

REQUÊTE N° 24827/94

Patrick HOLLAND c/IRLANDE

DÉCISION du 14 avril 1998 sur la recevabilité de la requête

Articles 8 et 10 de la Convention *S'agissant d'ingérences alléguées dans la correspondance d'un détenu, l'article 8 est la lex specialis par rapport à l'article 10*

Article 26 de la Convention

- a) *Dans un ordre juridique où les droits fondamentaux sont protégés par la Constitution, un requérant est tenu d'éprouver l'ampleur de cette protection et, dans un système de common law de permettre aux juridictions internes de préciser ces droits par voie d'interprétation*
- b) *En Irlande la méthode la plus appropriée pour faire valoir des droits constitutionnels est une action devant la High Court pour faire déclarer l'inconstitutionnalité de la disposition litigieuse, suivie, le cas échéant, d'un recours devant la Cour suprême*

La Cour suprême n'ayant pas tranché la question de savoir si les pouvoirs d'intercepter la correspondance des détenus prévus à l'article 63 du règlement pénitentiaire de 1947 portent atteinte au droit constitutionnel de communication, un requérant qui se plaint d'une ingérence des autorités pénitentiaires dans sa correspondance doit, pour épuiser les voies de recours internes, intenter une action visant à faire déclarer l'inconstitutionnalité de la disposition litigieuse

Article 3 du Protocole additionnel

- a) *Cette disposition implique la reconnaissance du suffrage universel, y compris le droit de vote aux élections législatives. Les Etats peuvent toutefois assigner certaines limites à ce droit*

b) *La déchéance de fait du droit de participer aux élections qui frappe un détenu n'entrave pas l'expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.*

EN FAIT

Le requérant, ressortissant irlandais né en 1939, est actuellement détenu à la prison de Portlaoise, Irlande.

A. *Circonstances particulières de l'affaire*

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 27 juin 1989, le requérant fut condamné à dix ans d'emprisonnement pour possession de substances explosives destinées à un usage illicite. En appel, la peine fut ramenée à sept ans d'emprisonnement, à compter du 28 juin 1989. Le requérant fut libéré vers le début de l'année 1996. Arrêté à nouveau en 1997 pour différentes infractions et condamné fin 1997, le requérant purge actuellement la peine d'emprisonnement qui lui a été infligée à cet égard.

1. *Correspondance*

Le 10 février 1993, le requérant remit un courrier aux autorités pénitentiaires pour expédition. Cette lettre, qu'il avait rédigée pour un codétenu, était adressée au père de ce dernier et contenait une demande à la *High Court*. La lettre, portant le visa de la censure, lui fut retournée le 12 février 1993. Le requérant sollicita l'autorisation de demander un contrôle judiciaire concernant cet incident (à l'encontre du directeur de la prison, du ministère de la Justice, de l'*Attorney General* et de l'Irlande) et présenta une autre allégation relative à la lettre d'un député qui, au lieu de lui avoir été remise directement, avait été placée dans son casier. Il demanda une ordonnance de *mandamus* enjoignant aux défenseurs de s'abstenir de toute ingérence dans sa correspondance. Il prétendit que ces ingérences étaient contraires à ses droits constitutionnels et aux droits garantis par l'article 8 de la Convention.

Le 19 mars 1993, la *High Court* (juge Lynch) rejeta la demande. Elle autorisa le requérant, qui avait prétendu ne pas avoir les moyens de payer les dix livres requises pour faire une déclaration sous serment devant un officier ministériel habilité (*Commissioner for Oaths*), à se fonder sur une déclaration faite sans prêter serment. Le jugement confirma que l'article 63 « n'[était] pas invalidé par la Constitution puisqu'il s'appliquait uniquement aux personnes régulièrement détenues » et que les défenseurs étaient en droit de ne pas poster la lettre. Le 9 juillet 1993, la Cour suprême autorisa le requérant à solliciter, par voie de contrôle judiciaire, une ordonnance enjoignant au

directeur de la prison d'informer le requérant des motifs pour lesquels il n'avait pas transmis sa lettre Le 28 janvier 1994, la *High Court* entendit le requérant, mais rejeta la demande au motif qu'à cette date, la lettre du requérant avait été transmise Le 13 mai 1994, la Cour suprême debouta l'intéressé

Le requérant a soumis une liste de toute la correspondance qu'il a expédiée entre le 9 février 1993 et le 17 juillet 1994 Il a également présenté des copies et des originaux de courriers expédiés et reçus, qui portaient le visa de censure des autorités pénitentiaires, ou la mention « veuillez préciser votre nom et numéro d'unité sur tout le courrier à expédier » Il s'agissait notamment

