SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 21861/93
présentée par Peter ZIHLMANN
contre la Suisse

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 28 juin 1995 en présence de

M. H. DANELIUS, Président
Mme G.H. THUNE
MM. G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 6 mai 1993 par Peter ZIHLMANN contre la Suisse et enregistrée le 17 mai 1993 sous le N° de dossier 21861/93 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, né en 1938, de nationalité suisse, exerce les professions d'avocat et de notaire. Il est représenté devant la Commission par Maître Stefan Suter, avocat au barreau de Bâle.

Les faits de la cause, tels que présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

1. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant fut nommé d'office pour la défense des intérêts de P., né en 1928, arrêté et placé en détention provisoire durant l'été 1989 à Bâle dans le cadre d'une instruction portant sur une affaire pénale économique d'envergure, laquelle fut largement médiatisée. Le 8 décembre 1990, il publia le communiqué de presse suivant :

(Allemand)

"(P.) wird seit dem 15. Juni 1989 im mittelalterlichen Gefängnis Lohnhof durch die Basler Staatsanwaltschaft wegen angeblicher Fluchtgefahr und Betrugsverdacht in Untersuchungshaft behalten, obwohl eindeutig sowohl Fluchtgefahr wie dringender Tatverdacht weggefallen sind. Trotz einer nahezu fünfjährigen angeblich

intensiven Ermittlungstätigkeit der Abteilung Wirtschaftsdelikte der Staatsanwaltschaft ist diese nicht in der Lage, gegenüber dem Verhafteten einen konkreten Vorwurf zu formulieren und Anklage zu erheben. Heute (10. Dezember), dem Tag der Menschenrechte, ist der Verhaftete ohne Anklage 543 Tage in Einzelhaft, gesundheitlich ruiniert und als Haftfolge schwer herzkrank. Dieses Vorgehen ist einem Rechtsstaat und der Schweiz als Signatarstaat der EMRK unwürdig. Das Vorgehen stellt eine eklatante Verletzung der EMRK dar. Trotzdem lehnt es die Basler Ueberweisungsbehörde auch in diesem Fall ab, Konsequenzen aus der Verletzung der EMRK zu ziehen, wie sie im Entscheid des Europäischen Gerichtshofes vom 23. Oktober 1990 i.S. Jutta Huber für den Kanton Zürich festgestellt worden ist. Zudem bedeutet die Fortführung der Haft über einen Menschen, der ärztlich nicht mehr adäquat versorgt werden kann und der einem konkreten Herzinfarktrisiko gegenüber steht, Folter. Nachdem die kantonalen Behörden in Basel es ohne Angabe rechtlicher Erwägungen abgelehnt haben, (P.) aus der Haft zu entlassen, gelangt der Verteidiger aufgrund des lebensbedrohlichen Zustands des Häftlings und wegen der ungeheuerlichen Verschleppung in dieser Sache zum vierten Mal mit einem Haftrekurs an das Schweizerische Bundesgericht wegen Verstosses gegen das Verbot der Folter (EMRK Art. 3), wegen Verletzung von EMRK Art. 5 Ziff. 3 betreffend neutrale Haftrichterinstanz (Verbot der Identität zwischen Haftanordnungs- und Anklagebehörde, Fall Jutta Huber) sowie wegen Verletzung des Beschleunigungsgebotes (EMRK Art. 5 Ziff. 3 Satz 2), wonach jeder Verhaftete Anspruch auf Aburteilung innerhalb einer angemessenen Frist oder auf Haftentlassung hat. Der Fall ist umso grotesker als wegen offensichtlich fehlender Fluchtgefahr eine Bezugsperson bereit ist, nicht nur eine Barkaution zu stellen, sondern sich auch persönlich zu verbürgen und alles im Umfang der bereits richterlich festgesetzten Kaution in Höhe von Fr. 300.000.-. Die Staatsanwaltschaft stuft fiskalische Interessen höher als Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ein und lehnt Haftentlassung auch gegen die angebotenen Sicherheiten ab."

