

REQUÊTE N° 32013/96

Heinz REISZ c/ALLEMAGNE

DÉCISION du 20 octobre 1997 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraphe 1, de la Convention :

- a) *Une procédure devant une juridiction constitutionnelle relève de cette disposition si son issue est déterminante pour des droits ou obligations de caractère civil*
- b) *Procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande pour déchéance des droits fondamentaux : l'exercice des droits en question à des fins politiques ne saurait être considéré comme revêtant un caractère civil au sens de cette disposition*
- c) *La procédure relative à des mesures ordonnées à l'encontre d'un requérant - à savoir la perquisition effectuée dans ses locaux et la saisie d'objets à cette occasion - dans le cadre d'une action pénale à l'encontre d'un tiers vise-t-elle à décider des droits et obligations de caractère civil du requérant ? (Question non résolue)*
- d) *Une procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale allemande pour déchéance des droits fondamentaux ne vise pas à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale. Importance de la qualification de l'acte en droit interne, de la nature de l'infraction et de la nature et du degré de sévérité de la sanction.*
- e) *La procédure relative à la perquisition effectuée dans les locaux d'un requérant dans le cadre d'une action pénale à l'encontre d'un tiers ne vise pas à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre le requérant.*

Article 6, paragraphe 1, et article 26 de la Convention : *En Allemagne, un requérant qui se plaint de la durée d'une procédure devant les juridictions administratives doit, pour épuiser les voies de recours internes, saisir la Cour constitutionnelle fédérale*

EN FAIT

Le requérant, ressortissant allemand né en 1938, est domicilié à Langen. Devant la Commission, il est représenté par Maître H. Eichelmann, avocat au barreau de Nidda.

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

I Procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

Le 9 décembre 1992, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne engagea, en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*), une procédure contre le requérant devant la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) pour déchéance des droits fondamentaux. Le gouvernement demanda à la Cour constitutionnelle de prononcer, pour la durée qu'elle jugerait appropriée, la déchéance des droits du requérant à la liberté d'expression, à la liberté de la presse et de l'information par les moyens audiovisuels, à la liberté de réunion et à la liberté d'association. Le gouvernement demanda en outre qu'il fût interdit au requérant d'exprimer publiquement ou de diffuser ses idées sur des questions politiques, d'assister à des réunions politiques ou de prendre part à leur organisation, ainsi que d'être membre ou militant de toute association à caractère politique. Enfin, le gouvernement sollicita l'interdiction pour le requérant de se présenter à des élections pendant la période de déchéance.

Dans ses moyens, le gouvernement fit valoir que le requérant avait constamment abusé des droits fondamentaux susmentionnés pour combattre le régime constitutionnel libéral et démocratique (*freiheitlich demokratische Grundordnung*). Ses activités visaient à abolir ce régime par des moyens agressifs et militants et, vu la conduite de l'intéressé dans le passé, il fallait s'attendre à ce qu'il continuât son combat par les mêmes moyens. Le gouvernement décrivait ensuite dans le détail les activités de l'intéressé dans plusieurs associations d'extrême droite, qui prônaient notamment des idées nazies. Au cours des trois dernières années, dix enquêtes préliminaires avaient été menées contre le requérant, soupçonné d'avoir commis des infractions inspirées par ses idées politiques. En mai 1990, il avait été condamné à une amende de 800 marks (DEM) pour avoir utilisé les emblèmes de certaines organisations anticonstitutionnelles. Trois autres procédures pénales dans lesquelles il était inculpé pour utilisation des emblèmes de certaines organisations anticonstitutionnelles et pour incitation à la haine étaient toujours pendantes.

Invoquant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, le gouvernement déclara en outre que le régime constitutionnel libéral et démocratique comprenait le respect des droits fondamentaux, la souveraineté du peuple, la séparation des pouvoirs, la responsabilité du gouvernement, la prééminence du droit et l'indépendance du corps judiciaire, le multipartisme et l'égalité des chances pour tous les partis politiques. Selon le gouvernement, l'antisémitisme agressif du requérant, sa xénophobie extrême et sa lutte constante contre le régime constitutionnel en place mettaient celui-ci sérieusement

en péril Pour le gouvernement, le requérant exerçait manifestement ses droits fondamentaux pour détruire le régime constitutionnel libéral et démocratique L'activisme de l'intéressé était particulièrement dangereux en raison de ses apparitions répétées à la télévision En outre, des mesures moins sévères ne pouvaient empêcher le requérant de continuer à abuser de manière agressive de ses droits constitutionnels En effet, des poursuites pénales à son encontre, l'interdiction de certaines associations anticonstitutionnelles avec lesquelles il avait des liens et la mention de son nom dans le rapport pour l'année 1991 de l'Office fédéral de protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) n'avaient eu aucun effet dissuasif