- de lettres adressées à la Commission en date des 21 et 28 février 1994, 4 mars 1994, 18 avril 1994, 16 et 27 mai 1994, 7 juillet 1994 et 29 août 1994, et reçues de la Commission les 18 et 29 avril 1994, 16 juin 1994 et 8 août 1994 ,

- de courriers des *solicitors* du requérant (de Garrett Sheehan and Co en date du 23 novembre 1989, et de Ferrys en date du 14 avril 1994) ,

d'une lettre adressée au Conseil de l'Europe le 11 août 1993 au sujet des travaux du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ,

- d'un courrier de la commission australienne de réforme du droit en date du 9 novembre 1993 (mentionnant notamment la Commission et le Comité des droits de l'homme des Nations unies) ,

de courriers du Parlement irlandais (*Dail Eireann*) en date des 22 janvier 1991, 10 janvier 1992 (comportant en annexe un courrier du ministre de la Justice), 23 janvier 1992 (comportant en annexe un courrier du ministre de l'Environnement) et 15 juin 1994 ,

- des lettres du cabinet du ministre de l'Environnement (4 décembre 1991, 10 et 18 août 1993), du cabinet présidentiel (17 décembre 1991), du ministre de la Justice (8 octobre 1993 et 22 juin 1994), du cabinet du ministre de l'Égalité et des Réformes législatives (16 et 27 juin 1994, la dernière comportant en annexe un courrier du ministre de la Justice) et du ministre adjoint auprès du Premier ministre (dont une lettre datée du 31 mai 1993, une lettre non datée accompagnée d'un courrier du ministre de la Justice datée du 2 juin 1993, des lettres datées des 3 et 17 août 1993, une lettre non datée concernant les dispositions administratives sur les bureaux électoraux et une lettre datée du 15 octobre 1993)

- des courriers du *Chief State Solicitor* en date du 13 avril 1994 (portant sur certaines procédures relatives au droit de vote du requérant) et du 8 août 1994 (renfermant des conclusions dans le cadre de la procédure engagée notamment contre le directeur de la prison où était détenu le requérant) ,

- un courrier du greffier de la *High Court* (daté du 20 avril 1994, portant la mention « Prison de Wheatfield 22 avril 1994 - reçu » et ayant trait à la procédure de dépôt auprès du greffe de la *High Court* d'une assignation devant une juridiction supérieure) ainsi qu'un courrier du greffier de la Cour suprême date du 10 août 1994 ,
- une lettre du correspondant du *Guardian* pour les questions juridiques, datée du 15 juin 1993 (communiquant au requérant le nom d'un cabinet de *solicitors* en Angleterre)
- des courriers de la municipalité de Dublin (*Dublin Corporation*) en date du 11 octobre 1993 (au sujet de l'inscription du requérant sur les listes électorales) et du 31 août 1994 ce dernier courrier étant accompagné d'une copie de la lettre adressée par la municipalité de Dublin au requérant le 4 mai 1994

2 Vote

Le 7 novembre 1990, des élections présidentielles eurent lieu en Irlande. Le requérant ne vota pas. Le 19 mars 1991, la *High Court* refusa la demande de contrôle judiciaire du requérant concernant son incapacité de voter en prison, déclarant que la législation ne donnait aucun droit de vote aux détenus et suggérant au requérant d'attendre une autre élection pour donner suite à l'affaire. Le 28 juin 1991, la Cour suprême débouta le requérant, relevant qu'il n'avait pas même demandé à se faire inscrire sur les listes électorales dans la circonscription en question, conformément à l'article 5 par 5 de la loi électorale de 1963. Par ailleurs, elle constata également que la question supplémentaire de l'autorisation de voter ou de l'habilitation à cet effet relevait manifestement de la marge d'appréciation du directeur de la prison et que rien n'indiquait que le requérant avait formulé une demande en ce sens.

Le 25 novembre 1992 eurent lieu des élections législatives et un référendum constitutionnel (relatif à l'avortement). Le requérant ne vota pas. Le 11 octobre 1993, la municipalité de Dublin informa le requérant que son nom serait porté sur les listes électorales du lieu de son domicile à Dublin.

Vers 1993, invoquant notamment les articles 16, 12 et 27 de la Constitution, la loi de 1977 sur les élections européennes et la législation électorale locale, le requérant sollicita l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire quant au refus des autorités pénitentiaires de l'autoriser à voter par correspondance lors des élections locales, européennes, présidentielles et législatives et à l'occasion des référendums. Le 18 novembre 1993, la *High Court* conclut ainsi :

« Le demandeur sollicite une ordonnance de *mandamus* enjoignant au défendeur de l'autoriser à voter par correspondance. Je considérerai cette requête comme une demande d'autorisation d'engager une procédure de contrôle judiciaire visant à obtenir une ordonnance de *mandamus*. Le demandeur reconnaît qu'aucune disposition légale ne reconnaît aux détenus le droit de voter par correspondance. Des lors, je dois refuser la demande. Si le demandeur estime être en mesure de contester la constitutionnalité des dispositions pertinentes des lois électorales, il lui faut le faire en engageant une procédure devant une juridiction supérieure. En l'occurrence, le contrôle judiciaire ne serait pas approprié. »

Le 28 janvier 1994, la Cour suprême débouta le requérant.

Par la suite, le requérant sollicita de la *High Court* une ordonnance enjoignant au directeur de la prison de le conduire au greffe de la *High Court* pour y déposer une assignation devant cette juridiction en vue d'engager une procédure relative à la constitutionnalité de son interdiction de voter. Le 5 mai 1994, la *High Court* refusa la demande, considérant que le dépôt en personne ne s'imposait pas. En appel, la Cour suprême constata que le requérant avait déjà été escorté au greffe le 11 mai 1994 pour y déposer l'assignation. Quant à l'argument du requérant selon lequel il n'avait pas pu procéder lui-même à la signification au *Chief State Solicitor*, la Cour estima également que la signification par correspondance était à cet égard suffisante, et rejeta l'appel.

Le 20 mai 1994, le requérant sollicita une injonction en vue de faire suspendre les élections européennes prévues pour le 9 juin 1994, afin de pouvoir poursuivre sa procédure constitutionnelle. Cette demande fut écartée par la *High Court* le 7 juin 1994. Les élections européennes eurent lieu et le requérant ne vota pas. Le 29 juillet 1994, la Cour suprême rejeta l'appel du requérant au motif que les élections en cause étaient alors passées.

L'assignation déposée par le requérant le 11 mai 1994 ne faisait état d'aucune violation de son droit constitutionnel de voter. Il invoquait divers instruments internationaux et son statut de ressortissant de l'Union européenne. Le *Chief State Solicitor* intervint dans la procédure le 11 juillet 1994. Le requérant ne poursuivit pas l'instance. Le 25 novembre 1995 eut lieu un référendum constitutionnel (relatif au divorce), auquel le requérant ne participa pas.

B *Droit et pratique internes pertinents*

1 Correspondance des détenus

Les dispositions relatives à l'administration des prisons figurent dans le règlement pénitentiaire de 1947 (*Prison Rules 1947* - ci-après « le règlement de 1947 »), elles ont été promulguées par le ministre de la Justice par l'ordonnance n°320 de 1947. L'article 63, intitulé « Correspondance des détenus », se lit ainsi :

« Toute lettre envoyée par ou à un détenu doit être lue et paraphée par le directeur de l'établissement ou par un fonctionnaire compétent habilité par lui qui, si le contenu lui paraît répréhensible, a toute latitude pour intercepter une lettre ou en effacer la partie répréhensible. Le directeur use à tout moment de son pouvoir discrétionnaire de transmettre ou d'intercepter le contenu d'une lettre adressée à un détenu, mais doit consigner dans son registre tout cas dans lequel il juge approprié d'intercepter une lettre qui, conformément au règlement, peut être adressée à un détenu ou rédigée par lui. »

L'article 40 par 3 de la Constitution est ainsi libellé

« 1 L'Etat s'engage à respecter dans ses lois et, dans la mesure du possible, à protéger et soutenir par ses lois les droits individuels du citoyen

2 En particulier, par ses lois, l'Etat protège de son mieux contre les attaques injustes, et défend en cas d'injustice, la vie, la personne, l'honneur et les droits de propriété de tout citoyen »

Les juridictions internes reconnaissent l'existence d'autres droits individuels qui sont protégés par l'article 40 par 3 de la Constitution soit en tant que droits annexes ou corollaires à ceux qui sont expressément énumérés à l'article 40 par 3 (2), soit comme étant implicites dans l'expression « droits individuels » figurant à l'alinéa 1 de cette disposition. L'un de ces « droits non écrits » reconnu par les tribunaux est le droit de communiquer. *Attorney General c Paperlink Limited, Irish Law Reports Monthly 1984, p 343, et McKenna c An Taoiseach, High Court (juge Costello), 8 juin 1992*