(Traduction)

"(P.) est maintenu en détention provisoire depuis le 15 juin 1989 dans la prison moyenâgeuse de Lohnhof par le ministère public bâlois pour prétendu risque de fuite et soupçon d'escroquerie, bien qu'il soit évident qu'aussi bien le danger de fuite que la forte suspicion n'existent plus. Malgré une instruction prétendument intensive de près de cinq ans de la section des délits économiques du ministère public, celui-ci n'est pas en mesure de formuler un reproche concret à l'encontre du détenu ni de l'accuser. Aujourd'hui (10 décembre), journée des droits de l'homme, le détenu se trouve en détention cellulaire sans accusation depuis 543 jours, sa santé détruite et, conséquence de son incarcération, gravement cardiaque. Une telle manière d'agir est indigne d'un Etat de droit et de la Suisse, Etat signataire de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Cette manière d'agir constitue une violation éclatante de la Convention. Nonobstant, l'autorité de transfert bâloise refuse dans ce cas également de tirer les conséquences de la violation de la Convention, telle qu'elle a été constatée pour le canton de Zurich par la Cour européenne dans son arrêt Jutta Huber du 23 octobre 1990. De plus, la poursuite de la détention équivaut, vis-à-vis d'un être humain pour lequel les soins médicaux ne peuvent plus être assurés de manière adéquate et qui fait face à un risque concret d'infarctus du myocarde, à la torture. Les autorités du canton de Bâle ayant refusé, sans indiquer de motifs juridiques, de libérer P., et vu la situation menaçante pour la vie du détenu ainsi que les retards monstrueux dans cette affaire, son défenseur formule pour la quatrième fois devant le Tribunal fédéral un recours pour

manquement à l'interdiction de torture (art. 3 de la Convention), violation de l'article 5 par. 3 concernant la neutralité du juge de la détention (interdiction de l'identité entre l'autorité qui ordonne l'arrestation et l'autorité accusatrice, affaire Jutta Huber), ainsi que violation de l'obligation de célérité (art. 5 par. 3 phrase 2), selon laquelle tout détenu a droit à être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. Le cas est d'autant plus grotesque que, vu l'absence évidente du risque de fuite, une personne a accepté non seulement de payer comptant une caution, mais encore de se porter personnellement caution et ce, pour le montant de la caution déjà fixée par le juge, en l'occurrence 300.000 francs. Le ministère public place les intérêts fiscaux à un degré plus élevé que l'Etat de droit et les droits de l'homme et il refuse une libération également contre les sûretés offertes."

Le 10 décembre 1990, la division des délits économiques du ministère public cantonal bâlois répondit par un communiqué de presse.

A la demande du ministère public cantonal, une procédure disciplinaire fut ouverte à l'encontre du requérant et la commission de surveillance des avocats de Bâle (ci-après la commission de surveillance) le condamna par jugement du 3 janvier 1992 à une amende de 350 FS. pour manquement grave aux devoirs définis à l'article 10 par. a) et c) de la Loi cantonale sur la profession d'avocat, aux motifs que ses déclarations relatives aux conditions de détention de P. et ses critiques à l'encontre des autorités judiciaires n'étaient pas seulement exagérées mais démesurées et inqualifiables ("... Kritik ist somit nicht nur übertrieben, sondern masslos und unqualifiziert ..."), inexactes et manifestement insoutenables.

Cette décision fut rendue sur la base d'une appréciation de l'ensemble des éléments du dossier, et notamment deux arrêts du Tribunal fédéral datés des 24 août 1990 et 21 décembre 1990 ayant écarté les griefs de P. relatifs à une prétendue violation de l'article 5 par. 3 de la Convention ainsi que deux rapports médicaux des 18 août 1990 et 28 novembre 1990. Aux termes de ces documents, P. souffrait de maux pour partie de nature psychosomatique causés par la détention et de troubles cardiaques pour lesquels il était régulièrement suivi par le service médical de la prison et différentes divisions spécialisées de l'hôpital cantonal de Bâle ; il était par ailleurs précisé qu'une hospitalisation n'était pas nécessaire ("eine Hospitalisation ist aufgrund des derzeitigen Gesundheitszustandes nicht notwendig"). La commission de surveillance retint en outre comme circonstance aggravante le ton cinglant dont elle conclut qu'il avait été utilisé dans le but probable de faire pression sur les autorités et, comme circonstances atténuantes, le fait d'une part que le requérant n'avait pas agi en vue d'obtenir des avantages personnels mais s'était engagé en faveur de son mandant et d'autre part que sa longue carrière était vierge de tout antécédent.

Le 21 décembre 1992, le Tribunal fédéral rejeta le recours du requérant, aux motifs que la sanction prise à son encontre reposait sur une base légale, poursuivait un but légitime en ce qu'elle visait à garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire et satisfaisait à la condition de proportionnalité.