Aux termes de l'article 18 de la Loi fondamentale allemande, quiconque abuse de la liberté d'expression ou d'opinion, notamment de la liberté de la presse, de la liberté d'enseignement, de la liberté de réunion, de la liberté d'association, du secret de la correspondance et des télécommunications, du droit de propriété ou du droit d'asile pour combattre le régime constitutionnel libéral et démocratique, est déchu de ces droits fondamentaux La Cour constitutionnelle fédérale prononce la déchéance et précise son étendue

Selon l'article 36 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale, une demande fondée sur l'article 18 de la Loi fondamentale peut être présentée par la Diète fédérale, par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement d'un *Land* Au stade préliminaire, la Cour constitutionnelle fédérale entend le défendeur, puis décide soit de rejeter la demande pour irrecevabilité ou défaut de fondement soit de tenir une audience (article 37) L'article 38 énonce que la Cour constitutionnelle peut ordonner des mesures de perquisition ou de confiscation conformément aux dispositions du Code de procédure pénale (*Strafprozessordnung*) Si la demande est fondée en droit la Cour constitutionnelle rend une décision à l'encontre du défendeur sur l'étendue de la déchéance de ses droits fondamentaux, la déchéance peut être limitée dans le temps (article 39 par 1) La Cour constitutionnelle peut également priver le défendeur de son droit de vote et de son droit de se porter candidat à des élections ou à un poste de fonctionnaire

Le 15 décembre 1992, la Cour constitutionnelle fédérale communiqua la demande au requérant et l'invita à présenter ses observations, le cas échéant, avant le 15 février 1993 Le requérant s'exécuta le 30 décembre 1992

Par courrier du 12 février 1996, le requérant se plaignit auprès de la Cour constitutionnelle fédérale de la durée de la procédure

Le 18 juillet 1996, la Deuxième Chambre (*Senat*) de la Cour constitutionnelle fédérale joignit les demandes présentées par le gouvernement à l'encontre du requérant et d'une autre personne, désignée par l'initiale D Les demandes furent rejetées pour motivation insuffisante En vertu des dispositions pertinentes de la loi sur la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*), la Cour constitutionnelle ne motiva pas sa décision Elle mit à la charge du gouvernement les frais exposés par les défendeurs La décision fut signifiée au conseil du requérant le 30 juillet 1996

II Procédure devant la cour administrative de Hesse

Le 8 décembre 1992, le ministre fédéral de l'Intérieur (*Bundesminister des Innern*), en vertu de l'article 3 de la loi sur les associations (*Vereinsgesetz*), interdit l'association à caractère politique « *Deutsche Alternative* » au motif qu'elle poursuivait des buts anticonstitutionnels.

Le 9 décembre 1992, le tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) de Darmstadt, sur demande des pouvoirs locaux (*Regierungspräsidium*) de Darmstadt présentée le même jour, ordonna notamment la perquisition des locaux du requérant en vue de recueillir des éléments prouvant que ladite association poursuivait des buts anticonstitutionnels. La perquisition fut effectuée en décembre 1992 et divers objets, en particulier des documents, furent saisis et en partie restitués par la suite.

Le 4 mars 1996, la cour administrative (*Verwaltungsgerichtshof*) de Hesse rejeta le recours présenté par le requérant le 24 décembre 1992. La cour estima que le mandat de perquisition avait été délivré conformément à l'article 4 par 2 et 4 de la loi sur les associations, qui autorise diverses mesures d'investigation dans le cadre d'une procédure relative à l'interdiction d'une association. Les observations du requérant ne justifiaient pas de conclure que les objets saisis devaient lui être restitués à ce stade. L'arrêt fut signifié le 9 mars 1996.

GRIEFS

1 Le requérant se plaint sur le terrain de l'article 6 par 1 de la Convention de la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale concernant la demande présentée par le gouvernement en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale.

2. Le requérant se plaint en outre sous l'angle de l'article 6 par 1 de la Convention de la durée de la procédure devant la cour administrative de Hesse concernant les mandats de perquisition.

EN DROIT

1 Invoquant l'article 6 par 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale concernant la demande présentée par le gouvernement fédéral en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale.

Le passage pertinent de cette disposition se lit ainsi

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (..) dans un délai raisonnable, par un tribunal (..) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (..) »

Les organes de la Convention ont déjà eu à connaître à plusieurs reprises de la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 à une procédure devant une juridiction constitutionnelle.

