

APPLICATION / REQUÊTE N° 9580/81

L., H. and A. v/ the UNITED KINGDOM

L., H. et A. c/ ROYAUME-UNI

DECISION of 13 March 1984 on the admissibility of the application

DÉCISION du 13 mars 1984 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraph 1, of the Convention : *Wardship proceedings (involving parental access and adoption measures) decisive for natural parent / child relationship and their civil rights and obligations.*

Question whether delay in these proceedings satisfied the "reasonable time" requirement of Article 6, para. 1 (Complaint declared admissible).

Article 8 of the Convention : *Decisions to terminate natural parents' access to child and to order child's adoption, despite natural parents' objections, constitute significant interferences with the right to respect for family life. However, measures of this kind in the present case were "prescribed by law" and necessary for the protection of the rights of the child.*

Wardship proceedings (involving parental access and adoption measures). Question whether the delay in these proceedings in itself rendered them disrespectful of the natural parents' rights to family life (Complaint declared admissible).

Article 25 of the Convention and Rule 26 of the Rules of procedure of the Commission : *The natural parent of a child who has been adopted, after being in the care of a local authority, and who has been represented in domestic proceedings by the Official Solicitor, is not in a position of authority vis-à-vis the child to lodge an application to the Commission on the child's behalf under Article 25.*

Article 6, paragraphe 1, de la Convention : *Procédure relevant du droit des tutelles et portant sur un droit de visite des parents et une adoption, jugée décisive pour les relations entre enfant et parents et pour les droits et obligations de caractère civil de ces derniers.*

Les retards subis par cette procédure mettent-ils en cause l'exigence du délai raisonnable ? (Grief déclaré recevable).

Article 8 de la Convention : *Des décisions portant interruption de toute relation entre des parents et leur enfant et autorisant l'adoption de ce dernier constituent une grave ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie familiale. En l'espèce, ingérence prévue par la loi et nécessaire pour la protection des droits de l'enfant.*

Y a-t-il méconnaissance du droit des parents au respect de leur vie familiale du fait de la longue durée d'une procédure portant, d'une part, sur la fixation de leur droit de visite à leur enfant et, d'autre part, sur l'adoption de ce dernier ? (Grief déclaré recevable).

Article 25 de la Convention et article 26 du Règlement intérieur de la Commission : *Les parents d'un enfant qui a été placé à l'assistance publique puis remis en adoption et qui a été représenté devant les juridictions internes par un curateur ad litem ne se trouvent pas à l'égard de cet enfant dans une situation d'autorité les légitimant à agir en son nom devant la Commission.*

THE FACTS

(français : voir p. 114)

The facts as they have been submitted on behalf of the first applicant, a British citizen born in 1949, and her child, A., born on 23 December 1975 (the second applicant), by Mr A.J.S. Bennett, Secretary of Parents' Aid, may be summarised as follows :

The first applicant had been susceptible to fits and outbursts of temper from an early age and her behaviour at the school which she attended for the educationally sub-normal was disruptive, with frequent physical attacks on pupils and staff. At the age of 15 she appeared before the courts for attacking her mother and was subsequently admitted to hospital for attacks on staff. She was compulsorily detained as a mental patient and was subsequently released, subject to a supervision order.

Thereafter she was admitted to hospital on various occasions, following drug overdoses and bouts of violence, and was admitted to Rampton Special Hospital in 1972, ultimately being discharged into the care of her parents. Within three weeks she was readmitted with a drug overdose, her parents being unable to cope with her violence.

In March 1973 the applicant married X., a compulsorily detained patient. The couple had difficulty managing their financial affairs and were manipulative of staff and patients in the hospital. Both were discharged from hospital in September 1974, and from January 1975 were discharged from their doctors' records, but voluntarily remained as outpatients. In February 1975 the first applicant returned to her family and had a pregnancy terminated, but following her return to X. she was again admitted to a mental hospital. The first applicant was again pregnant in 1975 and A., the second applicant, was born on 23 December 1975.

On 26 January 1976 the first applicant was admitted to hospital, with A. as a voluntary patient, on the advice of a welfare worker.

The local county Council ("the Council"), who had been involved in providing social worker support to the first applicant and X., considered that it was only a matter of time before A. suffered, if she remained with the first applicant and X. X. was violent or abusive with the majority of people with whom he came into contact, and the first applicant was also impulsive, unpredictable, and liable to irrational outbursts following even minor frustration. Nor did the help which both had received from the social services appear sufficient to reverse this behavioural pattern, and even the couple's separation was not expected to radically alter the position. The Council therefore applied to the Juvenile Court to make a place of safety order in respect of A., under Section 28 (1) Children and Young Persons Act 1969 ("the 1969 Act"), which order was made on 12 February 1976. Interim care orders were made in respect of A. by the Juvenile Court on 26 February and 22 March 1976, before an application was made to make A. a ward of court before the High Court, on 24 March 1976.

During the spring and summer of 1976 the first applicant saw A. twice in March, once in April, four times in June, twice in July and once in August. During some of this period the first applicant was staying in a home for battered wives, where she had given indications of violence on two occasions.

During autumn 1976 the first applicant saw A. on seven occasions for access and applied to the High Court in the wardship proceedings on 14 December 1976 for staying access. This application was refused. On 1 February 1977 the first applicant made a further application in the wardship proceedings to increase her access to A., and was permitted four hours' access once weekly, initially at the nursery where A. was, and subsequently at the first applicant's parents' home. Access visits occurred pursuant to this order until June 1977, and the first applicant's overall handling of A. was not open to serious criticism.

On 24 June 1977 the first applicant applied in the wardship proceedings initially for care and control of A., but altered that application during the hearing to increased access, including staying access. The Council contended that the existing access arrangements should be retained, but not increased, and the Official Solicitor, who represented A., as guardian ad litem, expressed no firm view in his report of 17 February 1977, but merely the hope that the improvement in the first applicant's behaviour, which had displayed itself during the previous ten months, would continue. The first applicant had met her present husband, H., in spring 1977, and, although they were not yet married, he had a very significant stabilising effect on her. The first applicant initiated proceedings for divorce from X., and obtained a decree nisi of divorce on 21 July 1977, which was made absolute on 5 September 1977.

At the High Court hearing on 24 June 1977 evidence was presented by four doctors, two for the Council, who had not met the first applicant, and two on behalf of the first applicant. The first applicant's applications were refused, and her access to A. was terminated. A. was committed to the care of the Council under Section 7 (2) Law Reform Act 1969, and the judge stated, in the course of his judgment, that he recommended that A. be adopted. This recommendation apparently reflected the evidence of one of the doctors, and the final submission of the Official Solicitor, in which this course had been recommended. However the Council and the first applicant were taken by surprise as neither of them had pleaded for this alternative.

It appears that in the light of this order, the Council decided within a short period that they would place A. for adoption. On 21 September 1977 the adoption health forms were sent to the appropriate doctor for completion, and the relevant forms were also served on the first applicant, including a memorandum under the Adoption Agency Regulations 1976.

At the same time the Council withdrew their social worker support for the first applicant, in the context of her relationship with A., since it was no longer envisaged that this relationship should be nurtured.

Following her marriage to H., in October 1977, the first applicant's mental and physical position stabilised and she and her husband attempted to re-establish contact between the first applicant and A., who remained in a residential nursery. A number of interviews took place over the latter part of 1977 and the beginning of 1978, in which tension between the first applicant and her husband and the social services was somewhat high, and relations between them and the social workers deteriorated, despite the signs of a substantial improvement in the first applicant's health by January 1978.

During this period the Council proceeded to actively seek prospective adopters, and ultimately, on 12 October 1978, prospective adopters were found.

In the light of the stable relationship which had established itself between the first applicant and H., they considered that the Council were unreasonable in refusing access to A., and therefore issued proceedings in the wardship jurisdiction to re-establish access. On 13 November 1978 a summons was issued in wardship, claiming access in favour of the first applicant. On 1 December 1978 H. was ordered to file evidence in support of the application within 21 days, and the Council were ordered to file evidence 21 days thereafter. Leave was granted for A. to be examined by a psychiatrist nominated by the Official Solicitor and leave was given to all parties to file psychiatric evidence about other parties to the proceedings, including H. and A., and the summons was adjourned with liberty for the parties to restore it.

In subsequent proceedings before the High Court, it was agreed that at that hearing the Council made their intention to place A. for adoption in the near future

quite clear, although they did not apparently refer to having found possible prospective adopters. The first applicant did not apply for such a placement to be postponed. All the parties to the proceedings seemed to acquiesce to placement with prospective adopters, followed by a combined hearing both as to the adoption and access questions. The Council raised no objection or hesitation to filing its evidence within 21 days as required, and all parties clearly envisaged a hearing on the access and adoption questions before the long vacation of the courts in 1979.

H. filed his evidence on 2 February 1979, whereupon the time-limit of 21 days for the filing of the Council's evidence began to run.

Meanwhile, on 10 January 1979, A. had first met the prospective adopters at the children's home where A. was. Thereafter regular visits took place twice a week at the children's home, and on 21 January 1979 A. first visited the prospective adopters' home and spent a number of successive weekends there. A. was ultimately placed with the prospective adopters on 2 March 1979. The first applicant was not informed of this fact.

Despite the terms of the order to file evidence, the Council did not file evidence within 21 days. The applicant's solicitor wrote to the Council in this connection on 15 February, and failing even a reply from them, on 16 March 1979, indicating that unless evidence was filed within seven days the matter would be referred back to the court. On 26 March 1979 the Council telephoned the first applicant's solicitor and assured him that they would file their evidence within two weeks; the first applicant's solicitor indicated that this would not be sufficient and that the matter was urgent.

In the meantime, on 27 February 1979, the first applicant's solicitor wrote to the Council asking for a report on A.'s condition. After being reminded on 5 April 1979, the Council replied stating that "A. has continued to make good progress and has maintained normal development in all spheres." No reference was made in that letter, or otherwise, to the fact that A. had been placed with prospective adopters.

On 12 April 1979 the Official Solicitor confirmed in correspondence to the first applicant's solicitor that the Council's delay in filing their evidence was "quite unacceptable", and stating that he was unable to arrange for his enquiries to be made until that evidence had been filed. The first applicant's solicitor instructed London agents with a view to making an application to order the Council to file their evidence, and pressed the Council again on 11 June 1979 to file the evidence. On 14 June 1979 the first applicant's solicitors informed the Official Solicitor that their London agents were having "extreme difficulty with obtaining dates in London (for a hearing to order the Council to file evidence) due to the recent civil service dispute."

On 27 June 1979 the Council again assured the first applicant's solicitor that the relevant affidavits were substantially complete and would be signed in the following week. Nevertheless on 29 June 1979 the first applicant's solicitor served a summons on the Council to order it to comply with the order of 1 December 1978 to file evidence. The summons was returnable on 31 July 1979. On 27 July 1979 the Council acknowledged by telephone receipt of the summons and confirmed that the evidence would be available by 31 July 1979.

On 31 July 1979 the evidence was still not available and the registrar ordered that the Council file their evidence within seven days. Costs were ordered against the Council.

The Council's evidence was filed on 3 August 1979 and received by the first applicant's solicitor on 6 August 1979. At that moment, for the first time, the first applicant and her advisers became aware that A. had been placed for adoption on 2 March 1979.

The first applicant's solicitor enquired of the Official Solicitor on 25 September 1979 whether his report on A. was now prepared, but was informed on 4 October 1979 by the Official Solicitor that no arrangements had yet been made to visit the parties nor had a consultant psychiatrist been instructed, but that he had been informed by the Council that the prospective adopters of A. had now instructed solicitors and proposed to apply to the court for leave to commence adoption proceedings. The Official Solicitor stated, "if this is the case it seems to me that it would be more sensible for your client's application for access and the application for adoption to be heard together, but as soon as I have heard from the foster parents' solicitors the exact position I shall write to you further." The first applicant's solicitor replied on 16 October 1979 stressing that, since the Council had not taken any steps in relation to the proposed adoption proceedings for so long, they should not further delay the hearing of the first applicant's application for access.

On 22 October 1979 the Official Solicitor confirmed that he would arrange "in the near future" for the necessary visits to the parties, and would then instruct the psychiatrist to carry out the necessary investigation.

There followed correspondence between the first applicant's solicitors and the solicitors acting for A.'s foster parents, as to whether or not it was necessary to seek leave to initiate adoption proceedings in the light of the order made following the hearing in June 1977. The first applicant's solicitors contended that the circumstances of the case had totally changed since the order made in 1977, and that, accordingly, since A. remained a ward of court, leave should be sought anew to issue proceedings for the adoption. In this exchange of correspondence the prospective adopters' solicitors contended that they were ignorant of the proceedings taken thus far in wardship, but considered that the adoption issue should be decided at the same time as the first applicant's request for access. The Official Solicitor by letter of 29 November 1979 confirmed that he agreed with this approach, on the grounds that it would save costs.

On 14 January 1980 the first applicant's solicitor again pressed the Official Solicitor to proceed in the matter, since no further steps had been taken with regard to the proposed adoption proceedings, which were merely serving to delay the hearing of the applicant's application. On 28 January 1980 the Official Solicitor informed the first applicant's solicitor that he had received a draft of the evidence to be submitted in relation to the proposed adoption proceedings.

It appears that the adoption summons was in fact issued on 30 November 1979 and that the evidence of the prospective adopters was filed on 8 February 1980.

On 3 April 1980 the Official Solicitor confirmed to the first applicant's solicitor that a doctor's report was in course of preparation, on receipt of which the wardship and adoption reports would be prepared and filed. By 23 May 1980 it was possible to fix a date for the hearing, which date was fixed for October 1980.

The matter came before the High Court on 21 October 1980 and lasted two days. The principal issues were the reasonableness of the first applicant's refusal to consent to the adoption of A., and the first applicant's application for access to A. In his long and detailed judgment the judge described this as a difficult and painful case, especially because the circumstances before the court in no way arose from any fault or blameworthy conduct on behalf of the first applicant. Nevertheless he made an adoption order in respect of A., overruling the applicant's objection, and refused her access to A.

The judge reviewed the relevant facts and history of the parties and of the proceedings before him. He noted in particular the delays which had arisen since the proceedings were issued on 13 November 1978. Having noted that between February and August 1979 the solicitors acting for the first applicant and the Official Solicitor had both been "trying their best to obtain the evidence from the Council", he noted that the Council's evidence was filed on 3 August and it was then for the first time that the first applicant and her advisers learnt that A. had been placed for adoption. The judge described the delay on behalf of the Council as "quite deplorable", and noted that although the Council's legal department had apologised, "that does not assist the first applicant whose case was seriously prejudiced by this delay". The result of the delay was that, when the case came before the judge, A. had been with the prospective adopters for 19 months and was aged four years and ten months. She had not seen her mother since June 1977, nearly three and a half years before.

Having taken account of the marked improvement in the first applicant's general circumstances, he summarised her case as being that everyone was agreed that she was now capable of coping with a child, and that there was therefore no reason why she should not have her child, or at least be allowed to attempt a re-introduction. She considered that the procedures and delays both in the wardship and adoption applications had been such as to deny her justice and also to deny justice to A. In particular, since July 1977, in the first applicant's view, the Council had closed its mind to any possible rehabilitation, and had ceased to provide her with any support, being intent on adoption and taking A. from the first applicant.

However, the judge held that in deciding whether or not the applicant's withholding of her consent to A's adoption was reasonable, he must take account of the facts at the date of the hearing. In accordance with Section 3 Childrens Act 1975 he had to "have regard to all the circumstances, first consideration being given to the need to safeguard and promote the welfare of the child throughout his childhood". And he recognised that although the welfare of the child was the first and paramount consideration, outweighing all others, the interests of both the natural parents, and, to a much lesser extent those of the prospective adopters, needed to be brought into consideration. In accordance with the case law of the House of Lords, the judge stressed in particular that "the claims of the natural parents must be given great weight".

Furthermore, in considering whether or not the withholding of consent was unreasonable, the judge recognised that withholding consent would not be unreasonable merely because an adoption order would conduce to the welfare of the child. Any finding that the first applicant's refusal to consent was unreasonable must be based on grounds which were well established and of substance, and, in particular, the court was not entitled simply to substitute its own view for that of the parent. Having recognised that reasonable parents could perfectly reasonably come to opposite conclusions on the same set of facts without forfeiting their title to be regarded as reasonable, the judge nevertheless accepted, having reviewed all the evidence, that the first applicant was unreasonable to withhold her consent to A.'s adoption. In so doing he recognised as a real and substantial risk that the first applicant and her husband would be unlikely to be able to prevent an over-intense and possessive attitude towards A., especially in the light of their sense of grievance, and that, unless the re-introduction did proceed completely without crises, the situation would be potentially explosive. Given A.'s sense of insecurity and lack of direction, these tensions could be traumatic and cause lasting harm, bringing to the surface any latent mental problems in the child.

Turning to the question of access, the judge recognised that, where the "statutory guillotine" of adoption was implemented, its purpose was to sever all connection with the natural parents and establish a fresh legal relationship with the adoptive parents. The judge could find no reason to justify the first applicant's re-introduction to A. in the circumstances, and hence ordered that no access should be granted.

The applicant appealed from this decision to the Court of Appeal, which dismissed the appeal on 14 January 1981, without granting leave to appeal to the House of Lords. The Court of Appeal recognised its very limited functions in appeals in cases of adoption, and the limited extent to which they could override the opinion of the judge at first instance, who had seen all the witnesses at first hand. Having stressed the painful nature of the case, and the first applicant's legitimate sense of grievance arising from the delay, the Court of Appeal recalled that the judge had had

to deal with the situation as it was before him at the time of the hearing, a consideration which applied equally to the Court of Appeal. The Court continued:

"One may make one's criticisms of the conduct of the Council, but the fact remains that we are dealing here with the life of another human being and that is not to be decided in awarding pluses and minuses to parties on the conduct of litigation."

The Court of Appeal dismissed the appeal and refused access, refusing leave to appeal to the House of Lords. The first applicant's application for leave to appeal to the House of Lords was rejected by the Appeal Committee on 18 June 1981.

Thereafter, the first applicant sought Legal Aid with a view to establishing whether she had a cause of action in damages against the Council for their delay in filing evidence. Legal Aid was refused however.

The first applicant complained of maladministration to the local ombudsman alleging that from mid 1977 the Council had ceased to support her and thereafter refused to take account of the improvement in her condition and ability to look after A. She also complained that the Council conducted themselves in such a way as to ensure that she did not have the opportunity to look after A., and that the Council refused to consider fully the first applicant's and H.'s request to be considered as foster or adoptive parents.

After investigating the complaints the local ombudsman recognised, in his report of 18 August 1983, that it was "certainly not for (him) to question the merits of (the) court decisions in these proceedings". He concluded that there was no maladministration in relation to the first applicant's complaints except in respect of the Council's delay in filing their evidence in the court proceedings. He concluded that although the delay was unreasonable, the outcome of the proceedings were unlikely to have been different had the delay not occurred. He recognised in particular that:

"It is quite clear from this investigation that part of the delay in getting the matter before the Court was caused by the Council, and this has already been criticised by the Judge. This delay was unreasonable and amounts to maladministration, but I must consider what injustice flowed from it. In many cases it could be that the longer the delay, the more difficult it would be for a Court to break a bond with prospective adoptive parents—the Court after all have to consider what is best for the child at the time they come to their decision. Here, however, it is not so simple. (The first applicant) felt that she was getting better, so to some extent the longer the time for her to improve, the greater would be her chances of success before the Court. I have read the decision of the High Court very carefully, but it seems to me that it is very unlikely indeed that the decision would have been different even if the Council had acted more quickly."

The first applicant and H. have since established A.'s whereabouts and the identity of the adoptive parents and have been involved in further proceedings to re-establish contact with A., which have not been successful.

COMPLAINTS

The first applicant complains that her right to respect for her family life, guaranteed by Article 8, has been infringed by her loss of access, contact and ultimately the care of the second applicant.

The first applicant further complains that the outcome of her case was prejudiced by undue delay, in breach of Article 6, para. 1 of the Convention. It is submitted that where an authority has power to sever or severely limit contact between a parent and child the available remedy to challenge such a decision should be swift and a fair hearing should take place very soon, otherwise the link between the mother and child can wither away, making a fair determination of the issue impossible.

The first applicant also relies on Article 13 of the Convention, and, in particular, submits that the United Kingdom Government does not have adequate criteria for deciding under what circumstances the parent should permanently be stopped from seeing her child. It is submitted that, where a care order is made, there is no effective remedy against the denial of contact which may then be imposed between the parent and child. The possible remedies, namely to apply for a discharge of the care order, or to apply for the child to be warded, are impractical if the authority in question is already denying access to the child. Furthermore, the wardship jurisdiction is rendered useless by the inherent delay, and furthermore by the restrictions imposed by the decision of the House of Lords in *A. v. Liverpool City Council*, which has heavily restricted the court's jurisdiction to consider the decisions of the authority having the care of the child.

.....

THE LAW

1. The present application was introduced ostensibly on behalf of the first and second applicants. The application was introduced on 3 September 1981 by the first applicant's representative, who had been "engaged by the first applicant to act for her in the matter of her proposed application to the Commission". In the subsequent communication to the Commission of 3 November 1981, the representative enclosed a letter of authority signed by the first applicant and H., her second husband, dated 5 September 1981, appointing him to act "on their behalf in their application to the European Convention on Human Rights" (sic). The covering letter stated, *inter alia*:

"On further consideration I now apply on behalf of both the first applicant and ... A. ... to consider alleged violations of the following Articles ..."

The application form submitted in respect of the application refers to the first and second applicants in that capacity in the appropriate section.

The Commission recalls that the application relates to proceedings involving the first and second applicants, which culminated with the decision of the Court of Appeal on 14 January 1981, dismissing the first applicant's appeal from the decision of the High Court, which decision included an adoption order in respect of the second applicant A. The first applicant's petition for leave to appeal from the House of Lords was refused on 18 June 1981.

In as far as the application is ostensibly brought on behalf of the second applicant, A., the Commission notes that this applicant is a minor, having been born on 23 December 1975. In accordance with the general principles of the law of capacity, it would normally be for the parent or guardian of a minor child to introduce an application on his or her behalf, at least where the child has not attempted to introduce an application personally.

Following the adoption order, under Section 13 of the Adoption Act 1958, all rights, duties, obligations and liabilities of the natural parent in relation to the future custody, maintenance and education of an adopted child vest in the adopter, as if the child had been born to him in lawful wedlock and, where there is a joint adoption, the spouses stand to each other and to the child as though they were the lawful father and mother. Furthermore, the Commission notes that prior to the adoption order being made by the High Court the second applicant was a ward of court, care and control of whom was vested in the Council pursuant to the Order of the High Court of 24 June 1977. Furthermore, A. was represented by the Official Solicitor in the proceedings which are the subject of the present application.

In these circumstances the Commission concludes that the first applicant was not, on 5 September 1981, in such a position of authority vis-à-vis the second applicant as to be able to introduce an application on A.'s behalf. It follows that the present application cannot be regarded as being brought on behalf of the second applicant, and is incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention, within the meaning of Article 27, para. 2 thereof.

2. The first applicant complains of an unjustified interference with her right to respect for her family life by virtue of the decision to terminate her access to A., and ultimately the decision that A. should be adopted and that all contact between her and A. should cease. She invokes Article 8, the provisions of which are as follows:

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.
2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the

economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

The respondent Government have contended that the termination of the first applicant's access to A., and subsequently the decision that A. be adopted, notwithstanding the first applicant's objections, were in accordance with the law and necessary in a democratic society in the interests of the health of A. They stress that these decisions were taken by courts having heard full argument and evidence, and having carefully considered the detailed circumstances of the case, and that the decisions were wholly necessary and taken in the best interests of A.

A decision to terminate a natural parent's access to his or her child, and a decision to order a child's adoption, notwithstanding the objections of a natural parent, are both significant interferences with family life, protected by Article 8 of the Convention (decisions on the admissibility of applications Nos. 7626/76, D.R. 11 p. 160, and 9276/80 to be published in D.R. 35).

The Commission must, therefore, consider whether the measures in question were prescribed by law and necessary in a democratic society for any of the purposes identified in Article 8, para. 2 of the Convention.

As far as the question whether the measures were prescribed by law is concerned, the Commission recalls that this has been interpreted to require that the norm in question must be identifiable and sufficiently certain in scope that an applicant can regulate his conduct in the light of it, if necessary with the assistance of legal advice.

The powers of the High Court in wardship are founded in common law on the feudal concept of the court as *parens patriae*. The wide scope of the High Court's powers are conditioned by statutory enactments, which impose the guiding principles which are to be applied, such as Section 1 Guardianship of Minors Act 1971 which provides that the welfare of the child is the first and paramount consideration.

With regard to adoption proceedings, the facts of the present case were governed by the Adoption Act 1958 (as amended) and the Children Act 1975, together with the relevant Rules and Regulations made in 1976. These provisions laid down precisely the circumstances in which a child could be adopted and its effect and, in Section 12 (2) Children Act 1975, the circumstances in which the High Court could dispense with the consent of the natural parent or parents of a child to the child's adoption.

Furthermore, there is no doubt in the present case that the first applicant was aware of the power of the courts to order the termination of her contact with A., and indeed to regulate it as thought necessary, from the time that A. was made a ward of court. This is illustrated by the applications made by the first applicant to increase her access to A. in February and June 1977. Furthermore the first applicant was also

made aware of the power of the High Court to order the adoption of A., notwithstanding the first applicant's objections, if any, by virtue of the memorandum which she was given in September 1977 under the Adoption (High Court) Rules 1976. This explanatory memorandum stated as follows:

"When a court makes an adoption order, your rights as a parent or guardian will be transferred to the adopters and they will become in law the child's parents. This means that you will have no further right to see the child or to have the child returned to you.

..."

In these circumstances, the Commission concludes that the powers of the High Court, in the wardship jurisdiction and in relation to the adoption proceedings were clearly "prescribed by law", within the meaning of Article 8, para. 2 of the Convention.

The Commission has no doubt that provisions to ensure the welfare of children, such as those at issue in this case, pursue a legitimate aim. This is also reflected in their existence in every jurisdiction of the member States of the Council of Europe. It nevertheless remains for the Commission to examine in any particular case whether the operation of such machinery corresponds to the degree of necessity, envisaged by Article 8, para. 2, for the protection of the rights of the child.

The Commission notes that the High Court painstakingly examined this very question in the wardship proceedings in the present case. Under the relevant statutory provisions the first and paramount consideration was the welfare of the child, but the position of the first applicant was expressly taken into account and, according to the High Court judge in the adoption proceedings, "given great weight". As the transcript of the case clearly indicates, the judge, having received substantial evidence, thoroughly investigated and weighed the various possibilities for the first applicant's contact with A., and whether or not, in the light of the circumstances prevailing at the time of the hearing, A. should be removed from a stable home environment with the prospective adopters, where A. had been for nineteen months and returned to the care of the first applicant, whom A. had not seen for over three years when A. was aged eighteen months. The judge recognised that this was an extremely painful case, as well as difficult, but the Commission finds nothing to suggest that the evidence before him did not support the conclusion that the termination of the applicant's access to A., and A.'s adoption, were necessary in the child's interests.

In these circumstances the decisions to refuse access and allow A.'s adoption were prescribed by law and necessary in a democratic society for the protection of the rights of A. within the terms of Article 8, para. 2 of the Convention.

It follows that this aspect of the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27, para. 2 of the Convention.

3. The first applicant further complains that she was denied a hearing within a reasonable time of her application for access to A. lodged on 13 November 1978, and that this delay involved a denial of her rights by making it impossible for a court to ultimately decide in her favour, and re-establish her contact with A. She invokes Article 6, para. 1 of the Convention in this respect, which guarantees, as far as material, a hearing within a reasonable time in the determination of civil rights and obligations, and Article 13 read with Article 8, which guarantees an effective remedy for alleged breaches of the Convention.

The respondent Government have contended that, if Article 6, para. 1 of the Convention applied to these proceedings, the first applicant was responsible for not issuing the proceedings sooner, and for not attempting to accelerate them, and that, in these circumstances their length was not unreasonable. Furthermore, they contend that the proceedings provided an effective remedy for the first applicant's complaints.

The first applicant has contended that she took all reasonable steps to accelerate the proceedings, and refers in this respect to the decision of the High Court that the delay of the Council in filing evidence in these proceedings was "deplorable" and had prejudiced her case. Furthermore, she refers to the report of the local ombudsman, who found maladministration in the slowness of the Council in filing its evidence, and described the length of the proceedings as unreasonable.

The proceedings in question were in wardship, and related to the first applicant's application for access to A., and the application of A.'s prospective adopters for an adoption order in respect of A., dispensing with the first applicant's consent to A.'s adoption, on the grounds that such consent was being withheld unreasonably. These proceedings were wholly decisive for the first applicant's relations with A., and resulted in an adoption order whereby all the private law rights, which had at one time been vested in the first applicant, were transferred to A's adoptive parents. In these circumstances, the proceedings involved the determination of civil rights and obligations within the meaning of Article 6, para. 1 of the Convention.

With regard to the length of those proceedings, the Commission recalls that it has evolved certain principles for interpreting the concept of a "reasonable time" in its case-law, which include the complexity of the proceedings in question, their duration, and the conduct of the parties to them.

In the present case the first applicant has contended that the fact that the proceedings related to A., who was a very young child, is a further factor which must be taken into account in assessing the reasonableness of their length. She contends that a length which would not have been prejudicial in certain types of proceedings, was in itself decisive for the outcome of these proceedings.

The Commission must also consider whether, in the context of proceedings which were all important for the continuation or termination of family life between the first applicant and A., the length of these proceedings prevented their being "effective", and could, in the special circumstances of this case, raise an issue as to their conformity with the first applicant's right to respect for her family life, guaranteed by Article 8, notwithstanding that the decisions ultimately taken were in A's best interests and were justified under Article 8 (2) of the Convention.

However, the Commission finds that these are complex questions of fact and law concerning the remedies available to the first applicant, their effectiveness and duration, and the extent to which they ensured respect for the first applicant's family life which can only be resolved by an examination of the merits. It follows that this aspect of the application cannot be declared manifestly ill-founded and must be declared admissible, no other grounds of inadmissibility having been established.

For these reasons, the Commission,

1. DECLARES ADMISSIBLE, without prejudging the merits, the first applicant's complaints concerning the length and effectiveness of the remedies available to her and the extent that they ensured respect for her family life; and

2. DECLARES THE REMAINDER OF THE APPLICATION INADMISSIBLE

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits, tels qu'ils ont été exposés au nom de la première requérante, citoyenne britannique née en 1949, et de son enfant, A., née le 23 décembre 1975 (la deuxième requérante) par M. A.F.S. Bennett, secrétaire de « Parents Aid », peuvent se résumer comme suit :

La première requérante est sujette depuis son plus jeune âge à des crises et accès d'émportement et elle avait un comportement perturbateur à l'école qu'elle fréquentait, réservée aux enfants dont les aptitudes intellectuelles sont inférieures à la normale, et où elle agressait souvent physiquement les élèves et le personnel. A l'âge de 15 ans, elle a comparu en justice pour avoir agressé sa mère puis elle a été hospitalisée pour avoir agressé des membres du personnel. Elle a été internée d'office en qualité de malade mentale, puis elle a été autorisée à sortir en étant soumise à une ordonnance de surveillance.

Par la suite, elle a été hospitalisée à plusieurs reprises pour « overdoses » de stupéfiants et accès de violence, et elle a été admise en 1972 à l'hôpital spécialisé de Rampton dont elle a finalement été autorisée à sortir pour être confiée à ses parents. Après trois semaines, elle y a été réadmise sous l'influence d'une « overdose », ses parents étant incapables de venir à bout de sa violence.

En mars 1973, la requérante avait épousé X., qui avait été un malade interné d'office. Le couple, qui avait des difficultés à gérer ses affaires financières, manipulait le personnel et les malades de l'hôpital. La requérante et X. ont tous deux été renvoyés de l'hôpital en septembre 1974 et, à partir de janvier 1975, leurs noms ont été rayés des listes de leurs médecins soignants, mais ils sont restés volontairement consultants externes. En février 1975, la requérante est revenue dans sa famille et a subi une interruption de grossesse mais, après être retournée chez X., elle a été de nouveau admise dans un hôpital psychiatrique. La première requérante s'est trouvée de nouveau enceinte en 1975 et A., la deuxième requérante, est née le 23 décembre 1975.

Le 26 janvier 1976, la première requérante a été admise à l'hôpital avec A., en tant qu'internée volontaire, sur les conseils d'une assistante sociale.

Le conseil de comté local (« le conseil »), qui avait joué un rôle dans l'octroi à la première requérante et à X. de l'aide des services sociaux, a estimé qu'A. ne tarderait pas à souffrir si elle restait avec la première requérante et X. Ce dernier était violent ou grossier avec la plupart des gens qu'il rencontrait, et la première requérante était aussi impulsive, imprévisible et sujette à des crises irrationnelles à la suite de frustrations même anodines. L'aide qu'ils avaient tous deux reçue des services sociaux ne paraissait pas non plus suffisante pour inverser ce comportement, et même la séparation du couple n'aurait probablement pas modifié la situation de manière radicale. Aussi le conseil a-t-il demandé au tribunal pour enfants (« Juvenile Court ») de rendre une décision ordonnant la mise en lieu sûr d'A. conformément à l'article 28, par. 1, de la loi de 1969 relative aux enfants et aux adolescents (« Children and Young Persons Act 1969 »), ce qui a été fait le 12 février 1976. Le tribunal pour enfants a rendu des ordonnances de garde provisoire concernant A. le 26 février et le 22 mars 1976, avant que ne soit présentée à la « High Court » une demande visant à faire d'A. une pupille sous tutelle judiciaire (« ward of court ») le 24 mars 1976.

Au cours du printemps et de l'été 1976, la première requérante a vu A. deux fois en mars, une fois en avril, quatre fois en juin, deux fois en juillet et une fois en août. Pendant une partie de cette période, la première requérante résidait dans un foyer pour femmes battues, où elle avait manifesté des signes de violence à deux reprises.

Au cours de l'automne 1976, la première requérante a vu A. sept fois dans le cadre du droit de visite et, le 14 décembre 1976, elle a demandé à la « High Court », dans le cadre de sa compétence en matière de tutelle, le droit d'effectuer des visites

prolongées (« staying access »). Cette demande a été rejetée. Le 1^{er} février 1977, la première requérante a redemandé, dans le cadre de la compétence de la « High Court » en matière de tutelle, l'augmentation de son droit de visite à l'égard d'A., et il lui fut accordé quatre heures de visite une fois par semaine, d'abord à la pouponnière où se trouvait A. puis au domicile des parents de la première requérante. Les visites ainsi autorisées se sont poursuivies jusqu'en juin 1977 et, dans l'ensemble, la manière dont la première requérante s'occupait d'A. ne donnait pas lieu à de sérieuses critiques.

Le 24 juin 1977, dans le cadre de la procédure de tutelle, la première requérante a demandé d'abord la garde et la surveillance d'A. mais elle a transformé cette demande au cours de l'audience, en une demande d'extension du droit de visite, y compris le droit d'effectuer des visites prolongées (« staying access »). Le conseil soutenait que les modalités en vigueur au sujet du droit de visite devaient être maintenues mais pas accrues. Quant au commissaire aux tutelles (« Official Solicitor »), qui représentait A. en qualité de tuteur *ad litem*, il n'a exprimé aucune opinion déterminée dans son rapport du 17 février 1977, si ce n'est l'espoir que l'amélioration du comportement de la première requérante, qui s'était manifestée au cours des dix mois précédents, se poursuive. La première requérante avait rencontré son mari actuel, H., au printemps 1977 et, bien qu'ils ne fussent pas encore mariés, H. avait sur elle un effet stabilisateur très important. La première requérante a entamé une procédure pour divorcer d'X. et elle a obtenu, le 21 juillet 1977, un jugement provisoire de divorce (« decree nisi ») qui est devenu définitif le 5 septembre 1977.

A l'audience de la « High Court » du 24 juin 1977 sont venus témoigner quatre médecins, deux pour le conseil (qui n'avaient pas rencontré la première requérante) et deux pour la première requérante. Les demandes de cette dernière ont été rejetées et son droit de visite concernant A. a été supprimé ; la garde d'A. a été confiée au conseil en application de l'article 7, par. 2, de la loi de 1969 relative à la réforme du droit (« Law Reform Act 1969 ») et, dans le dispositif de son jugement, le juge a recommandé l'adoption d'A. Apparemment, cette recommandation reflétait le témoignage d'un des médecins et les conclusions du commissaire aux tutelles (« Official Solicitor »), qui l'avaient préconisé. Le conseil et la requérante ont néanmoins été pris par surprise car ni l'un ni l'autre n'avait demandé cette solution.

Il semble qu'à la lumière de cette décision le conseil ait décidé peu après de placer A. en vue de son adoption. Le 21 septembre 1977, les formules de santé nécessaires à l'adoption ont été envoyées au médecin compétent pour qu'il les remplisse et les formules pertinentes ont aussi été signifiées à la première requérante, y compris un rapport établi conformément au règlement de 1976 relatif aux bureaux d'adoption.

En même temps, le conseil a supprimé l'aide de ses services sociaux à la requérante, dans le cadre des relations de cette dernière avec A., car on estimait qu'il n'était plus nécessaire d'entretenir ces relations.

A la suite de son mariage avec H. en octobre 1977, la première requérante a vu sa condition mentale et physique se stabiliser et elle a essayé, avec son mari, de rétablir des contacts entre elle-même et A., qui résidait dans une pouponnière. A la fin de l'année 1977 et au début de l'année 1978 ont eu lieu plusieurs entretiens au cours desquels a régné une tension assez importante entre la première requérante et son mari, d'une part, et les services sociaux, d'autre part. Les relations entre le couple et les travailleurs sociaux se sont dégradées, malgré les indices d'une amélioration importante de la santé de la première requérante dès janvier 1978.

Pendant cette période, le conseil a cherché activement de futurs adoptants et il a fini par en trouver le 12 octobre 1978.

Compte tenu de la relation stable qui s'était instaurée entre eux, la requérante et H. estimaient que le refus du conseil de leur accorder le droit de voir A. était abusif; aussi ont-ils présenté une demande, dans le cadre de la compétence de la « High Court » en matière de tutelle, tendant à faire rétablir le droit de visite. Une assignation fut délivrée le 13 novembre 1978 par laquelle un droit de visite était revendiqué en faveur de la première requérante. Le 1^{er} décembre 1978, il a été ordonné à H. de produire des moyens à l'appui de la demande dans le délai de 21 jours suivant le premier. Le tribunal a accordé l'autorisation de faire examiner A. par un psychiatre nommé par le commissaire (« Official Solicitor ») et a permis à toutes les parties de produire des renseignements d'ordre psychiatriques concernant d'autres parties à l'instance, y compris H. et A. L'affaire a alors été ajournée avec possibilité de reprise par les parties.

Au cours de la procédure ultérieure devant la « High Court », il a été reconnu que, lors de cette audience, le conseil avait exprimé très clairement son intention de placer prochainement A.; en vue de son adoption, bien qu'il n'ait apparemment pas mentionné le fait qu'il aurait trouvé d'éventuels futurs adoptants. La première requête n'a pas demandé qu'il soit sursis à un tel placement. Toutes les parties à l'instance parurent avoir donné leur accord au placement chez des parents adoptifs potentiels, après quoi aurait lieu une audience conjointe portant sur les questions d'adoption et de droit de visite. Le conseil n'a émis aucune objection ni montré la moindre hésitation concernant la production de ses moyens dans le délai prescrit de 21 jours, et toutes les parties ont nettement envisagé une audience concernant les questions de droit de visite et d'adoption avant les longues vacances judiciaires de 1979.

H. a produit ses moyens le 2 février 1979, et c'est alors que le délai de 21 jours dont disposait le conseil pour produire les siennes a commencé à courir.

Entre-temps, le 10 janvier 1979, A. avait rencontré pour la première fois les futurs adoptants dans le foyer pour enfants où elle se trouvait. Par la suite, des visites ont eu lieu régulièrement deux fois par semaine au foyer et, le 21 janvier 1979, A. s'est rendue pour la première fois chez les futurs adoptants, où elle a ensuite passé

un certain nombre de week-ends successifs. A. a fini par être placée chez les futurs adoptants le 2 mars 1979. La première requérante n'en a pas été avisée.

Malgré les termes de l'ordonnance de production des moyens, le conseil n'a pas présenté de moyens dans le délai de 21 jours. L'avocat de la requérante lui a écrit à ce sujet le 15 février et, ne recevant pas de réponse, il lui a réécrit le 16 mars 1979 en précisant que, si les moyens n'étaient pas produits dans le délai de sept jours, la justice serait saisie. Le 26 mars 1979, le conseil a téléphoné à l'avocat de la première requérante et lui a assuré qu'il produirait ses moyens dans le délai de deux semaines ; l'avocat de la première requérante a indiqué que cela ne serait pas suffisant et que la question était urgente.

Entre temps, le 27 février 1979, l'avocat de la première requérante avait écrit au conseil pour lui demander un rapport sur l'état général d'A. Après un rappel en date du 5 avril 1979, le conseil a répondu qu'« A. continue de faire de grands progrès et se développe normalement à tous égards ». Il n'a été fait nulle mention, dans cette lettre ou ailleurs, du fait qu'A. avait été placée chez de futurs parents adoptifs.

Le 12 avril 1979, le commissaire (« Official Solicitor ») a confirmé, dans une lettre à l'avocat de la première requérante, que le retard avec lequel le conseil avait produit ses moyens était « tout à fait inadmissible » et il a déclaré qu'il était dans l'impossibilité de faire procéder à ses propres investigations tant que ces documents n'avaient pas été communiqués. L'avocat de la première requérante a chargé des représentants à Londres de faire une demande d'ordonnance enjoignant au conseil de produire ses moyens, et il a de nouveau insisté auprès de celui-ci, le 11 juin 1979 pour qu'il le fasse. Le 14 juin 1979, l'avocat de la première requérante a fait savoir au commissaire (« Official Solicitor ») que ses représentants à Londres avaient « d'extrêmes difficultés à faire fixer l'affaire à Londres (pour une audience visant à ordonner au conseil de produire ses moyens) en raison du récent conflit dans la fonction publique. »

Le 27 juin 1979, le conseil a de nouveau affirmé à l'avocat de la première requérante que les attestations pertinentes étaient pratiquement prêtes et qu'elles seraient signées la semaine suivante. Néanmoins, le 29 juin 1979, l'avocat de la première requérante a fait signifier au conseil une mise en demeure le sommant de se conformer à l'ordonnance du 1^{er} décembre 1978 qui lui enjoignait de produire ses moyens. Le jour fixé était le 31 juillet 1979. Le 27 juillet 1979, le conseil a accusé réception, par téléphone, de la mise en demeure et il a confirmé que les moyens seraient disponibles pour le 31 juillet 1979.

Le 31 juillet 1979, les documents n'ayant toujours pas été communiqués, le greffier a ordonné au conseil de les produire dans le délai de sept jours. Le conseil a été condamné aux frais.

Le 3 août 1979, le Conseil a produit des documents que l'avocat de la première requérante a reçus le 6 août 1979. A ce moment-là, la première requérante et ses conseillers ont appris, pour la première fois, qu'A. avait été placée en vue de son adoption le 2 mars 1979.

Le 25 septembre 1979, l'avocat de la première requérante a demandé au commissaire (« Official Solicitor ») si son rapport concernant A. était maintenant prêt mais, le 4 octobre 1979, le commissaire lui a appris qu'aucune disposition n'avait encore été prise pour rendre visite aux parties et qu'on n'avait pas non plus désigné d'expert psychiatre, mais qu'il savait par le conseil que les futurs parents adoptifs d'A. avaient maintenant constitué avocat et se proposaient de demander en justice l'autorisation d'engager la procédure d'adoption. Le commissaire (« Official Solicitor ») déclarait : « Si tel est le cas, il me semble qu'il vaudrait mieux que la demande de droit de visite de votre cliente et la demande d'adoption soient examinées conjointement. Quoi qu'il en soit, dès que les avocats des parents adoptifs m'auront fait connaître la situation exacte, je vous écrirai à nouveau. » L'avocat de la première requérante a répondu le 16 octobre 1979 en soulignant que, puisque le conseil n'avait pris aucune mesure depuis si longtemps relativement à la procédure d'adoption envisagée, il ne devait pas retarder plus encore l'examen de la demande de droit de visite de la première requérante.

Le 22 octobre 1979, le commissaire (« Official Solicitor ») a confirmé qu'il organiserait « prochainement » les indispensables visites aux parties et qu'il chargerait alors le psychiatre d'effectuer l'examen nécessaire.

Il y a eut ensuite un échange de lettres entre les avocats de la première requérante et leurs confrères agissant au nom des parents adoptifs d'A., sur le point de savoir s'il était ou non nécessaire de demander l'autorisation d'entamer une procédure d'adoption compte tenu de l'ordonnance rendue à la suite de l'audience de juin 1977. Les avocats de la première requérante soutenaient que les faits de la cause avaient totalement changé depuis l'ordonnance rendue en 1977 et que, par conséquent, A. restant pupille sous tutelle judiciaire (« ward of court »), il fallait demander encore une autorisation pour engager une procédure d'adoption. Dans cet échange de lettres, les avocats des futurs adoptants soutenaient qu'ils n'étaient pas au courant de la procédure suivie jusqu'alors dans le cadre de la tutelle, mais ils estimaient que la question de l'adoption devait être tranchée en même temps que la demande de droit de visite de la première requérante. Par une lettre du 29 novembre 1979, le commissaire (« Official Solicitor ») a confirmé qu'il était d'accord avec cette approche car elle serait moins onéreuse.

Le 14 janvier 1980, l'avocat de la première requérante a de nouveau insisté auprès du commissaire aux tutelles (« Official Solicitor ») pour qu'il agisse car aucune mesure nouvelle n'avait été prise au sujet de la procédure d'adoption envisagée, laquelle servait simplement à retarder l'audience afférente à la demande de la

requérante. Le 28 janvier 1980, le commissaire (« Official Solicitor ») a fait savoir à l'avocat de cette dernière qu'il avait reçu un premier projet des documents à présenter relativement à la procédure d'adoption envisagée.

Il apparaît que l'acte introductif d'instance concernant la procédure d'adoption a en fait été déposé le 30 novembre 1979 et que les moyens des futurs adoptants ont été produits le 8 février 1980.

Le 3 avril 1980, le commissaire a confirmé à l'avocat de la première requérante qu'un rapport médical était en préparation et, dès sa réception, les rapports de tutelle et d'adoption seraient établis et déposés. Le 23 mai 1980, il a été possible de fixer l'audience à savoir octobre 1980. L'affaire passa devant la « High Court » le 21 octobre 1980 et son examen dura deux jours. Les questions principales portaient sur le caractère raisonnable du refus de la première requérante de consentir à l'adoption d'A., et sur sa demande de droit de visite à l'égard de cette dernière. Dans une décision longue et détaillée, le juge a qualifié cette affaire de difficile et douloureuse, notamment parce que les faits exposés au tribunal n'étaient nullement dus à la faute ou au comportement répréhensible de la première requérante. Il a néanmoins déclaré A. adoptable, passant outre à l'objection de la requérante, et il a refusé à celle-ci un droit de visite à l'égard d'A.

Le juge a passé en revue les faits pertinents, le passé des parties et l'historique de la procédure. Il a notamment pris acte des retards intervenus depuis que la procédure avait été engagée le 13 novembre 1978. Ayant constaté qu'entre février et août 1979 les avocats de la première requérante et le commissaire aux tutelles avaient tous « fait de leur mieux pour obtenir les moyens de preuve du conseil », il a fait observer que ces derniers avaient été produits le 3 août et que c'est alors que, pour la première fois, la première requérante et ses conseillers avaient appris qu'A. avait été placée en vue de son adoption. Le juge a qualifié le retard dû au conseil de « tout à fait déplorable », estimant que, bien que le service juridique du conseil ait présenté des excuses, « cela ne facilite pas les choses pour la requérante dont la cause a été gravement lésée par ce retard ». Du fait de ce retard, lorsque l'affaire est passée en jugement, A. était chez les futurs adoptants depuis dix-neuf mois et elle était âgée de quatre ans et dix mois. Elle n'avait pas vu sa mère depuis juin 1977, près de trois ans et demi auparavant.

Ayant tenu compte de l'amélioration marquée de l'état général de la première requérante, il a résumé ainsi son argumentation : Puisque chacun s'accordait à reconnaître qu'elle était maintenant capable de s'occuper d'un enfant, il n'y avait donc aucune raison pour qu'on ne lui rende pas la sienne ou, du moins, pour qu'on ne l'autorise pas à essayer de reprendre contact avec elle. Elle estimait que les procédures et retards concernant à la fois la demande relative à la tutelle et celle relative à l'adoption avaient été tels qu'ils constituaient un déni de justice à son égard et à celui d'A. La première requérante considérait notamment que, depuis juillet 1977, le

conseil avait fermé son esprit à toute idée de réhabilitation et avait cessé de lui fournir la moindre assistance, tant il était résolu à lui enlever A. et à la placer en vue de son adoption.

Le juge a néanmoins estimé que, pour déterminer si le refus de la requérante de consentir à l'adoption d'A. était ou non raisonnable, il devait tenir compte des faits à la date de l'audience. En vertu de l'article 3 de la loi de 1975 relative aux enfants (« Children's Act 1975 »), il devait « tenir compte de l'ensemble des circonstances, en s'attachant avant tout à la nécessité de protéger et promouvoir le bien-être de l'enfant pendant toute son enfance ». Il a aussi reconnu que, quoique le bien-être de l'enfant fût la toute première considération, qui l'emportait sur toutes les autres, il fallait aussi tenir compte des intérêts tant des parents naturels que, dans une moindre mesure, des parents adoptifs potentiels. Conformément à la jurisprudence de la Chambre des Lords, le juge a notamment souligné qu'« il faut accorder une grande importance aux revendications des parents naturels ».

En outre, en se demandant si le refus de consentement était ou non abusif, le juge a reconnu que ce refus ne pouvait être abusif simplement parce qu'un jugement d'adoption serait favorable au bien-être de l'enfant. Toute conclusion selon laquelle le refus de consentement de la première requérante était abusif devait être fondée sur des motifs bien établis et sérieux, le tribunal n'étant notamment pas habilité à remplacer simplement l'opinion du parent par la sienne. Après avoir reconnu que des parents raisonnables pouvaient tout à fait raisonnablement parvenir à des conclusions inverses relativement au même ensemble de faits sans perdre leur droit à être considérés comme raisonnables, le juge a néanmoins admis, après avoir passé en revue tous les moyens produits, que la première requérante n'était pas raisonnable en refusant de consentir à l'adoption d'A. Par là même il a reconnu comme réel et sérieux le risque que la première requérante et son mari ne puissent s'empêcher d'avoir à l'égard d'A. une attitude excessive et possessive, surtout compte tenu de leur sentiment d'injustice, et qu'à moins que la reprise de contacts ne se passe absolument sans crises la situation serait potentiellement explosive. Etant donné le sentiment d'insécurité et le désarroi d'A., ces tensions pourraient être traumatisantes et occasionner un préjudice durable, faisant remonter à la surface d'éventuels problèmes psychiatriques latents chez l'enfant.

Abordant la question du droit de visite, le juge a reconnu que, lorsque la « guilotine légale » de l'adoption était mise en œuvre, elle avait pour but de trancher tout lien avec les parents naturels et d'établir une relation juridique nouvelle avec les parents adoptifs. Le juge n'ayant pu trouver aucun motif justifiant, d'après les faits de la cause, la reprise des contacts entre la première requérante et A., il a décidé qu'aucun droit de visite ne devait être accordé.

La requérante a fait appel de cette décision auprès de la « Court of Appeal », qui l'a déboutée le 14 janvier 1981, sans lui accorder l'autorisation de recourir à la

Chambre des Lords. La « Court of Appeal » a reconnu son rôle très limité en appel dans les affaires d'adoption et la mesure restreinte dans laquelle elle pouvait infirmer l'opinion du premier juge, qui avait directement entendu tous les témoins. Après avoir souligné la nature douloureuse de l'affaire et le sentiment légitime d'injustice de la première requérante, provoqué par le retard, la « Court of Appeal » a rappelé que le juge avait eu à traiter la situation telle qu'elle se présentait à lui au moment de l'audience, considération qui s'appliquait également à la « Court of Appeal ». Celle-ci a poursuivi ainsi :

« On peut critiquer le comportement du conseil, mais toujours est-il qu'il s'agit ici de se pencher sur la vie d'un autre être humain et qu'on n'a pas à se prononcer en accordant des plus et des moins aux parties en ce qui concerne le déroulement du procès. »

La « Court of Appeal » a rejeté le pourvoi et refusé le droit de visite ainsi que l'autorisation de se pourvoir devant la Chambre des Lords. La demande de la première requérante visant à obtenir l'autorisation de se pourvoir devant la Chambre des Lords a été rejetée par la commission des recours (« Appeal Committee ») le 18 juin 1981.