2. Droit et pratique internes pertinents

Selon la Loi du canton de Bâle-ville sur la profession d'avocat :

Article 10 :

(Allemand)

a) Die Advokaten haben ihre Berufstätigkeit so auszuüben, wie es dem Ansehen und der Würde des Anwaltsstandes entspricht. (...)

c) Die Advokaten sind verpflichtet, (...) sich keine ihnen erkennbare Entstellung von Tatsachen (...) zu erlauben (...)."

(Traduction)

a) Les avocats doivent exercer leurs activités professionnelles de manière conforme à la réputation et à la dignité de leur position. (...)

c) Les avocats ont le devoir de (...) ne pas procéder à des altérations de fait qui leur sont discernables (...)."

Article 15 :

(Allemand)

"1. Wegen Pflichtverletzung kann ein Advokat bestraft werden mit

a) Verweis ;

b) Geldbusse bis zu Fr. 1.000.-, in ausserordentlichen Fällen bis zu Fr. 10.000.- ;

c) Einstellung in der Berufstätigkeit bis auf eine Dauer von zwei Jahren ;

d) gänzlicher Entzug des Rechts zur Ausübung des Anwaltsberufes (...)."

(Traduction)

"1. En cas de manquement à ses devoirs, un avocat peut être puni

a) d'un blâme ;

b) d'une amende jusqu'à 1.000 francs, dans les cas extraordinaires jusqu'à 10.000 francs ;

c) d'une suspension dans son activité professionnelle pour une durée maximale de deux ans ;

d) d'un retrait total du droit d'exercer la profession d'avocat (...)."

Dans plusieurs arrêts publiés au recueil officiel, le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence en matière de liberté d'expression des avocats. A cet égard il a estimé que, tout en concédant à l'avocat - en tant que représentant d'une partie - partialité et âpreté dans la conduite de ses dossiers, des exigences strictes s'imposent pour des déclarations relatives à une procédure en cours tenues en public ou qui sont destinées à être divulguées, et que dans un tel cas le défenseur doit s'imposer une certaine retenue et s'efforcer d'être objectif dans son exposé des faits et neutre quant au ton utilisé. En particulier, des reproches démesurés et inqualifiables à l'encontre des autorités judiciaires ne sont pas acceptables.

GRIEFS

Invoquant l'article 10 de la Convention, le requérant se plaint de ce que son droit à la liberté d'expression a été méconnu de par la sanction disciplinaire qui lui a été infligée suite au communiqué de presse qu'il a publié en date du 8 décembre 1990. Il allègue à cet égard que la sanction prise à son encontre repose, d'une part sur l'article 10 par. a) de la Loi cantonale bâloise sur la profession

d'avocat, lequel n'est pas formulé de manière suffisamment précise du fait que les notions qu'il énonce ne sont pas clairement définies et, d'autre part sur l'article 10 par. c) de cette même loi, dont les conditions d'application ne sont pas réalisées.

Le requérant soutient également que la restriction imposée à sa liberté d'expression ne peut être qualifiée de mesure nécessaire dans une société démocratique, le bon fonctionnement de la justice imposant aux avocats d'exercer leur profession de manière indépendante des autorités d'instruction et dans l'intérêt de leurs mandants, et ne répond à aucun intérêt public dans la mesure où l'affaire avait été largement diffusée par les médias.

Le requérant allègue enfin que la sanction est disproportionnée, sa seule motivation ayant été de s'engager pour assurer à son mandant une procédure conforme à la Convention.

EN DROIT

Le requérant se plaint de ce que son droit à la liberté d'expression a été méconnu du fait qu'il a été sanctionné disciplinairement pour avoir publié, en tant qu'avocat, un communiqué de presse contenant des indications au sujet des conditions de détention de son mandant ainsi que des critiques relatives au déroulement de la procédure. Il invoque à cet égard l'article 10 (art. 10) de la Convention.

Les passages pertinents de cette disposition se lisent ainsi :

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques (...).

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

La Commission considère que la sanction prise à l'encontre du requérant s'analyse en une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de sa liberté de communiquer des informations et des idées. Elle rappelle que de telles ingérences violent l'article 10 (art. 10) de la Convention sauf si, conformément au paragraphe 2 de cette disposition (art. 10-2), elles sont prévues par la loi, inspirées par un but légitime et nécessaires dans une société démocratique pour atteindre ce dernier (N° 18714/91, déc. 9.5.1994, D.R. 77-B p. 42).

