. Cette dernière, qui a toujours nié avoir fait preuve de négligence, fit clairement savoir qu'elle considérerait tout commentaire ou toute enquête sur ces affaires comme un « mépris de la Cour » (contempt of Court) mais la société n'en fit pas moins en 1973 une nouvelle offre de règlement qui dépassait de beaucoup ses premières propositions.

Le Sunday Times analysa l'une des offres de règlement dans un article paru le 24 septembre 1972, intitulé « Our Thalidomide Children : A Cause for National Shame » (Nos enfants victimes de la thalidomide : une honte pour le pays), et où il annonçait in fine son intention de publier prochainement un long article retraçant l'historique de la tragédie et de la fabrication et des essais de la thalidomide de 1958 à 1961. C'est ce futur article dont la High Court of Justice a ultérieurement, par une ordonnance, interdit la publication.

La procédure devant la High Court of Justice fut précédée, en septembre et octobre 1972, d'un échange de lettres entre d'une part le Solicitor General et l'Attorney General et d'autre part M. Harold Evans à propos de cette publication. Après la parution de l'article concernant l'indemnisation, le 24 septembre, la Distillers adressa une protestation officielle à l'Attorney General en prétendant que l'article en question pouvait être qualifié de « contempt of court » compte tenu de ce que la justice était saisie de l'affaire. Toutefois, par lettre du 9 octobre 1972, l'Attorney General informa le conseiller juridique de Times Newspaper Ltd. qu'il n'avait pas l'intention de réagir à propos des articles déjà parus mais il suggérait d'envoyer à la Distillers une copie de l'article en cours de préparation.

Le 11 octobre 1972, les services de l'Attorney General informèrent le Sunday Times que des protestations avaient été formulées au nom de la Distillers et que l'Attorney General avait décidé de solliciter de la High Court of Justice une ordonnance tendant à empêcher la publication de cet article. Le 2 octobre, l'Attorney General signifiait une assignation à la Times Newspapers Ltd.

L'audience devant la Queens Bench Division de la High Court eut lieu du 7 au 9 novembre 1972. Le 17 novembre 1972, la Divisional Court décidait de ne pas autoriser la publication des articles et de faire droit à la demande d'ordonnance. La Cour, présidée par Lord Widgery, estima que l'article proposé constituait un acte de « contempt of court » en ce sens que son but avoué était d'inciter la Distillers à verser une réparation plus importante ou à offrir un montant plus élevé qu'elle n'en aurait eu autrement l'intention. Pour aboutir à ce résultat, le journal se proposait non pas de fournir aux conseillers juridiques des enfants des renseignements complémentaires intéressants mais de fournir ces renseignements au public, de façon que l'opinion publique pèse sur l'attitude de la Distillers dans cette affaire. En matière de « contempt of court », le souci du tribunal est de s'assurer que la justice peut être rendue de manière impartiale. Or, si l'une des parties se livre unilatéralement à des commentaires avant la fin du procès, cela peut nuire à la bonne administration et à l'impartialité de la justice de trois manières principales :

(1) Cela peut gêner et modifier l'opinion du tribunal lui-même, même si le recours aux jurys se fait de plus en plus rare, comme c'est le cas de nos jours en matière civile ;

(2) cela peut avoir un effet sur les témoins qui doivent être cités et

(3) cela peut nuire à la liberté de choix et d'attitude d'une partie en l'amenant à renoncer à ses prétentions ou à accepter un arrangement pour un montant plus faible que celui qu'elle eût été disposée à accepter autrement. Quant à la thèse selon laquelle il y aurait en présence deux aspects contradictoires de l'intérêt public, à savoir la sauvegarde de l'administration de la justice et le droit du public à être informé, la Cour a décidé qu'il n'appartient pas à un tribunal de mettre en balance ces deux aspects concurrents de l'intérêt public et qu'il s'agit là d'une question plus administrative que judiciaire. De surcroît, la question n'est pas, en l'espèce, de savoir s'il faut divulguer ou cacher à tout jamais l'histoire intégrale de la thalidomide, mais s'il faut la raconter maintenant plutôt qu'après qu'une décision judiciaire soit intervenue sur les affaires en instance. Or, aucun intérêt public exigeant la révélation immédiate de cette histoire ne saurait l'emporter sur l'intérêt public d'empêcher toute pression sur les parties à un procès en cours. La Cour en a conclu que la publication de l'article incriminé créerait un risque grave de violation de la liberté d'action de la Distillers dans le procès et constituerait par là même un acte de « contempt of court » manifeste.