Après cela, la première requérante a demandé l'assistance judiciaire pour pouvoir faire déterminer si elle était fondée à intenter une action en dommages-intérêts contre le conseil pour le retard avec lequel il avait versé ses pièces au dossier. L'assistance judiciaire lui a été refusée.

La première requérante s'est plainte auprès de l'ombudsman local de mauvaise gestion, arguant qu'à partir du milieu de l'année 1977 le conseil avait cessé de lui venir en aide et qu'il avait ensuite refusé de tenir compte de l'amélioration de son état général et de son aptitude à s'occuper d'A. Elle alléguait aussi que le conseil s'était comporté de manière à s'assurer qu'elle n'ait pas la possibilité de s'occuper d'A. et qu'il avait refusé d'étudier sérieusement la demande de la première requérante et d'H. en vue d'être considérés comme des parents nourriciers ou adoptifs.

Après avoir étudié les griefs, l'ombudsman a reconnu dans son rapport du 18 août 1983 qu'il « ne [lui] appartenait certainement pas de contester le bien-fondé des décisions de justice rendues en l'espèce ». Il a conclu que les griefs de la première requérante ne révélaient aucune mauvaise gestion sauf en ce qui concernait le retard avec lequel le conseil avait produit ses moyens dans le cadre de l'action en justice. Selon lui, le retard était certes abusif, mais l'issue de la procédure n'aurait vraisemblablement pas été différente s'il n'y avait pas eu de retard. Il a notamment reconnu qu' :

« Il ressort très clairement de cet examen qu'une partie du retard avec lequel le tribunal a été saisi était due au conseil, et cela a déjà été critiqué par le juge. Ce retard était abusif et il équivalait à une mauvaise gestion, mais il me faut étudier l'injustice qui a pu en découler. Dans bien des cas, on pourrait penser que

plus le retard est long, plus il est difficile à un tribunal de rompre un lien avec des parents adoptifs potentiels — après tout, le tribunal doit considérer ce qui vaut le mieux pour l'enfant au moment où il doit prendre sa décision. Néanmoins, en l'espèce, ce n'est pas si simple. [La première requérante] avait l'impression d'aller mieux ; aussi, dans une certaine mesure, plus elle aurait de temps pour que son état s'améliore, plus grandes seraient ses chances d'obtenir gain de cause en justice. J'ai lu très attentivement la décision de la « High Court », mais il me semble vraiment très improbable qu'elle eût pu être différente même si le conseil avait agi plus rapidement. »

La requérante et H. ont, depuis lors, réussi à savoir où se trouvait A. et à connaître l'identité des parents adoptifs ; et ils ont engagé, en vain, une nouvelle action pour rétablir le contact avec A.

GRIEFS

La première requérante allègue qu'il y a eu violation de son droit au respect de la vie familiale, garanti par l'article 8, du fait de sa perte du droit de visite, de contact et, finalement, de garde de la deuxième requérante.

La première requérante soutient en outre que ses chances d'obtenir gain de cause ont été amoindries par un retard abusif qui constituait une violation de l'article 6, par. 1, de la Convention. Selon elle, lorsqu'une autorité a le pouvoir d'interrompre ou de limiter sévèrement les contacts entre un parent et un enfant, la voie de recours offerte pour contester une telle décision doit être prompte et la cause doit être entendue équitablement dans les plus brefs délais, faute de quoi le lien entre la mère et l'enfant peut s'étioler, rendant ainsi impossible la prise d'une décision équitable pour résoudre le litige.

La première requérante invoque aussi l'article 13 de la Convention et elle soutient notamment que le Gouvernement du Royaume-Uni n'a pas de critères adéquats pour déterminer dans quelles circonstances le parent doit être empêché définitivement de voir son enfant. Il est allégué que, lorsqu'une ordonnance de garde (« care order ») est prononcée, il n'existe aucune voie de recours effective contre le refus de contacts qui peut alors être imposé entre le parent et l'enfant.

Les voies de recours envisageables, à savoir la demande d'annulation de l'ordonnance de garde ou la demande de mise de l'enfant sous tutelle, relèvent de l'utopie, si l'autorité en question refuse déjà le droit de voir l'enfant. En outre, la procédure en matière de tutelle est rendue vaine par le délai qu'elle implique et aussi par les restrictions imposées par la décision de la Chambre des Lords dans l'affaire *c. Liverpool City Council*, qui a sévèrement limité la compétence dont dispose le tribunal pour examiner les décisions de l'autorité ayant la garde de l'enfant.

EN DROIT

1. La présente requête a été introduite prétendument au nom de la première et de la deuxième requérantes. Elle l'a été le 3 septembre 1981 par le représentant de la première requérante, qui avait été « mis en œuvre par la première requérante pour agir en son nom relativement à la requête qu'elle envisageait d'adresser à la Commission ». Dans sa communication ultérieure à la Commission, le 3 novembre 1981, le représentant a joint un pouvoir signé par la première requérante et H., son second mari, en date du 5 septembre 1981, le chargeant d'agir « en leur nom, dans le cadre de leur requête adressée à la Convention européenne des Droits de l'Homme » (sic). La lettre de couverture précisait notamment :

« Après mûre réflexion, je demande maintenant, au nom tant de la première requérante que de... A..., qu'il soit procédé à l'examen des violations alléguées des articles suivants ... »

La formule de requête présentée mentionne la première et la deuxième requérantes en cette qualité à la rubrique appropriée.

La Commission rappelle que la requête porte sur une procédure concernant la première et la deuxième requérantes, qui s'est terminée par la décision de la « Court of Appeal » du 14 janvier 1981 rejetant le pourvoi formé par la première requérante à l'encontre de la décision de la « High Court », décision qui portait notamment sur l'adoption de la deuxième requérante, A. La demande de la première requérante visant à obtenir l'autorisation d'interjeter appel auprès de la Chambre des Lords a été rejetée le 18 juin 1981.

Dans la mesure où la requête est prétendument introduite au nom de la deuxième requérante A., la Commission constate que cette requérante est mineure car elle est née le 23 décembre 1975. Conformément aux principes généraux du droit en matière de capacité, il appartient normalement au parent ou au tuteur d'un enfant mineur de présenter une requête en son nom, du moins lorsque l'enfant n'a pas essayé d'en présenter une personnellement.

A la suite de la décision d'adoption, conformément à l'article 13 de la loi de 1958 relative à l'adoption (« Adoption Act 1958 »), tous les droits, devoirs, obligations et responsabilités du parent naturel concernant à l'avenir la garde, l'entretien et l'éducation d'un enfant adopté sont dévolus à l'adoptant comme si l'enfant était son enfant légitime et, en cas d'adoption conjointe, les époux sont l'un envers l'autre et à l'égard de l'enfant dans la situation du père et de la mère légitimes. En outre, la Commission constate qu'avant que le jugement d'adoption n'ait été rendu par la « High Court », la deuxième requérante était une pupille sous tutelle judiciaire (« ward of court ») dont la garde et la surveillance étaient dévolues au conseil de comté conformément à l'ordonnance de la « High Court » du 24 juin 1977. De plus, A. était représentée par le commissaire aux tutelles (« Official Solicitor ») pendant la procédure qui fait l'objet de la présente requête.

Dans ces conditions, la Commission conclut que la première requérante n'était pas, le 5 septembre 1981, dans une situation d'autorité vis-à-vis de la deuxième requérante, lui permettant d'introduire une requête au nom d'A. Il s'ensuit que la présente requête ne saurait être considérée comme introduite au nom de la deuxième requérante et qu'elle est, dans cette mesure, incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27, par. 2, de celle-ci.

2. La première requérante se plaint d'une ingérence injustifiée dans son droit au respect de sa vie familiale en raison de la décision de mettre fin à son droit de visite à l'égard d'A. et finalement de la décision selon laquelle A. devrait être adoptée et tout contact entre elle-même et A. supprimé. Elle invoque l'article 8 dont les dispositions sont les suivantes :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Le Gouvernement défendeur soutient que la suppression du droit de visite de la première requérante à l'égard d'A. et, par la suite, la décision de faire adopter A. nonobstant les objections de la première requérante étaient prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la santé d'A. Il souligne que ces décisions ont été prises par des tribunaux après avoir entendu tous les arguments en droit et les moyens et après un examen minutieux des faits de la cause, et que les décisions étaient absolument nécessaires et prises dans l'intérêt d'A.

La décision de mettre fin au droit de visite d'un parent naturel à l'égard de son enfant et la décision de prononcer l'adoption d'un enfant malgré les objections d'un parent naturel constituent toutes deux des ingérences importantes dans la vie familiale protégée par l'article 8 de la Convention (décisions sur la recevabilité des requêtes n° 7626/76, D.R. 11, p. 160, et 9276/80 à paraître).

La Commission doit donc rechercher si les mesures en question étaient prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique pour l'un des objectifs précisés à l'article 8, par. 2, de la Convention.