1. La Commission doit donc examiner dans un premier temps si la sanction incriminée était prévue par la loi.

La Commission rappelle que ne peut être qualifiée de loi qu'une norme énoncée avec suffisamment de précision pour permettre à chacun, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences à dériver d'un acte déterminé, étant donné toutefois l'impossibilité d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des textes légaux. Elle souligne également que la Cour a admis qu'un décret organisant la profession d'avocat aux termes duquel "(...) tout manquement à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse (...) expose l'avocat qui en est l'auteur aux sanctions (...)" satisfaisait au critère de précision

tel que défini par la jurisprudence des organes de la Convention (Cour eur. D.H., arrêt Ezelin du 26 avril 1991, série A n° 202, p. 21, par. 45).

La Commission rappelle en outre qu'elle a pour seule tâche, conformément à l'article 19 (art. 19) de la Convention, d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties Contractantes et n'est en particulier pas compétente pour examiner une requête relative à des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention (N° 21283/93, déc. 5.4.94, D.R. 77-A p. 81).

En l'espèce, la Commission observe que la sanction incriminée a pour base légale l'article 10 de la Loi cantonale bâloise sur la profession d'avocat qui dispose sans équivoque que tout avocat a des obligations spécifiques, lesquelles ont par ailleurs été précisées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce que le requérant, avocat et notaire, ne pouvait ignorer. La Commission considère en outre que les juridictions internes n'ont pas fait preuve d'arbitraire dans l'application de cette disposition.

Partant, l'ingérence était prévue par la loi.

2. La Commission doit ensuite examiner si l'ingérence répondait à un but légitime.

La Commission note qu'aux termes de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 21 décembre 1992, la sanction disciplinaire prise à l'encontre du requérant visait à garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. La Commission estime qu'il n'existe aucune raison de penser que la mesure ait suivi d'autres objectifs, étrangers à la Convention.

La sanction tendait ainsi à un but légitime.

3. Enfin, la Commission doit examiner la question de la nécessité, dans une société démocratique, de l'ingérence des autorités publiques dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression.

La Commission rappelle à cet égard que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, qu'elle vaut également pour des idées ou informations qui heurtent, choquent ou inquiètent, qu'en conséquence les exceptions de l'article 10 par. 2 (art. 10-2) de la Convention appellent une interprétation étroite et que le besoin de restreindre cette garantie doit se trouver établi de manière convaincante. Toutefois, les Etats contractants disposent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin et les organes de la Convention n'ont pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier si l'ingérence litigieuse, à la lumière de l'ensemble des éléments, était proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités internes pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants (Cour eur. D.H., arrêt Sunday Times (n° 2) du 26 novembre 1991, série A n° 217, p. 28, par. 50).

A cet égard, la liberté d'expression des avocats présente des aspects particuliers. Leur statut spécifique les place en effet dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaire entre les justiciables et les tribunaux, ce qui explique à la fois les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau et les pouvoirs de surveillance et de contrôle dévolus aux conseils des différents Ordres. Or, de par leurs contacts directs et constants avec les avocats et avec l'administration de la justice, les autorités ordinales ou les tribunaux du pays se trouvent mieux placés

que le juge international pour préciser où se situe, dans un cas déterminé, le juste équilibre à ménager entre les divers intérêts en jeu, ainsi les impératifs d'une bonne administration de la justice et la dignité de la profession (Cour eur. D. H., arrêt Casado Coca du 24 février 1994, série A n° 285-A, p. 21, par. 54 et 55).

En l'espèce, la Commission observe que les règles de déontologie régissant la profession d'avocat telles que définies par la Loi cantonale bâloise et la jurisprudence du Tribunal fédéral n'imposaient pas au requérant de conserver un silence total sur l'affaire P., mais l'obligeaient à exercer une certaine retenue dans ses déclarations publiques et plus précisément à se montrer objectif et à utiliser une formulation neutre. La Commission relève à cet égard que le requérant n'a pas été sanctionné pour avoir publié un communiqué de presse sur une affaire en cours d'instruction, mais pour avoir fait, à l'égard de la justice, des propos qui n'étaient pas seulement exagérés mais également démesurés et inqualifiables. La Commission note enfin que la sanction disciplinaire se situe vers le bas de l'échelle des peines énumérées par l'article 15 de la Loi cantonale bâloise sur la profession d'avocat.

Au vu des circonstances de l'espèce et compte tenu de la marge d'appréciation laissée aux Etats contractants, la Commission estime que l'on ne saurait affirmer que l'ingérence est disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la
Deuxième Chambre

(M.-T. SCHOEPFER)

Le Président de la
Deuxième Chambre

(H. DANELIUS)