Les tribunaux internes reconnaissent également que la détention a inévitablement pour conséquence concrète et juridique la perte ou la suspension d'un grand nombre de droits constitutionnels pendant la période d'emprisonnement (*The State (Richardson) c Governor of Mountjoy Prison, Irish Law Reports Monthly 1980, p 82*). Par conséquent (hormis les violations des droits constitutionnels de nature à influencer sur la régularité de la détention d'une personne et pour lesquelles une action en *habeas corpus* serait indiquée), les tribunaux internes reconnaissent aux détenus le droit d'accès à un tribunal pour se plaindre d'une atteinte à leurs droits constitutionnels qui n'est pas rendue nécessaire par l'exécution de la peine infligée par le tribunal (*The State (Fagan) c Governor of Mountjoy Prison, High Court, 6 mars 1978*)

Dans l'affaire *Kearney c Minister for Justice, Irish Reports 1986, p 116*), la *High Court* a notamment examiné la constitutionnalité de l'article 63 du règlement de 1947 à la suite d'une assignation devant une juridiction supérieure visant, entre autres, à faire déclarer l'inconstitutionnalité de ladite disposition. Le demandeur dénonçait principalement le fait que la correspondance à destination et en provenance de son *solicitor* était lue par le directeur de l'établissement ou son adjoint. Selon lui, l'exercice de son droit de communiquer avec son *solicitor*, ses parents et amis ne pouvait subir des entraves que dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, en cas de problèmes établis de sécurité), en pareil cas, il devait être présent lorsque les lettres étaient ouvertes pour contrôle.

La *High Court* a déclaré que le droit constitutionnel de communiquer pouvait être régi par la loi et que les détenus ne conservaient que les droits protégés par la Constitution qui n'étaient pas subordonnés à leur liberté et qui étaient compatibles « avec les exigences raisonnables du lieu de détention ». Elle a estimé que les éléments de preuve démontraient en l'espèce que la restriction apportée au droit de communication en vertu de laquelle tous les courriers envoyés à et par des détenus (y compris la correspondance juridique) étaient lus, pouvait raisonnablement se justifier par des raisons de sécurité et n'était donc pas inconstitutionnelle. Dans son raisonnement, la *High Court* a relevé que, concernant la correspondance juridique en provenance et à destination de la prison, « le personnel [avait] pour instruction de ne lire les lettres que

pour s'assurer qu'elles portent sur les affaires juridiques du détenu, et de traiter comme confidentielle toute information obtenue en application de l'article 63 » Par ailleurs, quant à l'affirmation du demandeur selon laquelle un détenu devait être présent à chaque fois que sa correspondance était ouverte, la *High Court* a jugé qu'il s'agirait d'une procédure « excessivement lourde ».

Quant aux arrêts *Golder et Silver* de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Cour eur D.H, arrêt *Golder c Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A n° 18, et arrêt *Silver et autres c Royaume-Uni* du 25 mars 1983, série A n° 61) auxquels la *High Court* a été « incidemment » renvoyée, celle-ci a constaté que les faits dans ces affaires étaient très différents de ceux de l'affaire *Kearney*. Elle a toutefois relevé qu'il ressortait clairement de ces deux affaires que certaines ingérences dans la correspondance des détenus étaient autorisées, eu égard aux exigences normales et raisonnables de l'emprisonnement. Cependant, considérant qu'il avait été établi que certains courriers n'avaient pas été transmis au détenu, en violation de l'article 63, l'Etat a été condamné à ce titre à verser à l'intéressé des dommages-intérêts d'un montant symbolique de vingt-cinq livres Le demandeur n'a pas saisi la Cour suprême

2 Droit de vote des détenus

Les articles 12 par. 2, 16 par 1 et 47 par. 3 de la Constitution irlandaise garantissent notamment à tous les citoyens, qui ne sont frappés d'aucune incapacité légale et qui répondent aux dispositions de la loi sur l'élection des membres du Parlement, le droit de vote aux élections présidentielles et législatives, ainsi qu'aux référendums constitutionnels

L'article 5 par. 5 de la loi électorale de 1963 disposait qu'un détenu, aux fins de son inscription sur les listes électorales, était réputé domicilié, à la date pertinente, dans la circonscription où était situé l'établissement pénitentiaire Cette disposition a été modifiée par la loi électorale de 1992 (article 11 par 5), un détenu est désormais réputé domicilié dans le lieu où il aurait son domicile s'il n'était pas régulièrement détenu La modification apportée par la loi de 1992 a pour objet de permettre aux détenus libérés de fraîche date ou temporairement d'être prêts à voter en cas d'élection et de ne pas devoir attendre pour voter la mise à jour des listes électorales de l'année suivante La loi de 1992 prévoit le vote par correspondance notamment pour les policiers, les membres des forces armées, certains fonctionnaires et les personnes souffrant d'une incapacité.

GRIEFS

Le requérant se plaint, sur le terrain des articles 8 et 10 de la Convention, d'ingérences dans sa correspondance Invoquant les articles 6, 8, 9, 10, 13, 14 et 17 de la Convention et l'article 3 du Protocole n° 1, il se plaint en outre de ne pas avoir pu voter durant sa détention

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'ingérences dans sa correspondance, notamment du fait que ses courriers ont été systématiquement ouverts, lus, et photocopiés pour être insérés dans son dossier pénitentiaire, et que par deux fois, des lettres lui sont parvenues en retard. Sur ce dernier point, il mentionne la lettre d'un élu qui est arrivée à la prison en mars 1992 et un courrier juridique qu'il avait écrit pour un codétenu. Le requérant invoque les articles 8 et 10 de la Convention, mais la Commission estime que ce grief appelle un examen sous l'angle de l'article 8 de la Convention (Cour eur. D.H., arrêt Silver et autres c Royaume-Uni du 25 mars 1983, série A n° 61, p. 41, par. 107). L'article 8, en ses dispositions pertinentes, est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect (...) 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 (.) à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales () ou à la protection des droits et libertés d'autrui »

Quant aux deux retards spécifiquement allégués, le Gouvernement souligne que le fait de déposer la correspondance d'un détenu dans un casier auquel l'intéressé avait accès sur demande ne constitue pas une ingérence. Pour autant que le requérant soutient ne pas avoir été informé qu'il y avait du courrier dans son casier, le Gouvernement prétend que les autorités pénitentiaires ignoraient que la lettre en question se trouvait parmi des copies de formulaires d'inscription sur les listes électorales qui étaient également arrivées pour le requérant. Quoi qu'il en soit, le requérant a eu accès au casier deux jours après que la lettre y avait été déposée. Deuxièmement, s'agissant de la lettre écrite pour un codétenu, le requérant avait été informé qu'il devait demander au directeur d'expédier la lettre, ce qu'il n'a jamais fait.

Quant au grief relatif à l'application de l'article 63, le Gouvernement affirme qu'il est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Il fait valoir que la procédure initialement intentée par le requérant avait pour objet de contraindre les défendeurs à se justifier quant à la rétention d'un courrier bien précis. L'intéressé avait à tout moment la faculté d'engager une nouvelle procédure de contrôle judiciaire visant à obtenir une déclaration selon laquelle il était autorisé à correspondre sans entrave avec toute personne ou, à titre subsidiaire, d'entamer une instance par voie d'assignation devant une juridiction supérieure, pour faire valoir une violation de ses droits constitutionnels. Le jugement en l'affaire Kearney (*loc cit.*) a été rendu par la *High Court* et le requérant pouvait le contester devant la Cour suprême.

A titre subsidiaire, quand bien même il y aurait eu ingérence dans les droits que l'article 8 reconnaît au requérant, le Gouvernement soutient qu'elle se justifiait, considérant le danger que des lettres ne servent à l'acheminement d'objets illicites susceptibles de mettre en péril le bon ordre et la discipline de la prison, et de faciliter des tentatives d'évasion, le trafic de stupéfiants et d'autres activités délictueuses.

Cependant, le 2 août 1996 et le 8 novembre 1996, les directeurs d'établissements pénitentiaires ont été informés par le ministre de la Justice que tous les détenus pouvaient communiquer confidentiellement par courrier avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants et avec la Commission européenne des Droits de l'Homme

Enfin, le Gouvernement affirme que la correspondance juridique (y compris les courriers en provenance et à destination de la Commission avant 1996) était simplement ouverte, tamponnée et superficiellement examinée pour en contrôler l'authenticité, aucune tentative n'était faite pour examiner ou évaluer le contenu des lettres et elles n'ont pas été lues, retardées ou détruites par les autorités pénitentiaires. A la demande expresse de la Commission, le Gouvernement a soumis des copies de la correspondance du requérant qui avaient été versées à son dossier pénitentiaire. La correspondance photocopiée est volumineuse et comprend, pour l'essentiel, les courriers du requérant avec ses solicitors, les tribunaux et la Commission.

Le requérant réaffirme que la procédure interne qu'il a engagée suffisait à épuiser les voies de recours internes. Tout en niant avoir été avisé par le personnel de la prison que du courrier avait été déposé dans son casier, et avoir été informé des pouvoirs du directeur de l'établissement auxquels le Gouvernement fait référence quant à la lettre écrite pour un codétenu, le requérant ne conteste pas qu'il a eu accès à la lettre du député dans un délai de deux jours après son arrivée à la prison.