Times Newspapers Ltd. recourut contre cette décision auprès de la cour d'appel qui entendit l'affaire le 30 janvier et les 1^{er} et 2 février 1973. Le 18 février 1973, la cour d'appel composée de Lord Denning, Premier Président, et de MM. Phillimore et Scarmon, conseillers, a, à l'unanimité, annulé l'ordonnance de la Divisional Court, principalement pour deux raisons :

Tout d'abord, l'interdiction de se livrer unilatéralement à des commentaires ne vaut que lorsqu'une action est pendante, qu'un procès est effectivement en cours devant les tribunaux et qu'il semble y avoir un danger réel et substantiel de préjudice. Toutefois, en l'espèce, les assignations à comparaître avaient été signifiées en 1968 pour 266 affaires ; dans l'un des cas, une demande avait été déposée et un mémoire de la défenderesse avait été notifié en 1969, mais dans bien des cas, par accord entre les parties, aucune conclusion n'avait été déposée. Les choses n'étaient pas allées plus loin dans ces actions. L'article que le Sunday Times se proposait de publier attirait l'attention du public sur la responsabilité morale de la Distillers pour 451 enfants au total, et pas seulement les 266 qui avaient introduit une instance. L'article ne préjugait pas d'une affaire en cours puisque l'affaire était en sommeil et ceci, depuis des années. L'article cherchait peut-être à faire pression sur la Distillers pour l'amener à augmenter ses offres d'indemnisation mais pareille pression était légitime car les demandes de réparation auraient dû être réglées depuis longtemps et selon des conditions généreuses.

Deuxièmement, la Chambre des Communes avait débattu de la question le 29 novembre 1972 et le compte rendu des débats avait été publié. Par ailleurs, deux articles parus dans le Daily Mail reproduisaient en fait l'article prévu pour le Sunday Times et interdit par l'ordonnance de la Divisional Court. Certes, la situation est différente lorsqu'une question fait l'objet d'un débat au Parlement ou lorsqu'elle donne lieu à une discussion dans la presse, mais il faudrait, lorsqu'il s'agit d'affaires pendantes, assurer dans l'ensemble la conformité des règles qu'applique le Parlement et de celles qu'appliquent les tribunaux. Tenter de maintenir l'ordonnance face à ce qui a été dit au Parlement reviendrait à dire que les tribunaux cherchaient à imposer une règle différente de celle établie par le Parlement. Vu les commentaires de la presse sur les débats au Parlement, ce serait une discrimination injuste que d'interdire aux défenseurs, par ordonnance du tribunal, la publication de l'article incriminé.

Il appert qu'après le refus opposé par la Cour d'appel d'autoriser l'Attorney General à interjeter appel de sa décision devant la Chambre des Lords, l'Attorney General, après avoir recouru avec succès contre ce refus, put faire entendre, à partir de mai 1973, ses principaux arguments devant les Lords Reid, Morris of Borth-y-Gest, Diplock, Simon of Glaisdale et Cross of Chelsea. Le 18 juillet 1973, les « Law Lords » ont, à l'unanimité, fait droit au recours de l'Attorney General contre la décision de la cour d'appel, et ceci pour les motifs suivants :