En ce qui concerne la question de savoir si les mesures étaient prévues par la loi, la Commission rappelle que cette disposition a été interprétée comme signifiant que la norme en question doit être identifiable et avoir une portée suffisamment certaine pour que le requérant puisse régler sa conduite en en tenant compte, au besoin avec l'aide d'un juriste.

Les pouvoirs de la « High Court » en matière de tutelle trouvent leurs fondements dans la « common law » avec la notion féodale du tribunal faisant fonction de « *parens patriae* ». L'ampleur importante des pouvoirs de la « High Court » est déterminée par des dispositions légales qui fixent les principes directeurs à appliquer, tel l'article 1 de la loi de 1971 relative à la tutelle des mineurs (« *Guardianship of Minors Act 1971* ») qui prévoit que le bien-être de l'enfant doit être la toute première considération.

En ce qui concerne la procédure d'adoption, les faits de la présente espèce étaient régis par la loi de 1958 relative à l'adoption (« *Adoption Act 1958* »), et la loi de 1975 relative aux enfants (« *Children Act 1975* ») ainsi que par les textes et règlements pertinents édictés en 1976. Ces dispositions déterminent avec précision les circonstances dans lesquelles un enfant peut être adopté et les conséquences qui en découlent et, à l'article 12, par. 2, de la loi de 1975 relative aux enfants (« *Children Act 1975* »), les circonstances dans lesquelles la « High Court » peut se passer du consentement du ou des parents naturels à l'adoption d'un enfant.

En outre, il ne fait pas de doute en l'espèce que la première requérante était au courant du pouvoir qu'avaient les tribunaux d'ordonner la fin de ses contacts avec A. et, d'ailleurs, de réglementer ceux-ci comme bon leur semblait à partir du moment où A. est devenue pupille sous tutelle judiciaire (« *ward of court* »). C'est ce qui ressort des requêtes formulées par la première requérante pour obtenir l'extension de son droit de visite à l'égard d'A. en février et juin 1977. De plus, la première requérante a aussi été informée du pouvoir qu'avait la « High Court » d'ordonner l'adoption d'A., malgré ses objections éventuelles, par le rapport qu'on lui a remis en septembre 1977 en application du règlement de 1976 de la « High Court » en matière d'adoption [Adoption (High Court) Rules 1976]. Selon ce rapport explicatif :

« Lorsqu'un tribunal prononcera un jugement d'adoption, vos droits en qualité de parent ou tuteur seront transférés aux adoptants et ils deviendront légalement les parents de l'enfant. Cela signifie que vous n'aurez plus le droit de voir l'enfant ni d'obtenir qu'il vous soit rendu.

...

Dans ces conditions, la Commission conclut que les pouvoirs de la « High Court » dans le cadre de sa compétence en matière de tutelle et relativement à la procédure d'adoption étaient clairement « prévus par la loi », au sens de l'article 8, par. 2, de la Convention.

Il ne fait pas de doute pour la Commission que des dispositions destinées à assurer le bien-être des enfants, telles que celles qui sont en cause en l'espèce, visent un but légitime. Cela ressort aussi dans le fait qu'elles existent dans l'ordre juridique de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Il reste néanmoins à la Commission à examiner dans chaque cas particulier si la mise en œuvre de ce mécanisme correspond au degré de nécessité envisagé par l'article 8, par. 2, pour la protection des droits de l'enfant.

La Commission constate que la « High Court » a étudié avec soin cette question même, lors de la procédure de tutelle en l'espèce. En application des dispositions légales pertinentes, le bien-être de l'enfant était la toute première considération, mais la situation de la première requérante a été expressément prise en compte et, selon le juge de la « High Court » dans la procédure d'adoption, on lui a « accordé une grande importance ». Ainsi que l'indiquent clairement les minutes de l'audience, le juge, après avoir recueilli des témoignages solides, a minutieusement recherché et pesé les diverses possibilités de contact de la première requérante avec A., se demandant s'il fallait ou non, eu égard à la situation au moment de la procédure, retirer A. d'un foyer stable chez les adoptants potentiels où elle se trouvait depuis dix-neuf mois et la rendre à la première requérante qu'A. n'avait pas vue depuis plus de trois ans, lorsqu'elle était âgée de dix-huit mois. Le juge a reconnu qu'il s'agissait d'une affaire extrêmement douloureuse et, de surcroît, difficile, mais la Commission ne voit rien qui donne à penser que le contenu du dossier s'opposait à la conclusion que la suppression du droit de visite de la requérante à l'égard d'A., et l'adoption de cette dernière, étaient nécessaires dans l'intérêt de l'enfant.

Dans ces conditions, les décisions de refus du droit de visite et d'autorisation de l'adoption d'A. étaient prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique pour la protection des droits d'A., au sens de l'article 8, par. 2, de la Convention.

Il s'ensuit que cet aspect de la requête est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, par. 2, de la Convention.

3. La première requérante allègue en outre qu'elle s'est vu refuser de pouvoir faire entendre dans un délai raisonnable sa demande de droit de visite à l'égard d'A., introduite le 13 novembre 1978, et que ce retard constituait un déni de justice dans la mesure où il mettait un tribunal dans l'impossibilité de se prononcer en définitive en sa faveur et de rétablir ses contacts avec A. Elle invoque à cet égard l'article 6, par. 1, de la Convention, qui garantit, dans la mesure pertinente, une décision dans un délai raisonnable dans toute contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil, et l'article 13 — combiné à l'article 8 — qui garantit un recours effectif pour les violations alléguées de la Convention.

Le Gouvernement défendeur soutient que, si l'article 6, par. 1, de la Convention s'applique en l'espèce, on peut reprocher à la première requérante de n'avoir pas engagé plus tôt la procédure et de n'avoir pas essayé de l'accélérer et que, dans ces conditions, la durée n'était pas déraisonnable. En outre, il allègue que la procédure offrait un recours effectif pour les griefs de la première requérante.

La première requérante soutient qu'elle a pris toutes les mesures raisonnables pour accélérer la procédure, et elle se réfère à cet égard à la décision de la « High Court » selon laquelle le retard avec lequel le conseil de comté avait produit ses moyens était « déplorable » et lui avait porté préjudice. En outre, elle se réfère au rapport de l'ombudsman local, qui a estimé que la lenteur avec laquelle le conseil avait versé ses pièces au dossier constituait une mauvaise gestion et qui a qualifié la durée de la procédure de déraisonnable.

La procédure en question relevait du droit de la tutelle et elle portait sur la demande de droit de visite à l'égard d'A., formulée par la première requérante, et sur la demande des personnes souhaitant adopter A. visant à obtenir un jugement portant adoption de celle-ci en se passant du consentement de la première requérante, au motif que ce consentement était refusé abusivement. Cette procédure, qui était pleinement déterminante pour les relations de la première requérante avec A., a abouti à un jugement d'adoption par lequel tous les droits de caractère privé qui appartenaient autrefois à la première requérante ont été transférés aux parents adoptifs d'A. Dans ces conditions, la procédure impliquait la prise d'une décision portant sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil, au sens de l'article 6, par. 1, de la Convention.

S'agissant de la durée de cette procédure, la Commission rappelle qu'elle a dégagé dans sa jurisprudence certains principes pour l'interprétation de la notion de « délai raisonnable » : il s'agit notamment de la complexité de la procédure en cause, de sa durée, et du comportement des parties en cause.

En l'espèce, la première requérante a soutenu que le fait que la procédure ait concerné A., qui était un enfant en bas âge, est un facteur supplémentaire à prendre en compte pour évaluer le caractère raisonnable de sa durée. Elle soutient qu'une durée qui n'aurait pas causé de tort dans certains types d'actions était ici déterminante en elle-même pour l'issue de l'affaire.

La Commission doit aussi rechercher si, dans le cadre d'une procédure qui était capitale pour le maintien ou la cessation de la vie familiale entre la première requérante et A., la durée de cette procédure a empêché celle-ci d'être « effective » et pouvait, dans les circonstances particulières de l'espèce, poser un problème concernant sa compatibilité avec le droit de la première requérante au respect de sa vie familiale, reconnu par l'article 8, bien que les décisions qui ont finalement été prises l'aient été dans l'intérêt d'A. et qu'elles aient été justifiées au regard de l'article 8, par. 2, de la Convention.

Quoi qu'il en soit, la Commission estime qu'il s'agit de questions complexes en fait et en droit concernant les voies de droit offertes à la première requérante, leur efficacité et leur durée, et la mesure dans laquelle elles assuraient le respect de la vie familiale de la première requérante, et que ces questions appellent un examen du

fond de l'affaire. Il s'ensuit que cet aspect de la requête ne saurait être déclaré manifestement mal fondé et qu'il doit être déclaré recevable, aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été établi.

Par ces motifs, la Commission

1. DÉCLARE RECEVABLES, tous moyens de fond étant réservés, les griefs de la première requérante concernant la durée et le caractère effectif des recours dont elle disposait et la mesure dans laquelle ils lui assuraient le respect de sa vie familiale; et

2. DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE POUR LE SURPLUS.