La Commission rappelle qu'une procédure relève de l'article 6 par 1, même si elle se déroule devant une juridiction constitutionnelle, si son issue est déterminante pour des « droits ou obligations de caractère civil » (Cour eur D.H., arrêt Süssmann c. Allemagne du 16 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1171, par 41 ; arrêts Pammel et Probstmeier c. Allemagne du 1er juillet 1997, par 53 et par 48 respectivement, à paraître dans le Recueil des arrêts et décisions 1997, voir également N° 24359/94, déc. 30.6.95, D.R. 82-B, p. 56).

La Commission constate que les droits qui faisaient l'objet de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale étaient les droits du requérant, pour autant que ses idées et activités politiques étaient concernées, à la liberté d'expression, à la liberté de la presse et de l'information par les moyens audiovisuels, à la liberté de réunion et à la liberté d'association, ainsi que son droit de se porter candidat à des élections politiques. Pour la Commission, l'exercice de ces droits à des fins politiques est étroitement lié au régime constitutionnel libéral et démocratique de la République fédérale d'Allemagne, et ne saurait être considéré comme revêtant un caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (voir, *mutatis mutandis*, N° 24359/94, *loc cit*).

Dès lors, la Cour constitutionnelle fédérale n'était pas appelée à décider d'une contestation sur les droits et obligations de caractère civil du requérant au sens de l'article 6 par 1 de la Convention lorsqu'elle a examiné la demande présentée par le Gouvernement en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale

Considérant le caractère de cette demande et ses effets juridiques, il convient en outre de déterminer si la procédure constitutionnelle en cause visait à décider du bien-fondé d'une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6

La Commission rappelle qu'au regard de l'article 6, la notion d' « accusation en matière pénale » possède une portée autonome. Pour savoir si l'accusation d'avoir abusé des droits fondamentaux afin de combattre le régime constitutionnel libéral et démocratique doit être réputée « pénale » au sens de l'article 6, la Commission appliquera les trois critères alternatifs fixés par la jurisprudence des organes de la Convention, à savoir la qualification juridique de l'infraction en droit interne, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de sévérité de la sanction (Cour eur. D.H., arrêt Engel et autres c. Pays-Bas du 8 juin 1976, série A n° 22, pp. 34-35, par 82 ; arrêt Demicoli c. Malte du 27 août 1991, série A n° 210, pp. 15-17, par. 31-34, arrêt Putz c. Autriche du 22 février 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-I, pp. 324-326, par 31-37, voir également, *mutatis mutandis*, arrêt Jamil c. France du 8 juin 1995, série A n° 317-B, pp. 27-28, par 31-32)

S'agissant du premier critère (la qualification des actes en droit interne), la Commission relève que la procédure diligentée à l'encontre du requérant avait pour base légale l'article 18 de la Loi fondamentale et que la procédure constitutionnelle ultérieure était régie par les dispositions pertinentes de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale. Ces dispositions ressortissent au droit constitutionnel allemand.

Le deuxième élément, plus important, est la « nature même de l'infraction » (Cour eur D H, arrêt Demicoli, *loc cit*, p 16, par 33).

La Commission constate que l'article 18 de la Loi fondamentale reprime le fait d'abuser des droits fondamentaux pour combattre le régime constitutionnel libéral et démocratique. En vertu de cette disposition, deux organes fédéraux suprêmes ainsi que les gouvernements des *Länder* peuvent, pour prévenir les tentatives visant à miner ou renverser ledit régime, demander à la Cour constitutionnelle fédérale de déchoir un individu de certains de ses droits fondamentaux.

Dans ce contexte, la Commission relève que lorsque la République fédérale a été constituée après le cauchemar du nazisme, l'expérience que le pays avait connue sous la République de Weimar a conduit à la volonté d'instaurer une « démocratie apte à se défendre » (« *wehrhafte Demokratie* », cf. Cour eur D H, arrêt Vogt c. Allemagne du 26 septembre 1995, série A n° 323, p 25, par 51). La défense d'un régime politique véritablement démocratique est également à la base du système de la Convention (Cour eur D H, arrêt Klass et autres c. Allemagne du 6 septembre 1978, série A n° 28, p 27, par 59, arrêt Brogan et autres c. Royaume Uni du 29 novembre 1988, série A n° 145-B, p 27, par 48). De même, à l'instar de l'article 18 de la Loi fondamentale, l'article 17 de la Convention, pour autant qu'il vise des groupements ou des individus, a pour but de les empêcher de tirer de la Convention un droit qui leur permette de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qu'elle garantit (Cour eur D H, arrêt Lawless c. Irlande du 1er juillet 1961, série A n° 3, p 45, par 7, N° 250/57, déc 20 7 57, Annuaire I, p 222).