La Commission constate qu'elle n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si les faits invoqués par le requérant concernant ses allégations révèlent l'apparence d'une violation de la Convention. En effet, aux termes de l'article 26 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus.

La Commission rappelle que dans un ordre juridique où les droits fondamentaux sont protégés par la Constitution, il incombe à l'individu lésé d'éprouver l'ampleur de cette protection et, dans un système de *common law*, de permettre aux tribunaux internes de préciser ces droits par voie d'interprétation (N° 18670/91, déc. 1 12 93, non publiée). A cet égard, elle rappelle qu'une action déclaratoire devant la *High Court*, avec possibilité d'un recours devant la Cour suprême, constitue la méthode la plus appropriée en droit irlandais pour faire valoir ou revendiquer des droits constitutionnels (N° 15141/89, déc. 15 2 90, D R 64, p. 203, N° 23156/94, déc. 31 8 94, non publiée, et N° 28154/95, déc. 2 7 97, non publiée).

En l'espèce, la Commission constate que la seule action engagée par le requérant était une procédure de contrôle judiciaire relative à deux cas allégués d'ingérence dans sa correspondance. Il n'a intenté aucune action déclaratoire par voie d'assignation devant une juridiction supérieure appelant en cause l'*Attorney General*, en vue de faire valoir que les pouvoirs d'interception de sa correspondance découlant de l'article 63 du règlement de 1947 emportaient violation de son droit constitutionnel de communication.

Certes, dans l'affaire Kearney (*loc cit*), la *High Court* a estimé que l'article 63 du règlement de 1947 ne portait pas atteinte au droit de communication des détenus, tel que protégé par l'article 40 par 3 de la Constitution

Toutefois, la Commission constate en premier lieu que la Cour suprême n'a pas statue sur la question dans cette affaire et que d'après les observations des parties, elle ne s'est encore pas prononcée sur la constitutionnalité de l'interception de la correspondance des détenus autorisée par l'article 63 du règlement de 1947. Elle relève également que l'arrêt Kearney a été rendu il y a plus de douze ans.

Deuxièmement, bien que les juridictions internes irlandaises ne puissent pas appliquer directement les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, considérant que la Convention n'a pas été introduite dans le droit interne, la Commission constate que la *High Court* a fait référence à la jurisprudence de la Cour dans son arrêt en l'affaire Kearney. A cet égard, la Commission rappelle que depuis lors, la jurisprudence de la Convention a évolué. Elle renvoie notamment à l'arrêt Campbell prononcé six ans après l'affaire Kearney (Cour eur. D.H., arrêt Campbell c. Royaume Uni du 25 mars 1992, série A n° 233) et, plus particulièrement, aux paragraphes 44 à 54 de cet arrêt.

Dans l'affaire Campbell (qui portait sur le « contrôle systématique » de la correspondance du requérant), la Cour a estimé que les autorités pénitentiaires pouvaient ouvrir la lettre d'un avocat à un détenu seulement si elles avaient des motifs plausibles de penser qu'il y figurait un élément illicite, que même en de telles circonstances, la lettre ne devait pas être lue et qu'il y avait lieu de fournir des garanties appropriées, par exemple l'ouverture de l'enveloppe en présence du détenu, et que la lecture de la correspondance juridique d'un détenu ne se justifiait que dans des cas exceptionnels. La Cour a également estimé qu'« aucune raison impérieuse n'oblige[ait] à décacheter les lettres de la Commission ». En l'espèce, l'article 63 du règlement de 1947 prévoit l'ouverture et la lecture systématiques de tout courrier y compris de la correspondance avec la Commission, les avocats et les tribunaux internes, et une partie importante de cette correspondance a été photocopiée et insérée dans le dossier pénitentiaire du requérant.

Troisièmement, le contenu de ce dossier semblerait démontrer que les autorités pénitentiaires ont appliqué l'article 63 à l'affaire du requérant d'une façon beaucoup plus large qu'elles ne le font habituellement. Le volume important de photocopies de la correspondance du requérant qui a été versé au dossier pénitentiaire montre à l'évidence que le contrôle par les autorités de la correspondance de l'intéressé est allé jusqu'à faire et conserver des photocopies d'une partie importante de ce courrier à des fins qui n'ont pas été expliquées par le Gouvernement dans ses observations. En effet, la plus grande partie de la correspondance ainsi photocopiée avait un contenu juridique, elle comprenait des lettres à destination et en provenance de la Commission, la formule de requête de l'intéressé à la Commission, des lettres adressées à ses avocats et reçues de ceux-ci, et les conclusions présentées dans la procédure interne décrite ci-

dessus Le controle exerce par les autorites penitentiaires en l'espece va donc beaucoup plus loin que celui dont la *High Court* avait connu en l'affaire Kearney, dans laquelle elle avait constate que le personnel de la prison avait pour instruction de ne lire la correspondance juridique que pour s'assurer qu'elle portait bien sur les affaires juridiques du detenu et de traiter comme confidentielle toute information obtenue par le jeu de l'article 63

Par ailleurs la Commission estime qu'il n'existait en l'espece aucune circonstance speciale pouvant relever le requerant, conformement aux principes generalement reconnus du droit international, de l'obligation d'epuiser les voies de recours internes (voir par exemple, N° 14556/89, dec 5 3 91 D R 69, p 261) Le cas d'espece se distingue de l'affaire O'Reilly contre Irlande (N° 24196/94, dec 22 1 96, D R 84 B, p 72), qui portait sur un grief tire de l'article 5 par 5 et sur le choix « raisonnable » que Mme O'Reilly avait opere quant aux recours internes disponibles

Pour la Commission, considerant l'article 63 et les photocopies de la correspondance figurant dans le dossier du requerant, il est plausible que les autorites penitentiaires aient lu le contenu de la correspondance juridique du requerant relative a une action constitutionnelle et qu'elles aient conserve des photocopies Toutefois, eu egard a l'objet de la procedure pertinente (contester la constitutionnalite d'un reglement) et considerant la nature de cette procedure qui aboutirait a des conclusions essentiellement de caractere juridique, la Commission estime que l'acces du personnel de la prison a la correspondance juridique n'exige pas de dispenser le requerant d'exercer le recours constitutionnel expose ci dessus

Des lors la Commission estime que la partie du grief du requerant ayant trait au retard dans la remise d'une lettre d'un depute est irrecevable pour defaut manifeste de fondement conformement a l'article 27 par 2 de la Convention Elle estime egalement que ce grief pour le surplus, est irrecevable, en application de l'article 27 par 3 de la Convention, pour non epuisement des voies de recours internes, conformement a l'article 26 de la Convention

2 Invoquant les articles 6 8 9, 10 13, 14 et 17 de la Convention ainsi que l'article 3 du Protocole n° 1 le requerant se plaint de ne pas avoir pu voter durant sa detention La Commission estime que cette question appelle un examen sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 a la Convention ainsi libelle

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent a organiser, a des intervalles raisonnables des elections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps legislatif »

Le Gouvernement souligne que le requerant n'a pas mene a terme la procedure constitutionnelle qu'il a engagee et qu'il n'a donc pas epuise les voies de recours internes a cet egard Quoi qu'il en soit il invoque la marge d'appréciation laissez aux Etats en la matiere et les pouvoirs etendus dont ils jouissent pour determiner les

modalités d'exercice du droit de vote. A cet égard, le Gouvernement soutient qu'il n'est pas tenu au regard de la Convention d'autoriser la libération temporaire des détenus pour leur permettre de voter, de prévoir des urnes dans les prisons ou d'accorder le droit de vote par correspondance. Libérer tous les détenus pour leur permettre de voter constituerait un risque bien trop important pour la sécurité et une contrainte abusive pour le système carcéral qui a en permanence la charge de quelque 2 300 détenus. Eu égard au système électoral en Irlande et au nombre de régions dans lesquelles les détenus sont inscrits, il faudrait installer des centaines d'urnes dans chaque prison pour permettre aux détenus de voter.

Reste le vote par correspondance qui, selon le Gouvernement, n'est pas un droit garanti par la Constitution ou par la Convention. De plus, pour voter par correspondance, il faut s'inscrire en septembre/octobre afin de figurer l'année d'après comme électeur par correspondance sur les listes révisées qui paraissent une fois par an au cours du mois de février, les personnes libérées entre temps ne pourraient pas voter en tant que détenus ou selon la procédure normale.

Invoquant les diverses procédures qu'il a engagées, le requérant soutient avoir épuisé les voies de recours internes. A titre subsidiaire, il prétend n'avoir disposé d'aucun recours effectif. Quant au bien fondé de son grief, il fait valoir que le droit de vote reconnu par la Constitution à tout citoyen continue à s'appliquer aux détenus, ceux-ci n'ayant pas été exclus par la législation. Il souligne que, malgré cela, les détenus, en fait, ne votent pas car les autorités pénitentiaires ne les libèrent pas à cet effet. Selon le requérant, il n'existe aucune raison valable de sécurité justifiant que l'on ne permette pas aux détenus de voter, eu égard à la possibilité du vote par correspondance ou de la mise à disposition d'urnes dans la prison. Il souligne l'importance des élections qui ont eu lieu durant sa détention, notamment une élection présidentielle le 7 novembre 1990, des élections législatives le 25 novembre 1992, un référendum constitutionnel le 25 novembre 1992 (relatif à l'avortement), les élections européennes le 9 juin 1994 et des élections locales.

La Commission estime qu'il n'y a pas lieu de décider si le requérant a épuisé ou non l'ensemble des recours internes effectifs ou, par conséquent, si ce grief a été présenté dans les délais quant à l'ensemble des élections qui ont eu lieu pendant sa détention ou si toutes ces élections concernaient le « corps législatif », au sens de l'article 3 du Protocole additionnel, ce grief est en effet irrecevable pour les motifs exposés ci après.

La Commission rappelle qu'elle a précédemment estimé que la déchéance de fait du droit de vote qui frappe un détenu n'entrave pas l'expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif (N° 2728/66, Annuaire X, p. 341). Elle rappelle également sa jurisprudence constante selon laquelle si l'article 3 du Protocole n° 1 implique la reconnaissance du suffrage universel (y compris le droit de vote aux

élections du corps législatif), ce droit n'est ni absolu ni illimité, mais soumis à des restrictions pour autant que celles-ci ne sont ni arbitraires ni contraires à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif (N° 6573/74, déc 19 12 74, D R 1, p 87, Nos 6745/74 et 6746/74, déc 30 5 75, D R 2, p 110, et N° 11391/85, déc 5 7 85, D R 43, p 236)

Partant, la Commission a estimé que la privation du droit de vote, à la suite d'une condamnation par un tribunal pour incivisme ou en raison de l'âge minimum requis pour se porter candidat, n'entravait pas la libre expression de l'opinion du peuple et n'était pas entachée d'arbitraire (Nos 6573/74, 6745/74 et 6746/74, *loc cit*)

La Commission rappelle également l'affaire d'un requérant qui avait été condamné à dix-huit mois d'emprisonnement, et donc privé de son droit de vote en vertu de la législation pendant la durée de sa peine et pour une période de trois ans après l'exécution de cette peine (N° 9914/82, déc 4 7 83, D R 33, p 242) En recherchant si cette restriction était arbitraire et si elle entravait la libre expression de l'opinion du peuple, la Commission a constaté que la restriction en question était imposée par la loi à une catégorie limitée de personnes Elle a dû reconnaître que le législateur, usant de sa marge d'appréciation, pouvait limiter le droit de vote des condamnés De telles limitations s'expliquaient, selon la Commission, par l'idée que certaines condamnations marquaient d'infamie pour un temps déterminé qui pouvait être pris en considération par la législation quant à l'exercice des droits politiques Partant, elle a conclu que la suspension de l'exercice du droit de vote n'était pas arbitraire et ne portait pas atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, au sens de l'article 3 du Protocole n° 1

En l'espèce le requérant a été condamné pour possession de substances explosives et sa peine a été fixée (en appel) à sept ans d'emprisonnement à compter du 28 juin 1989 Il apparaît que l'intéressé a été libéré vers début 1996 et qu'un certain nombre d'élections ont eu lieu durant sa détention Toutefois, la Commission estime que la suspension du droit de vote du requérant pendant son incarcération n'a pas porté atteinte à l'expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, le fait que l'ensemble des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement ne puissent pas voter n'entrave pas la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif (Nos 6573/74, 6745/74 et 6746/74, *loc cit*)

Quant à savoir si la situation interne peut passer pour arbitraire, la Commission constate, quoi qu'il en soit, que le requérant n'a été inscrit sur les listes électorales qu'en octobre 1993, à la suite de sa demande à cet effet, et qu'il ne se plaint d'aucun retard important causé par autrui à cet égard En outre, la Commission constate qu'en 1992, le Gouvernement a choisi d'autoriser les détenus à s'inscrire sur les listes électorales dans les circonscriptions où ils seraient normalement domiciliés (s'ils n'étaient pas détenus) Cette mesure avait pour objet de faciliter la participation aux élections des prisonniers qui, à la date d'une échéance électorale, viennent de purger leur peine ou bénéficient d'une mise en liberté temporaire (pour des motifs non liés aux élections) Il ressort donc implicitement de cette modification législative que les

prisonniers toujours détenus ne votent pas. Eu égard à la marge d'appréciation susmentionnée et à la jurisprudence précitée des organes de la Convention, la Commission estime que le choix du législateur n'était pas arbitraire, au sens de l'article 3 du Protocole n° 1

Partant, à supposer même que les exigences de l'article 26 aient été respectées et que le grief relève de l'article 3 du Protocole n° 1, la Commission estime que ce grief est, quoi qu'il en soit, manifestement mal fondé, au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.