D'une manière générale, les règles du « contempt of court » sont entièrement fondées sur des motifs d'ordre public. Leur but n'est pas de sauvegarder les droits particuliers des parties à un procès ou à une poursuite pénale. Elles visent à empêcher toute ingérence dans l'administration de la justice et doivent se borner à ce qui est raisonnablement nécessaire pour parvenir à cet objectif. L'ordre public requiert généralement un équilibre entre des intérêts qui peuvent être contradictoires. La liberté d'expression ne doit pas être limitée plus qu'il n'est nécessaire, mais elle devrait céder devant le danger d'un préjudice réel dans l'administration de la justice. Une bonne administration de la justice exige : premièrement, que tous les citoyens puissent accéder sans entraves aux tribunaux constitutionnellement établis, tant en matière civile que pénale, pour que soient tranchés les différends concernant leurs droits et obligations ; deuxièmement, que tous les citoyens puissent compter trouver auprès des tribunaux l'arbitrage d'un juge dépourvu de tout préjugé à l'égard de l'une ou l'autre partie et qui fondera sa décision sur les seuls faits établis par les moyens de preuve qui lui auront été présentés conformément à la procédure adoptée en matière judiciaire ; et troisièmement, qu'une fois le litige soumis à un tribunal, tous les citoyens puissent compter qu'aucune autre personne n'usurpera le rôle du tribunal de trancher le litige conformément à la loi.

D'un autre côté, l'intérêt public de jouir de la liberté de discussion vient de la nécessité, pour les membres d'une société démocratique, d'être suffisamment informés pour

pouvoir exercer une influence intelligente sur les décisions susceptibles de les affecter. Les citoyens ont certes un intérêt permanent à voir en général la justice bien administrée et la loi bien appliquée. Mais en ce qui concerne un procès donné, la société a, grâce à ses institutions politiques et juridiques, fixé la législation nécessaire sous forme d'un code permanent, après quoi elle a créé les tribunaux chargés de statuer en se fondant sur cette législation. Dans une affaire en instance de jugement, l'intérêt primordial est que la procédure judiciaire progresse sans ingérence de qui que ce soit. Une fois la procédure terminée, l'équilibre se modifie puisque l'intérêt primordial des citoyens est alors qu'ils soient pleinement informés de ce qui s'est passé et que puisse être discuté librement devant eux le point de savoir si la loi, la procédure et les institutions dont ils ont ordonné la création ont fonctionné de manière satisfaisante. Il est un cas particulier où la loi pourrait faire pencher la balance soit en faveur de l'un soit en faveur de l'autre des intérêts concurrents, mais où, en fait, elle donne l'avantage à la liberté de discussion : lorsqu'une question fait déjà l'objet d'un débat public au moment où s'ouvre un procès que la poursuite du débat pourrait perturber. Ceci ne se produit toutefois que lorsque le débat pourrait incidemment, **mais non intentionnellement**, causer un tort éventuel à une personne qui se trouve être un plaideur.

En l'espèce, l'article projeté était ouvertement écrit avec l'intention et dans le but de susciter la sympathie et l'appui du public en faveur des demandes en réparation adressées à la Distillers et de faire pression sur cette société pour qu'elle consente à payer davantage. Dans les procès en instance, l'un des points litigieux était de savoir si la Distillers avait fait preuve de négligence. Or l'article projeté allait trop loin, en ce sens que, sans toutefois conclure, il accumulait des faits et des suggestions qui induisaient tout lecteur à penser qu'en examinant la question d'une négligence éventuelle, on pouvait formuler contre la Distillers de sérieux griefs. On ne saurait dire qu'il n'y a pas eu ingérence dans le procès du fait que l'affaire visée par l'article était « en sommeil ». En effet, quand bien même aucune mesure de procédure n'était en cours à ce moment, les parties n'en étaient pas moins en train de négocier pour arriver à un règlement ; or toute tentative d'influencer cette négociation, en exposant l'une des parties à la vindicte publique pour l'obliger à abandonner certaines des positions que la loi lui garantit, reviendrait à perturber la bonne administration de la justice puisque cette administration inclut les négociations pour arriver à un règlement sur la base de ce que prescrit la loi. Ce serait donner un mauvais exemple que de décourager le règlement de procès civils en suspendant le droit des parties à toute voie de recours contre un acte de « contempt of court », tant que les négociations pour un règlement sont en cours. Dans ces conditions, la Divisional Court a eu raison de faire droit à la demande d'ordonnance et aucun événement ultérieur ne permet de modifier cette position. Les débats au Parlement notamment n'ont rien modifié puisqu'ils tournaient presque exclusivement autour des obligations morales de la Distillers. Il n'y a donc nul besoin d'examiner si, lorsque les parlementaires ont pris sur eux de discuter des problèmes juridiques de l'affaire, cela aurait dû modifier l'attitude des tribunaux à l'égard d'un débat analogue dans la presse.

Le 25 juillet 1973, les « Law Lords » ordonnèrent le renvoi de l'affaire devant la Divisional Court en chargeant cette dernière d'émettre une ordonnance ainsi libellée : « Que le défendeur, la Times Newspapers Ltd., s'abstient, elle-même et ses préposés, de publier ou de provoquer, d'autoriser ou de faciliter les publication ou l'impression de tout article ou texte préjugant des questions de négligence, de violation de contrat ou de manquement à une obligation, ou qui ait trait aux moyens de preuve relatifs à l'une des questions qui se posent dans les actions dirigées contre la Distillers company (Biochemicals) Ltd., en instance ou sur le point d'être introduites, et concernant la mise au point, la distribution ou l'emploi de la substance appelée « thalidomide » ; les intéressés ont faculté de s'adresser à ce tribunal.

GRIEFS

Les requérants se plaignent que la décision de la Chambre des Lords et les principes sur lesquels elle s'appuie constituent une violation du droit à la liberté d'expression, au sens de l'article 10 de la Convention.

Ils estiment que, dans les douze ans qui ont suivi la tragédie de la thalidomide, cette affaire n'a fait l'objet d'aucun débat public et que, vu les informations dont on dispose,

cette situation d'interdit se poursuivra pendant plusieurs années encore. Il s'agit là d'un cas classique où, contrairement à celle d'un certain nombre d'autres pays, l'interprétation anglaise du droit sur le « contempt of court » est contraire à l'intérêt public et constitue une violation de l'article 10 de la Convention.

Les requérants demandent à la Commission d'ordonner ou de demander au Gouvernement du Royaume-Uni de faire adopter une législation qui annulerait la décision de la Chambre des Lords et mettrait le droit relatif au « contempt of court » en harmonie avec la Convention.

.....

EN DROIT

1. La Commission a d'abord examiné le point de savoir quels sont ceux des requérants qui peuvent être considérés comme ayant qualité pour être parties dans la présente affaire.

Le Gouvernement défendeur a soutenu que, pour autant que l'ordonnance décernée par la Chambre des Lords, s'adresse à la « Times Newspapers Ltd. elle-même et à ses préposés », seul le premier requérant a qualité pour présenter une requête à la Commission, conformément à l'article 25, § 1, de la Convention ; que le deuxième requérant n'étant ni une personne physique, ni une personne morale, ni une entité constituée corporativement, il n'est pas habilité à présenter une requête au sens de l'article 25 ; que les deuxième et troisième requérants n'ayant pas proposé de publier le projet d'article pour leur propre compte ou ailleurs que dans le Sunday Times, ils n'ont pas un intérêt ou une qualité distincts de celle du premier requérant en ce qui concerne l'ordonnance incriminée. En conséquence, la requête est incompatible *ratione personae* avec la Convention pour autant qu'elle est présentée par les deuxième et troisième requérants.

Les requérants ont fait valoir quant à eux qu'ils avaient tous qualité pour être parties dans la présente affaire. L'ordonnance du tribunal ne se limitait pas en effet au projet d'article, mais concernait toute publication du même genre, et non seulement dans le Sunday Times ou dans le cadre d'une activité particulière au service de la Times Newspapers Ltd. Il était même prévu, en fait, la publication d'un livre sur la thalidomide et les journalistes qui, au Sunday Times, se sont occupés de l'enquête sur la thalidomide, souhaitaient poursuivre leurs recherches et en publier les résultats, soit en leur qualité de journalistes professionnels soit en tant que particuliers. De plus, le troisième requérant a fait personnellement l'objet d'attaques dans le public pour s'être conformé à ce que les critiques considèrent comme une censure, et n'avoir pas su se défendre convenablement. Aussi considère-t-il que lui-même, tant personnellement qu'en sa qualité de rédacteur en chef du Sunday Times, et que le Sunday Times, en tant que groupe de journalistes, sont tous deux habilités, en vertu de l'article 25 de la Convention, à porter la présente affaire devant la Commission.

Le passage pertinent de l'article 25, § 1, est ainsi conçu :

« La Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou groupe de particuliers, qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention... ».

Pour satisfaire aux prescriptions de cet article, deux conditions doivent être remplies : le demandeur doit entrer dans l'une des catégories de requérants mentionnées à l'article 25 et il doit, selon un premier examen, pouvoir se prétendre victime d'une violation de la Convention.

Pour ce qui est du **premier requérant**, il est clair que les deux conditions sont remplies, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté entre les parties. La Times Newspapers Ltd. est une personne morale en droit anglais, une société à responsabilité limitée, dotée de la capacité juridique et créée selon enregistrement conformément à la loi. En cette qualité, il est clair qu'il rentre dans l'une des catégories de requérants énumérées à l'article 25 de la Convention sous le nom d'« organisation non gouvernementale ». De surcroît, il s'agit de la partie dans la procédure nationale incriminée et l'ordonnance décernée par la Chambre des Lords la vise expressément. Il s'ensuit que le premier requérant peut sans aucun doute se prétendre victime d'une violation de l'article 10 de la Convention, nonobstant le fait qu'il est

doté de la personnalité morale et non pas physique (voir aussi Décisions sur la recevabilité des requêtes N° 2690/65, N.V. Televisier c/Pays-Bas, Annuaire 9, pp. 513 et N° 5178/71, de Geillustreerde Pers. N.V. c/Pays-Bas, Recueil de décisions 44, p. 13).

En ce qui concerne le **deuxième requérant**, il est clair qu'en tant qu'imprimé, propriété du premier requérant et édité par lui, le Sunday Times ne rentre dans aucune des catégories de requérants énumérées à l'article 25 de la Convention et ne peut pas, comme tel, se prétendre victime d'une violation de l'article 10.

En l'espèce toutefois, la requête a été présentée par « le Sunday Times en tant que groupe de journalistes ». L'appellation « Sunday Times » désigne donc simplement un groupe de particuliers qui se prétendent, en tant que journalistes, victimes d'une violation de l'article 10. Dans ces conditions, la Commission estime que le deuxième requérant rentre aussi dans les catégories mentionnées à l'article 25 de la Convention, à la condition que les membres individuels du groupe soient identifiés*. La Commission admet que les membres de ce groupe de journalistes ont prétendu raisonnablement être victimes d'une violation de l'article 10 de la Convention en alléguant que l'injonction incriminée les empêche de poursuivre, en quelque qualité que ce soit, leurs travaux journalistiques de recherche sur la thalidomide, y compris leur projet de publier un livre sur la question.

Enfin, le **troisième requérant** a introduit la requête en sa qualité personnelle et en tant que rédacteur en chef du Sunday Times. Il est clair que M. Harold Evans rentre, en tant que personne physique, dans l'une des catégories de requérants mentionnées à l'article 25 de la Convention. La Commission estime aussi qu'il prétend raisonnablement être victime d'une violation de l'article 10 de la Convention en alléguant qu'en sa qualité de rédacteur en chef du Sunday Times et à titre personnel, il ne peut ni faire les commentaires ou donner les détails que l'ordonnance du tribunal interdit, ni répondre aux critiques dont il est l'objet parce qu'il se sent lié par cette ordonnance.

Il s'ensuit, pour les motifs indiqués, que les requérants ont tous trois, en l'espèce, qualité pour présenter une requête conformément à l'article 25 de la Convention. En parvenant à cette conclusion, la Commission ne voit pas la nécessité de déterminer, au stade actuel de la procédure, la totalité des effets de l'ordonnance ; il ne lui paraît pas non plus utile de rechercher si les griefs des premier, deuxième et troisième requérants se prétendant victimes d'une violation de l'article 10 de la Convention, sont indépendants les uns des autres.

2. La Commission a ensuite envisagé la recevabilité de la requête sous l'angle de l'article 10 de la Convention qui protège, dans certaines limites, le droit à la liberté d'expression.

Le Gouvernement défendeur estime que la requête devrait être déclarée incompatible avec la Convention pour autant qu'elle est dirigée contre les principes du droit anglais sur le « contempt of court » qui sont à la base de la décision de la Chambre des Lords, et qu'il s'agit là d'une question abstraite. Le Gouvernement a soutenu d'autre part qu'en l'occurrence, toute restriction à l'exercice du droit à la liberté d'expression était pleinement justifiée comme nécessaire pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire au sens du § 2 de l'article 10. Il est certain qu'en mettant en balance l'intérêt public de garantir la liberté d'expression et l'intérêt public de garantir l'autorité et l'impartialité de la fonction judiciaire et de l'administration de la justice, les tribunaux sont bien demeurés dans les limites de la marge d'appréciation que leur laisse la Convention, lorsqu'ils sont parvenus à la conclusion qu'il y avait en l'espèce « contempt of court » du fait qu'une partie de l'article en question préjugait de l'issue du procès ou était susceptible d'amener le public à en préjuger. C'est pourquoi la requête, dont l'objet se limite à la décision spécifique de la Chambre des Lords faisant droit à la demande d'ordonnance, serait manifestement mal fondée au sens de l'article 27, § 2, de la Convention.

Les requérants sont d'avis que les principes sur lesquels se fonde la décision de la Chambre des Lords doivent nécessairement faire partie de l'examen de l'affaire et que, même en partie, la requête n'a rien d'abstrait. De plus, ils ont soutenu que les restrictions dont ils se plaignent ne sauraient se justifier sous l'angle du § 2 de l'article 10. Selon eux, pour les diverses raisons indiquées, les restrictions qu'apporte à la liberté d'expression le droit anglais sur le « contempt of court », telles que fixées par la décision de la Chambre

* Le 12 avril 1975, l'avocat des requérants a informé la Commission que les journalistes concernés sont MM. Harold Evans, Phillip Knightley, Bruce Page et Mlle Elaine Potter.

des Lords, vont bien au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique et excèdent de beaucoup la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales par l'article 10 de la Convention. Leur requête n'est donc pas manifestement mal fondée au sens de l'article 27, § 2, de la Convention.

La Commission estime qu'il ne fait aucun doute que la liberté d'expression des requérants a été restreinte par la décision de la Chambre des Lords, ce que reconnaît d'ailleurs le Gouvernement mis en cause. Le seul point soumis à la Commission est celui de savoir si, en l'espèce, cette restriction de la liberté d'expression peut se justifier sous l'angle de l'article 10, § 2 de la Convention. C'est dans ce contexte qu'entrent en jeu les règles de la « Common law » relative au « contempt of court » sur lesquelles se fonde l'ordonnance du tribunal. Autrement dit, la question que doit examiner la Commission est celle de savoir si les règles du « contempt of court », telles qu'elles sont appliquées dans la décision de la Chambre des Lords faisant droit à la demande d'ordonnance constituent un motif suffisant pour justifier une restriction selon l'article 10, § 2. Ce n'est pas là une question abstraite, au sens où la Commission l'entendait dans une jurisprudence antérieure, notamment dans sa décision sur la requête N° 290/57, citée par le Gouvernement défendeur.

Les dispositions de l'article 27, § 2, en exigeant que la Commission déclare irrecevable, lorsqu'elle l'estime manifestement mal fondée, toute requête introduite par un particulier, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers, n'autorisent pas la Commission, au stade de l'examen de la recevabilité, à rejeter une requête dont le défaut de fondement ne peut être ainsi qualifié (voir par exemple les décisions relatives à la recevabilité des requêtes N° 5100 à 5102/71, 5354/72, 5370/72, Cinq militaires c/Pays-Bas, Annuaire 15, pp. 509-559, avec d'autres références).

En l'espèce, la Commission a soumis à un examen préliminaire les faits et les arguments qui lui ont été présentés par les parties et estime qu'ils soulèvent, sous l'angle de l'article 10 de la Convention, des problèmes complexes dont la solution nécessite un examen au fond. Il s'ensuit que la requête ne saurait être rejetée pour défaut manifeste de fondement, au sens de l'article 27, § 2, de la Convention. La Commission n'a constaté l'existence d'aucun autre motif d'irrecevabilité de la requête.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE RECEVABLE et retient la requête introduite par les trois requérants, tout moyen de fond étant réservé.