En l'espèce, certains aspects des activités reprochées au requérant par le gouvernement fédéral, à savoir l'utilisation d'emblèmes d'organisations anticonstitutionnelles et l'incitation à la haine, constituaient des infractions de nature pénale et avaient donné lieu à des poursuites pénales. Toutefois, la demande présentée par le gouvernement en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale portait sur les activités politiques du requérant dans leur ensemble et sur l'exercice de ses droits fondamentaux. La Commission estime que la procédure relative à ce type de conduite prohibée ne tombe pas sous l'empire de l'article 6.

Quant au troisième critère, elle constate que lorsqu'une demande présentée en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale est fondée en droit, l'arrêt de la Cour constitutionnelle a un effet juridique uniquement sur l'exercice de droits fondamentaux spécifiques dans le cadre d'activités anticonstitutionnelles et sur le droit de se présenter à des élections. Si le droit pénal peut également prévoir certaines modalités de perte des droits fondamentaux, une sanction de ce type est accessoire et ne peut être infligée sans

une peine principale La déchéance de droits constitutionnels spécifiques qui pouvait être prononcée par la Cour constitutionnelle fédérale ne saurait être considérée comme une « sanction » primaire au sens de l'article 6 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, N° 24359/94, déc 30 6 95, D R 82-A, p 56 , N° 32258/96, déc 13 1 97, D R 88-A, p 176)

Partant, l'article 6 de la Convention ne s'applique pas à la procédure constitutionnelle diligentée contre le requérant en vertu de l'article 18 de la Loi fondamentale

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, et qu'elle doit être rejetée en application de l'article 27 par 2

2 Le requérant se plaint sous l'angle de l'article 6 par 1 de la Convention de la durée de la procédure devant la cour administrative de Hesse

La Commission relève que la procédure devant la cour administrative de Hesse portait sur la question de la légalité d'une perquisition effectuée dans les locaux du requérant, qui avait été ordonnée par le tribunal administratif de Darmstadt en vertu de la loi sur les associations dans le cadre d'investigations concernant une association à caractère politique, ainsi que sur la saisie d'objets à l'occasion de la perquisition

Quant à l'applicabilité de l'article 6, la Commission rappelle que des mesures résultant d'une infraction pénale commise par une autre partie ne sauraient en elles-mêmes mener à la conclusion que les personnes ayant pâti de ces mesures ont fait l'objet d'une « accusation en matière pénale » aux fins de l'article 6 (Cour eur D H , arrêt *Agosi c Royaume-Uni* du 24 octobre 1986, série A n° 108, p 22, par 65 66 , arrêt *Air Canada c Royaume-Uni* du 5 mai 1995, série A n° 316-A, pp 19-20, par 52-55)

La Commission estime que ce raisonnement s'applique également aux mesures d'investigation qui ont été prises à l'encontre du requérant dans le cadre d'une procédure concernant une association à caractère politique Le requérant lui-même n'était pas partie à cette procédure et aucune instance pénale n'a été diligentée à son encontre dans ce contexte En conséquence, la procédure devant les juridictions administratives ne visait pas à décider « du bien-fondé d'une accusation en matière pénale »

Quant à la saisie d'objets, la Commission rappelle que l'article 6 s'applique à toute action ayant un objet « patrimonial » et se fondant sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux (Cour eur D H , arrêt *Raimondo c Italie* du 22 février 1994, série A n° 281-A, p 20, par 43 , arrêt *Air Canada, loc cit* , p 20, par 56)

Toutefois, à supposer même que cet aspect de la procédure devant la cour administrative de Hesse ait eu trait à une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil » du requérant, la Commission n'est pas appelée à apprécier si les allégations de celui-ci révèlent une apparence de violation de son droit à être entendu dans un « délai raisonnable »

La Commission estime que le requérant n'a pas démontré qu'il a saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours concernant la durée prétendument excessive de cette procédure et, dès lors, qu'il n'a pas épuisé les voies de recours internes dont il disposait en droit allemand (Cour eur. D.H , arrêt König c. Allemagne du 28 juin 1978, série A n° 27, p 22, par. 61, et p 23, par 64 , N° 8499/79, déc 7.10 80, D R. 21, p. 176).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est irrecevable en vertu de l'article 27 par 3 combiné avec l'article 26 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE