

APPLICATIONS/REQUÊTES N° 9940-9944/82 (joined / jointes)

FRANCE, NORWAY, DENMARK, SWEDEN, NETHERLANDS v / TURKEY

FRANCE, NORVÈGE, DANEMARK, SUÈDE. PAYS-BAS c / TURQUIE

DECISION of 6 december 1983 on the admissibility of the applications

DÉCISION du 6 décembre 1983 sur la recevabilité des requêtes

Article 3 of the Convention : *Allegations, based on prima facie evidence, of an administrative practice of torture of prisoners.*

Article 15 of the Convention : *The fact that a State has made a reservation regarding this provision does not bar it from lodging an application requiring the examination of another States' declarations thereunder.*

In an inter-State application, the examination of derogation measures pursuant to Article 15 must be reserved for the merits.

Article 24 of the Convention :

a) *The supervisory machinery envisaged by the Convention is based upon the notion of collective guarantees and not reciprocity, unless otherwise expressly provided.*

b) *Examination of whether an inter-State application is sufficiently clear and precise.*

c) *The limitation in time of an application, to a period in the past, is not incompatible with the Convention.*

d) *Only allegations emanating from the applicant party may be submitted to the Commission, but it follows from Article 27, para. 2 that, in an inter-State case, these allegations need not be substantiated by prima facie evidence at the admissibility stage. Should the Commission, nevertheless, consider a general rule to reject all claims which are wholly unsubstantiated ? (Question not decided).*

Article 26 of the Convention : *The rule as to exhaustion of domestic remedies does not apply to applications concerned with the compatibility of legislative measures with the Convention.*

Nor does it apply where there is prima facie evidence of an administrative practice in violation of the Convention. An administrative practice exists if there is repetition of acts and official tolerance, even if only at a subordinate level, and despite occasional reactions from the authorities. In the establishment of a prima facie case, regard must be had to the submissions and documents presented by both parties.

Article 3 de la Convention: *Allégations, appuyées par des commencements de preuves, d'une pratique administrative de torture de détenus.*

Article 15 de la Convention : *Le fait qu'un Etat a émis une réserve à cette disposition ne l'empêche pas d'introduire une requête obligeant à examiner les déclarations faites selon cet article par un autre Etat.*

S'agissant d'une requête étatique, l'examen des dérogations au titre de l'article 15 relève du fond de l'affaire.

Article 24 de la Convention :

a) *Le mécanisme de contrôle prévu par la Convention repose sur le concept de garantie collective et ne fait pas de place au principe de réciprocité, sauf référence expresse à celui-ci.*

b) *Examen du point de savoir si une requête étatique présente la clarté et la précision suffisante.*

c) *Il n'est pas incompatible avec la Convention de faire porter une requête sur une époque passée déterminée.*

d) *Seules les allégations émanant de la partie requérante peuvent être soumises à la Commission mais il résulte de l'article 27, par. 2, que, s'agissant d'une requête étatique, ces allégations n'ont pas besoin d'être accompagnées de commencement de preuves au stade de la recevabilité. La Commission devrait-elle néanmoins tenir compte d'une règle générale exigeant le rejet de toute demande qui n'est étayée par aucun élément ? (Question non résolue).*

Article 26 de la Convention : *La règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas aux requêtes qui visent à apprécier la compatibilité de mesures législatives avec la Convention.*

Elle ne s'applique pas non plus lorsqu'il existe des commencements de preuves d'une pratique administrative de violation de la Convention. Il y a pratique administrative s'il y a répétition d'actes et tolérance officielle même au niveau inférieur seulement et en dépit de réactions isolées des autorités. Pour établir s'il y a commencement de preuve, il convient d'apprécier les arguments et documents présentés par les deux parties.

THE FACTS

(français : voir p. 170)

1. The applications

The applications relate to the period between 12 September 1980 and 1 July 1982, the date of their introduction. The applicant Governments recall that the Government in office in Turkey on 1 July 1982 took power on 12 September 1980. They further state that the existing Turkish Parliament was then dissolved and its powers and duties were transferred to the National Security Council (NSC) by Act No. 2324 of 27 October 1980 (Law on the Constitutional Order). Full executive power was transferred to the Chairman of the NSC. Any appeal seeking the annulment of enactments passed by the NSC was prohibited. A Constituent Assembly was later set up by Act No. 2485 of 29 June 1981. However, under Article 25 of this Act, the NSC had competence to adopt, amend or reject the legislative proposals submitted by the Constituent Assembly.

The applicant Governments submit that the Law on the Constitutional Order of 27 October 1980, and a number of laws and decrees made under it, abrogated the constitutional protection of fundamental rights. They allege breaches of:

- Articles 9, 10 and 11 of the Convention ;
- Articles 5 and 6 of the Convention ;
- Article 3 of the Convention ;
- Article 15, para. 3 of the Convention.

The allegations under *Articles 9 to 11* concern restrictions on political parties, trade unions and the press.

The applicant Governments state that political activities were drastically curtailed. The activities of all political parties were prohibited. The leaders of the four major parties were placed under army protection. All former politicians were forbidden by law to make political statements. The political parties were dissolved.

The applicant Governments further state that the NSC suspended the activities of two trade union confederations (DISK and MISK). Legislation was passed concerning the management of the property of the suspended trade unions, for which trustees were appointed. In March 1982 an independent left-wing trade union of workers, in the bank and insurance sector (BANK-IS), was dissolved by the Martial Law Court of Istanbul. Normal trade union activities could not be exercised in Turkey. The Martial Law commanders were empowered to prohibit strikes and the right to collective bargaining was suspended. A system of compulsory arbitration was set up. Numerous political leaders and several thousands of trade union members and leaders, notably of DISK, were arrested and tried under Turkish penal law for offences against the State or the People.

The applicant Governments also state that Martial Law commanders had power to prohibit publications. Special permission was required to start publication of

newspapers and magazines. Provisions concerning censorship and control were introduced into law. Numerous journalists and intellectuals were arrested on charges of crimes of opinion (Articles 141 and 142 of the Turkish Penal Code).

Finally, freedom of peaceful assembly and association could be restricted by Martial Law commanders in respect of political parties, trade unions and the public in general.

Under *Articles 5 and 6* of the Convention the applicant Governments submit that appeals against decisions of the NSC to the Constitutional Court were prohibited by the Law on the Constitutional Order. The competence of the Martial Law Courts was extended to the detriment of the ordinary courts. Frequent and extensive use was made of Articles 140, 141, 142 (crimes of opinion) and Article 146 (high treason) of the Penal Code as a basis for wide and sweeping criminal charges.

The applicant Governments allege that Article 5 was violated by Act No. 2515 allowing arrest and detention of a person for as much as 45 days under the exclusive responsibility of the Martial Law Commander without any judicial control of lawfulness, and by Act No. 2342 prohibiting any appeal against administrative decisions taken by the Martial Law Commanders in the exercise of their duties.

The applicant Governments allege the following violations of Article 6. Various Acts extended the competence of the Martial Law Courts to deal with ordinary offences as well as with crimes of opinion. The NSC could set up and dissolve military courts and appoint members to these courts. Martial Law courts were not independent of the military regime. Moreover, according to reports from non-governmental missions to Turkey, the rights of defence of accused persons were not respected. In particular: accused persons were sometimes unaware of the charges against them; there was a practice whereby accused persons were asked to sign the minutes concerning their interrogation without having been informed of the contents of these minutes; defence lawyers were frequently unaware of the charges against their clients and did not have access to the complete case file; defence lawyers were frequently intimidated and arrested; and the right to free communication between the accused and his lawyer was restricted to a considerable extent in some cases.

Under *Article 3* of the Convention the applicant Governments allege that detainees were tortured or subjected to inhuman or degrading treatment. Evidence shows that such cases were not merely isolated incidents or exceptions, but a widespread and systematic practice. The applicant Governments refer to the case-law of the Commission and the Court and submit that the measures taken by the Turkish Government to combat torture and maltreatment were not sufficient. They argue that, under the Convention, State authorities are strictly liable for the conduct of their subordinates and that it is inconceivable that the higher authorities would be unaware of the existence of such a practice.

In support of these allegations under Article 3 the applicant Governments submitted the following documents when filing the applications :

- Amnesty International document of 8 July 1981 (AI Index EUR 44/05/81) ;
- Amnesty International document of 5 May 1981 (AI Index EUR 44/05/81) ;
- two documents relating to the case of Ataman Ince ;
- petition from Ismail Yedigöl to the National Security Council Secretariat concerning his son Nurettin Yedigöl and statements of Harun Kartal and of Aslan Sener Yildirid concerning the same person ;
- letter of 15 February 1982 from Fahrettin Elmas to Amnesty International ;
- English translation of transcripts of some official documents from the DISK trial ;
- undated statement by Medret Bilici ;
- list of persons alleged to have died in custody in Turkey ;
- undated Amnesty International document, updated until 25 March 1982 (AI Index 44/07/82) ;
- undated Turkish document, with translation into English, relating to torture ;
- list, in German, of alleged victims of torture ;
- list, in Turkish with English translation, of persons who allegedly committed torture ;
- excerpts from report of 17 November 1981 to the International Confederation of Free Trade Unions by Karl Nandrup Dahl, Attorney at Law (pages 28 and 29) ;
- excerpts from report No. 2 of 5 January 1982 to the International Confederation of Free Trade Unions and the European Trade Union Confederation by Karl Nandrup Dahl, Attorney at Law (pages 49 - 58).

The applicant Governments further submitted, as annex to their reply, filed on 15 April 1983, to the respondent Government's observations on admissibility, a document entitled "Excerpts from statements made by various persons who have been victim of torture and ill-treatment in Turkey after 12 September 1980". The names and other particulars of the authors of these statements are not indicated.

With reference to *Article 15* of the Convention the applicant Governments submit that, whatever situation existed in Turkey prior to 12 September 1980, a public emergency threatening the life of a nation did not obtain there on 1 July 1982. Indeed, the Turkish Government admitted that the general situation significantly improved since 12 September 1980. Further, the legislation, administrative measures and practices complained of went beyond what was strictly required by the exigencies of the situation. Moreover, under Article 15, para. 2 a right of derogation could not be invoked as a justification for violations of Article 3.

The applicant Governments also submit that Turkey did not comply with her obligation under Article 15, para. 3 to keep the Secretary General of the Council of Europe "fully informed of the measures which it has taken and of the reasons therefor". Two communications were made by Turkey after 12 September 1980. The first merely informed the Secretary General that martial law had been decreed in 67 districts of the country. The second contained a general statement of the reasons for decreeing martial law in the whole of the territory. No information was furnished about the various methods of derogation, nor of the reasons underlying these measures. Inadequate information was furnished later on with regard to measures taken subsequent to 12 September 1980 and the reasons for these measures.

With regard to the rule requiring exhaustion of domestic remedies (*Article 26* of the Convention) the applicant Governments state that the applications do not relate to any individual or specific case, and that they do not espouse the claims of individuals and are not asking for redress, compensation or damages for injuries sustained by individuals. They refer to the case-law of the Commission and the Court and argue that, when the violations complained of consist of legislation or administrative practices, the rule requiring the exhaustion of domestic remedies does not apply. They further submit that, in any event, the remedies that existed in Turkey in respect of torture and maltreatment of detainees were ineffective. While torture was contrary to the Penal Code, many victims were unable to lodge a complaint against the police or military authorities for fear of reprisals. Moreover, the judiciary had lost its independence.

II. Written submissions of the Parties as to the admissibility of the applications

1. As to the standard of proof in inter-State cases

The *respondent Government* claim that the condition laid down in Article 24 of the Convention for referring a case to the Commission, i.e. the existence of a breach, has not been satisfied. They submit in particular that the reports and declarations filed by the applicant Governments cannot be regarded as valid legal evidence. Some of these reports were prepared with the sole object of influencing the course of pending legal proceedings. Some are "political" reports based on erroneous or tendentious information. Certain declarations admit that the information on which they are based has not been verified. Moreover, the alleged breaches would only be imputable to Turkey if they continued after domestic remedies had been exhausted.

The *applicant Governments* accept that the findings of the Commission concerning their allegations must be based on solid evidence. However this matter only arises on the examination of the merits of the case. Article 24 does not make it a condition for bringing an application that a breach of the Convention is established. It states that any "alleged" breach may be referred to the Commission. It must be inferred from this formulation that it is the task of the Commission during the examination of the merits to form an opinion as to the veracity of the allegations. This conclusion is supported by the wording of Article 28 (a).

The *respondent Government* rejoin that the applicants' argument concerning examination of the admissibility of Article 24 applications accords neither with the principles which generally guide international courts, nor with the principles embodied in the Convention.

As regards the principles which guide international courts, reference is made to the rules and practice on questions of admissibility of the International Court of Justice (ICJ) and the Inter-America Commission of Human Rights. An examination of the practice of these bodies shows, in the respondent Government's view, that the requirements for admissibility include, not only criteria of formal jurisdiction, but also "any other objection" raised by the defendant State (ICJ), including the manifest absence of grounds for the application (American Convention on Human Rights). In the new Rule 38 of the ICJ's Rules of Procedure, the Court applies the term "preliminary objections" not only to objections concerning its own jurisdiction or the admissibility of the application, but also to "any other objection on which the defendant requires a decision before proceedings on the merits continue". It is the defendant's right that it should be clearly established, before proceedings on the merits, firstly that the action derives *prima facie* from a claim allowable in law and secondly, that the subject and nature of the claim are such as to leave no room for dispute or misunderstanding.

The respondent Government also rely on Art 47 of the American Convention, which provides, *inter alia*, that any inter-State application shall be inadmissible if it "does not state the facts that tend to establish a violation of the rights guaranteed by this Convention", or if it "is manifestly groundless or obviously out of order".

As to the principles embodied in the Convention, the respondent Government refer to the Commission's duty under Article 28 to seek a friendly settlement, and to Article 47, whereby the Court may only deal with an application after the Commission has acknowledged the failure of efforts for a friendly settlement. They submit that both of these provisions are predicated on the basis that the Commission is dealing with a claim which it has jurisdiction to consider and which is *prima facie* sufficiently well founded to result in a friendly settlement. In addition, the drafting history of the Convention shows that the authors had no intention of waiving the normal criteria of admissibility in the case of inter-State applications. If the admissibility criteria in respect of individual applications are detailed in Article 27, this was seen as necessary to check the abuse of the right of individual petition for political purposes, and because there was no body of precedent drawn from international practice to govern the exercise of this right. Accordingly, the view expressed by the Commission in its case-law to the effect that it does not have to investigate, at the admissibility stage, whether the applicant State has submitted preliminary evidence with respect to the truth of its allegations, is inconsistent with the criteria of admissibility generally applicable in international judicial or semi-judicial inter-State proceedings.

2. As to Article 15 of the Convention

The respondent Government submit that they validly exercised their right of derogation in accordance with Article 15. A state of veiled war, or public emergency threatening the life of the nation, existed in Turkey at the time of the military intervention and continues to exist. The country was rapidly lapsing into fratricidal civil war. The situation was brought about by conflict between the extreme left and the extreme right in addition to the violence of religious fanaticism and subversive provocation. The victims of terror had risen from 3 per year in 1974 to approximately 25 per day in 1980. The number of weapons seized by the authorities after 26 December 1978 amounted to 828 286 and the number of rounds of ammunition to more than 5 000 000. It is estimated that the value of arms seized is about \$100 000 000. Against this background of steadily increasing terror, Parliament was completely paralysed and no longer in a position to exercise its responsibilities. It spent six months trying unsuccessfully to elect a president. Urgent Parliamentary bills concerning terrorism, inflation and unemployment could not be passed. The judiciary was also under attack. Terrorists were attempting to paralyse the courts by assassinating prosecutors and judges, who had convicted criminals of the right or left. A similar campaign was being waged against the press. Moreover, the police and civil service were both highly politicised. The polarisation of the police was one of the reasons for the incredible rise of terrorism in the years preceding 12 September 1980. The above factors created a serious danger of Turkey sliding inexorably toward totalitarian rule of the right or left. The situation which Turkey had to master concerned both the cases referred to in Article 15, para.1, namely a "war" and a "public emergency" threatening the life of the nation.

The respondent Government further submit that the measures taken were not beyond the exigencies of the situation. They stress that the intervention was not undertaken against any political party or trade union. Its aim was solely the establishment in Turkey of a true democracy and the re-establishment of human rights. The Government which took power on 12 September 1980 considered that its mission was limited in time. A programme whose aim was the restoration of democracy was carried out in accordance with the timetable announced by the Head of State. Moreover, certain restrictions were revoked. As soon as the situation permitted, the maximum period of detention and custody was reduced, the possibilities of appeal in law were extended, the curfew was lifted throughout the country and, finally, to permit free discussion in the media of the new Constitution, Decrees Nos 52 and 65 were considerably relaxed to enable the draft Constitution to be debated. In any event, the State benefits from a margin of appreciation in deciding whether there is an emergency and, if so, what measures are necessary to put an end to it. The national authorities, who are directly responsible for the nation's well-being, are better placed than an international authority to assess the danger and determine the measures needed to prevent it.

It is due to the exceptional measures adopted that order has been restored and persons guilty of serious crimes have been prosecuted and punished. Priority rights

and freedoms, such as the right to life, the right to security of the home, the right and freedom to move freely, have been re-established. The measures introduced may have restricted certain freedoms of secondary importance in the state of emergency, but that was inevitable in order to guarantee those rights of the greatest importance. The Government were acting in good faith to combat the emergency and restore political democracy in Turkey. As the Commission stated in the Lawless case, a Government acting in good faith cannot be accused of having violated the Convention. While the situation has gradually improved, it would be false to assume that everything was now in order and that the state of emergency had come to an end. Almost every week new terrorists are brought to justice and new firearms and ammunition seized. During the second year following the intervention, 1 170 acts of terrorism occurred in Turkey (armed attacks, bombings, armed robberies).

The respondent Government further consider that they have fully complied with paragraph 3 of Article 15. On 12 September 1980 the Turkish Permanent Representative informed the Secretary General by two consecutive Notes Verbales, of the measures taken and the reasons therefor. The reasons were "the serious threats to internal peace, the total paralysis of the democratic regime and the situation which endangered fundamental rights and freedoms in the country". Notes Verbales were also sent on 27 December 1978, when martial law was declared in 13 counties, and on 26 October 1979, when martial law was extended to 19 counties. Moreover, a memorandum was sent to the Secretary General on 15 September 1980 setting out the aims of the recent political changes; a broadcast message by General Evren describing the reasons underlying Turkey's derogation was also sent on 15 September 1980; the Permanent Representative of Turkey called more than a dozen times on the Secretary General to inform him about the situation; the Minister of Foreign Affairs made statements at five consecutive sessions of the Committee of Ministers containing an account of developments; the Secretary General never stated that he was not satisfied with the information received, although he could have asked for further information had he considered it necessary; at meetings of the Ministers' Deputies since 12 September 1980 the Permanent Representative of Turkey made detailed statements in reply to various questions; and numerous delegations from European organisations and other bodies visited Turkey and were provided with all available information.

The *applicant Governments* reply that the justification of the measures of derogation taken by the respondent Government under Article 15 must be assessed during the examination of the merits of the case and is not to be considered at the stage of admissibility. This view conforms to the jurisprudence of the Commission.

The *respondent Government* rejoin that the issues concerning Article 15 should be examined at the admissibility stage in line with the practice of international tribunals in the area of preliminary objections, as developed above. The applicant Governments have not made out a *prima facie* case, or produced any evidence that

Turkey improperly derogated under Article 15. It is merely asserted that the measures adopted on 12 September 1980 violate the Convention. No reply is given to the explanations provided by the Turkish Government concerning the conformity of the action taken with the requirements of the situation, the persistence of a public danger threatening the life of the nation, and the compliance with Article 15, para. 3.

The respondent Government finally refer to the French reservation concerning Article 15, whereby France does not accept the right of the Convention organs to examine the measures taken by her in an emergency situation. It is submitted that France is estopped from bringing a case against Turkey, which gives rise to a consideration of issues that would be covered by the French reservation, and thus could not be examined in the context of an application brought against her.

3. *As to the exhaustion of domestic remedies*

The *respondent Government* submit that many of the allegations are inadmissible for failure to exhaust domestic remedies. They deny that the courts are no longer independent. The civil courts continue to enjoy complete independence. This is maintained in the new Constitution (Article 138). The military courts are also independent. With the exception of one member, these courts are composed entirely of civil and military professional judges. The respondent Government also submit that there is no difficulty in making complaints against the security forces. Complaints against State officials who do not obey the law are not discouraged, but rather encouraged by the authorities. Various examples are given, in their observations, of judgments of courts of first instance, or courts of cassation, which illustrate the independence and effectiveness of the Turkish judicial system.

The *applicant Governments* reply that the requirements as to exhaustion of domestic remedies does not apply where the violations complained of consist, as in the present case, of legislation or practices. This is clear from the case-law of the Commission and Court. Thus Article 26 cannot be invoked as a ground for inadmissibility in respect of the claims concerning Turkish laws and regulations and the alleged breaches of Articles 5, 6, 9, 10 and 11. Nor can it be invoked as regards the complaints of torture, because of the existence of an administrative practice. It is claimed that the material submitted to the Commission reveals such a practice, i.e. repeated acts which form a pattern, and are more than mere isolated acts, together with official tolerance by the authorities. In this latter respect an essential element is missing in the measures taken by the Turkish authorities to combat torture, in that they failed to ensure that the directives issued were observed by those personnel involved in interrogation, and failed to conduct active enquiries and exercise meticulous control at the lower level. Moreover, there was reason to believe that the superiors of those responsible were conniving at such disobedience of the regulations. Indeed the frequent repetition of these acts would not be possible without such connivance. The applicant Governments argue in this connection that it is not necessary to show official tolerance at the highest level of the State. The Court stated in

the Northern Ireland case that authorities are strictly liable for the conduct of their subordinates. Thus proof of tolerance at any particular level is unnecessary.

They submit in addition that remedies in Turkey are ineffective. The judiciary is not independent and is subject to the control of the military regime. Furthermore, fear of reprisals from the authorities means that recourse to judicial machinery is not a realistic option.

The *respondent Government* deny that an administrative practice existed. As shown in their observations, the Government did all that could be required of them to prevent torture from occurring: superiors of those responsible for acts of torture took the necessary preventive and disciplinary steps; the highest authorities, including the Head of State, did not prevent enquiries; and the courts were prepared to punish guilty parties.

4. As to the allegations under Articles 5 and 6 of the Convention

The *respondent Government* maintain that the judiciary has not been tampered with after 12 September 1980. Martial Law courts, set up under the Martial Law Act 1971 to ensure the effectiveness of measures against terrorism, consist either of two professional judges (military or civil) and an officer, or in larger courts, four professional judges and an officer. Professional judges are entirely independent.

Those brought before the courts were charged and tried under laws already in existence before 12 September 1980. Trials are in public and a right of appeal exists in respect of prison sentences of more than six months. Such a limitation of the right of appeal does not give rise to an issue under the Convention, which does not guarantee, as such, a right of appeal. Members of the Military Court of Cassation are all professional military judges. They enjoy the same guarantees as civil judges, i.e. they may not be dismissed or transferred or retired before reaching retirement age.

With regard to the alleged procedural irregularities, the *respondent Government* state that the measures in question were taken to ensure the proper conduct of the trial, to prevent the destruction or falsification of evidence, or to ensure that the court room is not turned into a forum for political propaganda. Furthermore the courts have held that confession statements have no evidential value unless they are drawn up by a judicial authority, as opposed to the police; and that confession statements signed under any type of pressure do not constitute valid confessions. In any event all these allegations relate to pending proceedings. No allegation of a violation can be made before the proceedings are completed.

The power of detention for 45 days was required by the exigencies of the situation. During the first 12 months following 12 September 1980, 43 140 persons were detained. A detention power was necessary to carry out an examination of the arrested person. This measure was applied with the greatest precaution and the superior authorities issued written orders that no one should be kept in custody unless there was strong evidence of guilt.

5. *As to the allegations under of Articles 9, 10 and 11 of the Convention*

The *respondent Government* refer to their submissions under Article 15 of the Convention, and state that the paralysis in the democratic institutions of the State had been brought about by the very activities referred to in these complaints, namely actions of the press, of political parties and trade unions. The Government also invoke Article 17 of the Convention, whose purpose is to prevent constitutions from being gradually undermined by groups and individuals using the freedom conferred by the Convention as a shield, to enable them to establish an authoritarian regime.

The respondent Government state that one of the objects of the dissolution of political parties was to allow the Constituent Assembly to start its work on 23 October 1981, without being subject to any partisan influence. Moreover the political parties were no longer in a position to perform their task as they should be able to do in a true democracy. The measure was also provisional in character since it was envisaged to hold general elections in late 1983. No legal proceedings were brought against members of Parliament as regards their political activities prior to 12 September 1980, and the restrictions to which they were subjected were the normal consequences of the measures taken to deal with an exceptional situation.

The respondent Government further state that no trade union member was prosecuted for acts falling within the normal ambit of trade union activities. The 52 trade unionists prosecuted were charged with involvement in illegal activities punishable under the Criminal Code. Their trial was pending and domestic remedies had not yet been exhausted. As regards the appointment of trustees to administer trade union property, it is explained that the State is under a duty to enact effective measures to protect workers' contributions and trade union property; curators were appointed by industrial tribunals for this purpose. In the new Constitution the right to strike is recognised and guaranteed. The right to collective bargaining was not restricted. The choice of the procedure of conciliation and the establishment by Act No. 2364 of the National Arbitration Council, which is presided over by a president of the Court of Cassation, is not contrary to principles of labour law or the Convention. In any event this institution was merely provisional.

They further argue that restrictions on the right to strike, the right of assembly and the right to hold demonstrations were necessary measures to deal with the emergency. So too was the introduction of a system of censorship and control of the press. In practice martial law commanders only used these powers "to the extent strictly required by the exigencies of the situation".

Finally, the objectivity and impartiality of some of the reports relied on by the applicant Governments is called into question by the respondent Government, who state that, in some cases, individuals and groups arrived in Turkey with preconceived ideas. In the report by Mr Tomas Rothpfeffer, although described as an observer, his admitted purpose was to influence the Turkish Government. Other reports do not disguise the fact that their object is to influence pending proceedings. Such tendentious reports should not be accepted as evidence.

6. *As to the allegation under Article 3 of the Convention*

The *respondent Government* emphasise that torture is considered reprehensible by the Government and is forbidden by the Constitution and the Turkish Criminal Code; that numerous written directives were given by the Martial Law authorities to prevent maltreatment; that the Government which assumed power on 12 September 1980 was one of the few which made public the number of complaints of torture brought to the attention of the competent judicial authorities; and that the Head of State on 12 June 1981 instituted, by way of written instructions, elaborate machinery to prevent maltreatment. According to these instructions interrogations are to be carried out in specified detention centres; the detainee shall be given a medical examination, and shall be photographed; where possible, the accused's statements shall be recorded on tape; when a case of torture is reported, an administrative and judicial enquiry is opened (for this purpose reports and complaints are immediately sent to the martial law military prosecuting authorities, who will undertake the necessary enquiries; the results of all enquiries shall be sent to general headquarters); families of detainees are informed of this situation without delay.

The *respondent Government* argue that a State which encouraged or tolerated torture would not set up machinery of this sort. They refer to prosecutions and convictions of persons responsible for maltreating detainees, and argue that a Government which practices torture would not allow the press to report such facts. They also observe that there are practically no reports of torture relating to recent events; this shows that maltreatment is not officially tolerated and that the above preventive and disuasive measures were effective.

The *respondent Government* do not accept that the test of strict liability for the acts of subordinates is in accordance with international law or with the Convention. For a State to be held liable, a violation must, in their view, continue to exist after the exhaustion of domestic remedies, and so become an act of the State itself. If the State has set up effective machinery to prosecute offences committed by its officials, these offences cannot be imputed to it. It is not correct that incidents which do not amount to administrative practices should be imputed to the Turkish Government. The persons committing such acts are personally responsible.

III. *Oral submissions*

The Parties' above observations on the admissibility of the applications were further developed at the hearing before the Commission on 2, 3 and 5 December 1983. These submissions may be summarised as follows:

1. *Respondent Government*

The *respondent Government's* oral pleadings relate in particular to the standard of proof, the alleged emergency situation in Turkey during the relevant period, the French reservation under Article 15 and the alleged administrative practice in breach of Article 3 of the Convention.

The respondent Government submit that the applications lack clarity and precision.

They state, with regard to the requisite standard of proof that a *prima facie* case, according to Black's Law Dictionary, is such as will suffice until contradicted and overcome by other evidence. This is the minimum standard of proof required to admit a case. "Commencement de preuve" is a slightly higher standard. It connotes that there has to be a reasonable case and that there has to be some proof of the truthfulness of the evidence. *Prima facie* proof connotes a higher standard again. This is evidence which one accepts as being proved on its face until it has been rebutted by proof to the contrary.

The respondent Government do not submit that the French reservation in respect of Article 15 is invalid under Article 64 of the Convention, but rather that it is not open to France to bring a case against Turkey involving a consideration of issues covered by this far-reaching reservation. It is accepted, following the case of Austria v. Italy, that the Convention gives rise to obligations of an "objective" character. However where a reservation has effects of a procedural character the principle of estoppel, or non-opposability cannot be entirely excluded. It is on this basis, rather than on the principle of reciprocity that the argument is made, and France ought to be foreclosed from putting at issue questions concerning Article 15 which could not be raised or examined against herself. It cannot be open to a State to make a reservation limiting the scope of review of the Convention organs or excluding important areas of its Convention obligations and to be able to oppose such obligations to another State.

In reply to the applicant Government's complaint under Article 3 of the Convention, the respondent Government supplement the information previously given in respect of court proceedings relating to complaints of torture or ill-treatment. They refer in particular to a number of judgments imposing severe punishments for such treatment and to an award of compensation to the family of a victim.

The respondent Government further observe that request for extraditions to Turkey were during the relevant period granted by France, the Netherlands and Sweden, and argue that the complaint under Article 3 must be seen in the light of this continued practice of extraditing fugitive offenders to Turkey. In the case of France, who has no treaty relations with Turkey in the field of extradition, offenders have been returned to Turkey even after the introduction of the application. In the case of Sweden, individuals have been extradited notwithstanding provisions in her law excluding extradition where it would be incompatible with the dictates of humanity. Similarly, the Netherlands has continued to extradite individuals to Turkey after 1980, even though she has entered a reservation to the European Convention on Extradition of 1967, which makes specific reference to the provisions of the European Convention on Human Rights. This practice is inconsistent with the allegations under Article 3. States which accuse Turkey before the Commission of ill-treating its

prisoners and, at the same time, continue normal extradition relations reveal that their applications are motivated, in the main, by political considerations.

The respondent Government also object to the limitation of the applications in time, and invite the Commission, when considering the admissibility, to take into account the evolution of the situation since the introduction of the applications. In this respect they refer to the election of the Turkish Parliament, on 6 November, and of its President on 4 December 1983, and to the dissolution of the National Security Council, as showing a progressive restauration of democracy in Turkey. They emphasise that the prevailing legislation is now at the disposal of the elected Turkish Parliament, and that most of the laws and decrees which form the basis of the applications are no longer in force.

The respondent Government's formal conclusions* are as follows :

A. Main

I. In respect of the claims alleging a violation of Articles 5, 6, 9, 10 and 11

to take into consideration these allegations at the admissibility stage only on a subsidiary basis in connection with the conclusions under II, III, IV, V and VII following.

II. In respect of Article 15, para. 1

- i. to examine and decide separately on the elements contained in the applicants' overall allegations, viz

- the existence of a danger of threatening the life of the nation ;
- the proportionality of the measures adopted.

- ii. to find, having regard to the requirement of the good administration of justice, that the applicants have not been able to provide the requisite explanations and clarifications, with reference to information concerning law and fact pertinent to social life in Turkey at the end of 1983, as regards the object and scope of their application, whose formal conclusions stop, moreover, at 1 July 1982, and that, consequently, the contours of an eventual examination, in accordance with Article 28, are not clearly fixed.

- iii. to declare therefore the five applications as inadmissible.

III. In respect of the allegations concerning a violation of Article 15, para. 3

to reject them *de plano* as being without foundation since the applicants have not contested the explanations provided by the Turkish Government.

* Original French.

IV. In respect of the French Government's action under Article 15, para. 1

to declare that the French Government is not entitled to bring an action against another Government in an area covered by the French reservation on Article 15, para. 1.

V. In respect of the allegations concerning Article 3

to declare them inadmissible as manifestly ill-founded so far as they concern an alleged administrative practice, or, in so far as they concern the allegation of a violation relating to alleged victims, for non compliance with the requirements of Article 26.

VI. In respect of all the other allegations not expressly covered by the preceding conclusions

to reject them as being insufficiently substantiated in the manner required for the good administration of justice.

B. Subsidiary

To suspend the procedure concerning the admissibility of the allegations for six months in order to afford the five Governments an opportunity to clarify and explain the object and scope of their application, particularly *ratione temporis*.

2. Applicant Governments

The applicant Governments' oral pleadings relate, in particular, to the alleged administrative practice in breach of Article 3 of the Convention.

The applicant Governments emphasise that their allegations under Article 3 do not relate to any individual or specific case. They are not asking for redress, compensation or damages for injuries sustained by individuals. They are not exercising their right of action under Article 24 for the purpose of safeguarding any rights of their own, but for the purpose of contributing to upholding the public order in Europe.

As regards the respondent Government's submission concerning the requisite standard of proof at the admissibility stage, it is argued that the question whether the acts in question have been committed, or whether the factual circumstances surrounding the acts are such as to justify or excuse them under the Convention are matters which only concern the merits of the case and, thus, do not arise at this stage of the proceedings. It is agreed that the allegations made by the applicant Governments must be substantiated by solid evidence, but this requirement arises only after the applications have been declared admissible.

The applicant Governments further submit that the violations alleged are not merely isolated incidents and exceptions, but reflect a widespread and systematic practice for which the respondent Government is responsible. Individual cases, which have been specifically referred to in the documents placed before the Commission, are to be considered as illustrative of such an administrative practice. The

documents provide ample substantiation of the elements necessary to establish an administrative practice namely a repetition of acts and official tolerance. The repetition of acts is shown by the testimony provided by torture victims. As regards official tolerance, the applicant Governments do not consider that the measures taken by the respondent Government have been sufficient in the circumstances. The Turkish authorities have failed in their duty to make certain that the directives issued and the policies proclaimed are not ignored or disobeyed by those authorities responsible for the interrogation of prisoners. Respect of these directives can only be achieved by investigations and meticulous control at the premises where interrogation is conducted. Failure to conduct active inquiries, to exercise such meticulous control at the lowest level constitutes official tolerance by the authorities in the present case. Wilful perpetration of the act by the higher authorities is not a condition for their responsibility. It is their negligence, inefficiency and passivity with regard to the control of the interrogation methods that amounts to official tolerance.

In reply to the respondent Government's reference to continued extradition relations, the applicant Governments submit that their practice is consistent with their allegation under Article 3. They explain the circumstances of specific cases concerned and submit generally that extradition only takes place, if at all, in cases involving ordinary serious crimes with no "political" element, and that an insignificant number of persons have been extradited compared with a large number of refusals of requests for extradition. In the case of France no extradition to Turkey took place in 1980, 1981 and 1983. Many Turkish citizens have applied for and been granted asylum.

The applicant Governments maintain the view that the justification of measures of derogation taken by the respondent Government under Article 15 must be assessed during the examination of the merits of the case, and that it is not to be considered at the stage of admissibility.

They further submit that the objection raised by the respondent Government concerning the French reservation under Article 15 does not concern a question of opposability, as suggested by the respondent Government, but an issue of reciprocity. However, in accordance with the Commission's decision in the *Austria v. Italy* case, considerations of reciprocity do not apply to the objective obligations under the Convention. The French reservation under Article 15 is therefore irrelevant for the determination of the application by France.

The applicant Governments confirm that their applications are limited in time, and submit that the evolution in Turkey after 1 July 1982 is irrelevant for the admissibility of their complaints relating to events before that date.

In conclusion, the applicant Governments request the Commission to declare the applications admissible.

THE LAW

I. The Commission has examined the respondent Government's objections to the admissibility of the applications in the following order :

- I. The objection that the applications are not sufficiently clear and precise ;
- II. The objection that there is no *prima facie* evidence ;
- III. The objection that domestic remedies have not been exhausted ;
- IV. The objection concerning the French reservation under Article 15 ;
- V. The objection that the acts complained of are justified under Article 15 of the Convention.

I. As to the objection that the applications are not sufficiently clear and precise

2. The respondent Government submit that applications to the Commission must indicate the subject matter with the clarity and precision which are necessary for a proper determination of the case. They consider that the present applications do not meet this test.

3. The Commission observes that the applicant Governments complain of specific legislation and alleged practices, during a defined period (12 September 1980 to 1 July 1982), as violating certain Articles of the Convention. It finds that the contents and scope of the applications, the written submissions having been clarified at the hearing, are sufficiently clear and precise for a judicial examination under the Convention.

4. The Commission notes, in this connection, that the applications refer to alleged acts during a period in the past, and that they take no account of more recent developments in Turkey, invoked by the respondent Government. This limitation in time of the application is not incompatible with the Convention.

The relevance of the respondent Government's submissions, which relate to subsequent events as showing a progressive restauration of democracy in Turkey, by the election of the Turkish Parliament on 6 November 1983 and measures taken thereafter, will be considered by the Commission in its examination of the merits of the application.

II. As to the objection that there is no *prima facie* evidence

5. The respondent Government argue that an application under Article 24 must show the existence, or at least adduce *prima facie* evidence, of a breach of the Convention ; they submit that this condition has not been satisfied in the present case.

The applicant Governments reply that Article 24 does not make it a condition for bringing an application that a breach of the Convention is established.

6. The Commission observes, as regards *full proof* of a breach of the Convention, that this is not required for an application under Article 24. It follows both from the English text ("alleged" breach) and from the French wording ("qu'elle croira pouvoir être imputé") that the allegation of such a breach is, in principle, sufficient under this provision.

7. The Commission further notes that the English text of Article 24 ("may refer to the Commission any alleged breach") does not, as regards the allegations required, clearly indicate whether they must emanate from the applicant Party or whether determination could also be sought of allegations coming from other persons or organisations than the Parties, which are reported, but not adopted, by the applicant. The French text, however, clarifies the legal situation. The words "qu'elle croira" show that only allegations of the applicant Party can be submitted for examination.

The present applications fulfil this condition. It is true that, in support of their case, the applicant Governments also refer to allegations contained in reports of individuals and organisations. But the complaints submitted in the applications for examination are clearly identified as emanating from the applicant Governments.

8. The Commission has next examined the question, raised by the respondent Government, whether the Convention requires that an application under Article 24 adduces *prima facie evidence* of a breach of the Convention. It here recalls that Article 27 distinguishes, as regards the scope of the examination to be undertaken by the Commission at the admissibility stage, between applications by individuals under Article 25 and applications by States under Article 24. According to the clear terms of Article 27, only the grounds for inadmissibility provided for in para. 3, in conjunction with Article 26, apply to both categories of applications, while the grounds stated in paras. 1 and 2 govern only applications by individuals under Article 25.

9. The Commission has, therefore, consistently held that, in inter-State cases, it is not its task, at the admissibility stage, "even to carry out a preliminary examination of the merits", since the provisions of Article 27, para. 2—empowering it to declare inadmissible "any petition submitted under Article 25", which it considers either "incompatible with the provisions of the Convention" or, "manifestly ill-founded"—"apply, according to their express terms, to individual applications under Article 25 only", and that, consequently, any examination of the merits of the application must in such cases be "entirely reserved for the post-admissibility stage" (Dec. No. 8007/77, *Cyprus v. Turkey*, 10.7.78, 13, 85, at pages 154 - 155 = Yearbook 21, 100, at pages 242, 244, with further references).

10. The respondent Government attack this view. They refer to the rules and practice on questions of admissibility of the International Court of Justice and the Inter-American Commission of Human Rights as evidence of a general rule of international law, applicable in the present case, requiring a preliminary examination of the merits as part of the determination of admissibility.

11. The Commission observes that Article 27 constitutes a specific regulation of admissibility in proceedings under the European Convention on Human Rights, which takes precedence over general rules of international law. It follows that, in inter-State cases, brought under Article 24, it cannot be the Commission's task to carry out a preliminary examination of the merits of the case at the admissibility stage in the same way as in proceedings relating to individual applications under Article 25 of the Convention.

12. The Commission has nevertheless examined whether, in inter-State cases, Article 27 leaves room for the application of a general rule providing for a preliminary examination of the merits at the admissibility stage on a more restricted scale than in cases brought by individuals. It finds that the wording of Article 27, paras. 1 and 2 only makes reference to Article 25, but that on the other hand the Article does not exclude the application of a general rule providing for the possibility of declaring an application under Article 24 inadmissible, if it is clear, from the outset, that it is wholly unsubstantiated, or otherwise lacking the requirements of a genuine allegation in the sense of Article 24 of the Convention.

However, this question does not, in the Commission's, view arise in the present applications, which cannot be so described. It is hereto be observed that the applications relate, firstly, to specific legislation the existence of which, during the relevant period (12 September 1980 to 1 July 1982), is not disputed by the respondent Government, and in respect of which the respondent Government invoke a right of derogation under Article 15 of the Convention; and that, secondly, the applicant Governments complain of certain alleged practices in respect of which they have adduced detailed evidence.

13. The Commission concludes that the applications cannot be declared inadmissible on the ground that there is no *prima facie* evidence or on any other ground involving an examination of their merits at this stage.

III. As to the objection that domestic remedies have not been exhausted

14. The respondent Government submit that the applications are in part inadmissible for failure to exhaust domestic remedies, as required by Article 26 of the Convention. The applicant Governments argue that this requirement does not apply where the violations complained of consist, as in the present case, of legislation or practices.

15. The Commission observes that the applicant Governments complain, firstly, of specific legislation as violating certain Articles of the Convention.

According to the Commission's case-law, the provisions of Articles 26 and 27, para. 3 as to the exhaustion of domestic remedies do not apply to applications under Article 24 the object of which is to determine the compatibility with the Convention of legislative measures (First Greek Case, 1st decision on admissibility, Collection 25, 92, at pages 114-115 = Yearbook 11, 690, at page 726, with further reference).

This rule must be seen as a consequence of the absence, in many countries, of legal remedies against legislation. The Commission here notes the applicant Governments' submission, not contested by the respondent Government, that, by Act No. 2324 of 27 October 1980 (Law on the Constitutional Order), any appeal seeking the annulment of enactments passed by the National Security Council was prohibited.

The Commission concludes that the applications, in so far as they relate to specific legislation, cannot be declared inadmissible for failure to exhaust domestic remedies.

16. The Commission further observes that the applicant Governments complain, secondly, of alleged judicial and administrative practices. It notes that these practices insofar as they are described as affecting rights under Articles 5, 6, 9, 10 and 11 of the Convention, are cited as evidence of the implementation of, and the situation under, the emergency legislation complained of. It therefore finds that, to this extent, the complaints concerning alleged judicial and administrative practices cannot be considered separately, but must be regarded as ancillary to the complaints concerning emergency legislation.

17. The Commission further notes that the applicant Governments, invoking Article 3 of the Convention, complain of an alleged practice of ill-treatment in violation of the relevant Turkish legislation, as described by the respondent Government. They submit that detainees have been tortured or subjected to inhuman or degrading treatment. They also adduce evidence to show that, during the period covered by the applications, torture or ill-treatment were not merely isolated incidents or exceptions, but so widespread, and applied in such a systematic manner, as to constitute an administrative practice in the sense of the case-law of the Commission and the Court.

18. The respondent Government, while admitting that isolated acts of torture or ill-treatment of prisoners have been committed during the relevant period, deny any administrative practice that might imply a system or pattern of such treatment with the tolerance of the Turkish authorities. They refer, in particular, to judgments imposing punishments for ill-treatment of prisoners.

19. The Commission recalls that an administrative practice comprises two elements : repetition of acts and official tolerance (Report in the First Greek Case, Yearbook 12/1, 195). As to repetition of acts, the European Court of Human Rights in its judgment in the Northern Ireland case (at para. 159) describes such acts as "an accumulation of identical or analogous breaches which are sufficiently numerous and inter-connected to amount not merely to isolated incidents or exceptions but to a pattern or system". By official tolerance is meant that, though acts of torture or ill-treatment are plainly illegal, they are tolerated in the sense that the superiors of those immediately responsible, though cognisant of such acts, take no action to punish them or to prevent their repetition ; or that higher authority, in face of numerous allegations, manifests indifference by refusing any adequate investigation of their truth or falsity, or that in judicial proceedings a fair hearing of such complaints is denied

(First Greek Case Comm. Report, loc. cit. page 196). To this latter element the Commission would add that any action taken by the higher authority must be on a scale which is sufficient to put an end to the repetition of acts or to interrupt the pattern or system. In this regard the Court (loc. cit.) has observed the following :

"It is inconceivable that the higher authorities of a State should be, or at least should be entitled to be, unaware of the existence of such a practice. Furthermore, under the Convention those authorities are strictly liable for the conduct of their subordinates ; they are under a duty to impose their will on subordinates and cannot shelter behind their inability to ensure that it is respected."

20. In the present case the Commission has, as a preliminary point, examined the question whether an administrative practice can be found where individual acts forming part of such practice have been criminally prosecuted. It here recalls that an administrative practice may exist in the absence of, or even contrary to, specific legislation (First Greek Case, 2nd decision on admissibility, Collection 26, 80, at page 106 = Yearbook 11, 690, at page 770). It further notes that official tolerance may be found to exist on two alternative levels : that of the direct superiors of those immediately responsible for the acts involved or that of a higher authority (Northern Ireland Case Comm. Report, Eur Court HR, Series B No. 23 - 1, 393). Thus an administrative practice may be found to exist by virtue of repeated acts tolerated at a lower level, even though no such toleration is established at a higher level and, moreover, some of the acts concerned have been criminally prosecuted.

The Commission, therefore, finds that the existence of an administrative practice of torture or ill-treatment of prisoners in Turkey, during the relevant period, cannot from the outset be excluded on the sole ground that persons guilty of such treatment have in a number of cases been punished. The question to be decided is whether or not the higher authorities have been effective in bringing to an end the repetition of acts.

21. However, in accordance with the Commission's case-law on admissibility, it is not sufficient that the existence of an administrative practice is merely alleged. It is also necessary, in order to exclude the application of the rule requiring the exhaustion of domestic remedies, that the existence of the alleged practice is shown by means of substantial evidence (First Greek Case, 2nd decision on admissibility, loc. cit. ; Northern Ireland Case, decision on admissibility, Collection 41, 3, at page 85 = Yearbook 15, 80, at page 242).

22. The Commission finds that this condition is satisfied in the present case. It observes that the term "substantial evidence", used in the First Greek Case, cannot be understood as meaning full proof. The question whether the existence of an administrative practice is established or not can only be determined after an examination of the merits. At the stage of admissibility *prima facie* evidence, while required, must also be considered as sufficient. The Commission here recalls that it has considered in the Donnelly case (Collection 43, 123, at page 148 = Yearbook 16, 212, at

page 262) that the domestic remedies' rule in Article 26 does not apply where an applicant under Article 25 submits "evidence, *prima facie* substantiating" both the existence of an administrative practice and his claim to be a victim of acts part of that practice. There is *prima facie* evidence of an alleged administrative practice where the allegations concerning individual cases are sufficiently substantiated, considered as a whole and in the light of the submissions of both the applicant and the respondent Party. It is in this sense that the term "substantial evidence" is to be understood.

23. The Commission recalls that, at the admissibility stage in the First Greek Case, it did not consider as "substantial" evidence of an administrative practice the detailed material then submitted by the Governments of Denmark, Norway and Sweden and consisting of statements by former prisoners, press reports and other publications, the authenticity and veracity of which it had not yet had occasion to examine (2nd decision on admissibility, Collection 26, 91, 106 = Yearbook 11, 748, 770).

24. In the Northern Ireland Case the Commission was faced with a different situation. The Irish Government relied, in support of their complaint of an administrative practice in violation of Article 3 of the Convention, on the report of a committee of inquiry appointed by the United Kingdom Government (Compton Report), on affidavits and statements of former detainees and on medical evidence (decision on admissibility, Collection 41, 14 = Yearbook 15, 98). The Commission found an administrative practice of five interrogation techniques referred to in the Compton Report and observed, when admitting the remainder of the complaint under Article 3 (Collection 41, 86 - 87 = Yearbook 15, 246):

"Without in any way pronouncing at this stage on the question whether or not the allegations under Article 3 are well-founded, the Commission has carried out a preliminary examination of the evidence and other material submitted by the applicant Government in support of their allegations of forms of ill-treatment other than the five techniques. The Commission observes first that, while generally stating that the facts alleged are not admitted, the respondent Government have not offered any counter-evidence or made detailed comments on the material presented by the applicant Government.

Secondly, the Commission finds that the allegations of ill-treatment contrary to Article 3 must be examined as a whole and the other forms of ill-treatment alleged cannot be considered in isolation from, or without having regard to, the five previously authorised techniques. The Commission has already held that the five techniques constituted an administrative practice to which the domestic remedies' rule in Article 26 does not apply. On the evidence now before it, the Commission finds that other forms of ill-treatment are alleged as forming part of the admitted administrative practice of interrogation in depth and that, therefore, the domestic remedies' rule cannot be properly applied to these allegations. The further examination of all other questions regarding the extent of such an administrative practice and its consistency with the provisions of the Convention relates to the merits and cannot be considered by the Commission at the stage of admissibility."

In the same case the Commission, when determining whether there was substantial evidence of an administrative practice in breach of Article 2 of the Convention, also took into account the submissions of both Parties (Collection 41, 85 = Yearbook 15, 242).

25. In its examination of the question whether there is *prima facie* evidence of an administrative practice of torture or ill-treatment in the present case, the Commission has again had regard not only to the applicant Government's submissions, including statements and reports by individuals and organisations, but also to the submissions of the respondent Government.

26. The Commission recalls that the applications do not relate to the present situation in Turkey, but concern alleged breaches of the Convention between 12 September 1980 and 1 July 1982. The information contained in the respondent Government's submissions covers this period and the time thereafter.

The respondent Government state, in particular (at paras. 165 and 278 of their observations on the admissibility of the applications), that, between 12 September and 6 December 1982, 582 complaints of torture or ill-treatment were made to the competent Turkish authorities; that, as of December 1982, 319 investigations were still pending, while 263 had been completed; that in 205 cases the complaints were found to be groundless, while 58 cases were brought before the courts; and that the court proceedings in 15 of the 58 cases were then completed resulting in the conviction of 16 officials in 7 cases. The respondent Government further refer to more recent information (letter of 18 October 1983 from their Permanent Representative to the Secretary General of the Council of Europe) stating that, as of 22 August 1983, 669 complaints of torture or ill-treatment were filed; that investigations were then pending in 312 cases; that in 256 cases the complaints were found to be groundless, while 63 cases were brought before the courts; and that the court proceedings in 38 cases were completed, resulting in the conviction of 63 and the acquittal of 50 officials. The respondent Government also quote an instruction issued by the Head of State on 12 June 1981 and referring to legal proceedings "against 65 security officers in connection with persons who have died or been injured as a result of torture."

27. The Commission finds that the material submitted by the applicant Governments, consisting, as in the First Greek Case of statements by former prisoners, press reports and other publications, the authenticity and veracity of all of which the Commission has not had a full occasion to verify, must be seen in the light of the above information provided by the respondent Government, which in part confirms the applicant Governments' allegations. This information shows that, during a period of emergency legislation involving derogations from Convention rights, a great number of complaints of torture or ill-treatment of prisoners were brought before the competent Turkish authorities and that, in a number of these cases, torture was found to have caused serious injuries, or even the death, of prisoners.

28. The Commission finds, on the basis of a preliminary examination, that there is *prima facie* evidence of a "repetition of acts" (cf. para. 19 above) contrary to Article 3 of the Convention during the relevant period.

29. The Commission has next examined whether there is also *prima facie* evidence of "official tolerance" of such acts.

30. The Commission notes that, in the present case, detailed instructions to prevent torture or ill-treatment of prisoners (reproduced at para. 282 of the respondent Government's observations on the admissibility) were issued by the Head of State on 12 June 1981 and that, following complaints by individuals, criminal proceedings concerning alleged torture or ill-treatment of prisoners were brought in a substantial number of cases.

However, as stated above (para. 19), any action taken by the higher authority must be on a scale which is sufficient to put an end to the repetition of acts or to interrupt the pattern or system; an administrative practice may be found to exist by virtue of repeated acts tolerated at a lower level, even though no such toleration is established at a higher level and, moreover, some of the acts concerned have been criminally prosecuted (para. 20).

The Commission notes that a great number of complaints alleging torture or ill-treatment of prisoners were apparently addressed to the competent Turkish authorities between 12 June 1981, when the above instructions were issued, and 1 July 1982 and that criminal proceedings were apparently opened in a substantial number of these cases. This seems to indicate that the efforts of the Government authorities to prevent violations of Article 3 of the Convention on a considerable scale were not sufficient and, at least during the relevant period, did not achieve their aim. It also seems to indicate that there was tolerance, at the level of direct superiors of those immediately responsible for the acts involved, of such violations. The Commission here refers to its findings (at the stage of the merits, not of the admissibility) in the Northern Ireland case (Comm. Report loc. cit. p. 474).

31. As regards its above findings in the present case, the Commission observes that it has taken into account the information provided by the respondent Government, as to proceedings concerning complaints of torture or ill-treatment, also insofar as it relates to court decisions taken after 1 July 1982. However, the present applications relate to a defined period in the past. It is consequently not the Commission's task, at this stage of the proceedings, to examine whether the measures taken by the respondent Government, since 12 September 1980, have, after 1 July 1982, succeeded in preventing such violations.

32. In conclusion, the Commission, on the basis of a preliminary examination, also finds *prima facie* evidence of "tolerance" of acts contrary to Article 3 of the Convention during the relevant period.

33. The Commission notes the respondent Government's submission, that requests for extraditions to Turkey were during this period granted by France, the Netherlands and Sweden, and the submissions of the French, Netherlands and Swedish Government concerning the restricted number and the character of these cases. It does not find, on the basis of the material before it, that this information leads to a different result as regards the alleged practice in Turkey during this period.

34. It follows that the rule as to the exhaustion of domestic remedies does not apply, and that the applicant Government's complaint under Article 3 cannot, as requested by the respondent Government, be declared inadmissible under Articles 26 and 27, para. 3 of the Convention.

IV. As to the objection concerning the French reservation under Article 15 of the Convention

35. In their submissions under Article 15 the respondent Government, in reply to the application introduced by France (No. 9940/82), refer to the French reservation concerning this Article, the validity of which they do not discuss. They argue that France is estopped from bringing a case against Turkey, which gives rise to a consideration of issues that would be covered by this reservation, and thus could not be examined in the context of an application brought against France. In their view the present reservation has to be distinguished from the problem raised in the *Austria v. Italy* case, in so much as it affects on a permanent basis the scope of review by the Convention organs.

36. The applicant Governments, relying on the Commission's decision in the *Austria v. Italy* case, consider that the French reservation under Article 15 is irrelevant to the determination of the application by France.

37. The Commission notes that France, when ratifying the Convention, made a reservation concerning Article 15, para. 1

to the effect, firstly, that the circumstances specified in Article 16 of the Constitution regarding the implementation of that Article, in Section 1 of the Act of 3 April 1878 and the Act of 9 August 1849 regarding proclamation of a state of siege, and in Section 1 of Act No. 55-385 of 3 April 1955 regarding proclamation of a state of emergency, and in which it is permissible to apply the provisions of those texts, must be understood as complying with the purpose of Article 15 of the Convention and that, secondly, for the interpretation and application of Article 16 of the Constitution of the Republic, the terms 'to the extent strictly required by the exigencies of the situation' shall not restrict the power of the President of the Republic to take 'the measures required by the circumstances'."

The Commission, like the Parties, does not consider that it is in the present case faced with the question of the validity of this reservation under Article 64 of the Convention.

38. The Commission observes that the objection raised by the respondent Government does not concern a question of estoppel or opposability, but an issue of reciprocity.

39. The Commission finds that the general principle of reciprocity in international law and the rule, stated in Article 21, para. 1 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, concerning bilateral relations under a multilateral treaty do not apply to the obligations under the European Convention on Human Rights, which are "essentially of an objective character, being designed rather to protect the fundamental rights of individual human beings from infringement by any of the High Contracting parties than to create subjective and reciprocal rights for the High Contracting Parties themselves" (*Austria v. Italy*, Yearbook 4, 116, at page 140). The European Court of Human Rights (at para. 239 of its judgment in the Northern Ireland Case) has similarly referred to the "objective obligations" created by the Convention over a network of mutual, bilateral undertakings.

40. The Commission further recalls that the enforcement machinery provided for in the Convention is founded upon the system of "a collective guarantee by the High Contracting Parties of the rights and freedoms set forth in the Convention", and that a High Contracting Party, when referring an alleged breach of the Convention to the Commission under Article 24, "is not to be regarded as exercising a right of action for the purpose of enforcing its own rights, but rather as bringing before the Commission an alleged violation of the public order of Europe" (*Austria v. Italy* loc. cit.).

41. The Commission has stated earlier that an application brought under Article 24 "does not of itself envisage any direct rights or obligations between the High Contracting Parties concerned", the special objective obligations, accepted by the High Contracting Parties under the Convention, being obligations towards persons within their jurisdiction, not to other High Contracting Parties (Dec. No. 8007/77, *Cyprus v. Turkey*, D.R. 13, 147 = Yearbook 21, 226, 228). It further observes, in this respect, that the Convention clearly indicates where, as regards a right of action under it, a question of reciprocity may exceptionally arise. This is the case in Article 46, para. 2, concerning recognition of the Court's jurisdiction, but not in Article 24, which contains no such indication.

42. It follows from the foregoing that the objective character of the Convention must also be respected in the case of a reservation, such as the present one, concerning the enforcement machinery of the Convention.

43. The Commission concludes that France is not barred from bringing a case against Turkey under Article 24, which gives rise to a consideration of issues that would be covered by the French reservation under Article 15 of the Convention.

V. As to the objection that the acts complained of are justified under Article 15 of the Convention

44. The respondent Government submit that many of the matters complained of are derogating measures which Turkey was entitled to take under Article 15 of the Convention.

45. The applicant Governments consider that the determination of issues arising under this Article must, in inter-State cases, be reserved for the examination of the merits.

46. The Commission recalls that, in cases brought under Article 24 of the Convention, it cannot be its task to carry out a preliminary examination of the merits at the admissibility stage, in the same way as in proceedings relating to individual applications under Article 25 of the Convention (cf. paras. 11 to 13 above), and that consequently, in accordance with its case-law, the effects of derogations under Article 15 of the Convention must, in inter-State cases, be reserved for the examination of the merits (First Cyprus Case, Yearbook 2, 182, 184; First Greek Case, 1st decision on admissibility, Collection 25, 115 = Yearbook 11, 728; Northern Ireland Case, Collection 41, 88 = Yearbook 15, 248, 250).

47. The Commission consequently reserves, for an examination of the merits, the question whether, and to what extent, matters complained of in the present applications are justified as derogating measures under Article 15 of the Convention, and the related question whether Turkey has complied with her obligations under para. 3 of this Article.

For these reasons, the Commission,

Without in any way prejudging the merits of the case,

DECLARES THE APPLICATIONS ADMISSIBLE.

(TRADUCTION)

EN FAIT

I. Les requêtes

Les requêtes concernent la période du 12 septembre 1980 au 1^{er} juillet 1982, date de leur introduction. Les Gouvernements requérants rappellent que le Gouvernement en fonction en Turquie le 1^{er} juillet 1982 a pris le pouvoir le 12 septembre 1980 et affirment que le Parlement turc a alors été dissous et ses compétences et pouvoirs transférés au Conseil national de la sécurité (CNS) par la loi n° 2324 du 27 octobre 1980 dénommé « loi sur l'ordre constitutionnel ». La totalité du pouvoir

exécutif a été transférée au Président du CNS. Tout recours tendant à l'annulation des actes promulgués par le CNS a été interdit. La loi n° 2485 du 29 juin 1981 a ultérieurement créé une Assemblée constituante mais qui, en son article 25, laisse au CNS compétence pour adopter, amender ou repousser les projets proposés en matière législative par l'Assemblée constituante.

Les Gouvernements requérants soutiennent que la loi du 27 octobre 1980 sur l'ordre constitutionnel et un certain nombre de lois et décrets d'application aboutissent à abroger la protection constitutionnelle des droits fondamentaux. Ils allèguent des violations des dispositions suivantes de la Convention :

- Articles 9, 10 et 11 ;
- Articles 5 et 6 ;
- Article 3 ;
- Article 15, par. 3.

Les allégations faites au titre des *articles 9 à 11* concernent les restrictions pesant sur les partis politiques, les syndicats et la presse.

Les Gouvernements requérants affirment que toute activité politique a été radicalement supprimée. Les activités de tous les partis politiques ont été interdites et les dirigeants des quatre partis les plus importants placés sous la protection de l'armée. La loi a interdit à tous les anciens hommes politiques de faire des déclarations politiques. Les partis politiques ont été dissous.

Les Gouvernements requérants affirment en outre que le CNS a suspendu les activités de deux confédérations syndicales (DISK et MISK). Une législation a été promulguée qui concerne la gestion des biens des syndicats suspendus, pour laquelle des syndics ont été nommés. En mars 1982, un syndicat indépendant de tendance de gauche, qui regroupe les travailleurs de la banque et du secteur des assurances (BANK-IS) a été dissous par jugement de la Cour martiale d'Istanbul. Les syndicats ne peuvent exercer normalement leurs activités en Turquie. Ceux qui exercent leurs fonctions dans le cadre de la loi martiale ont reçu pouvoir d'interdire les grèves et le droit de négociation collective est suspendu. A la place a été institué un système d'arbitrage obligatoire. De nombreux dirigeants de mouvements politiques et plusieurs milliers de membres et de dirigeants de syndicats, particulièrement du DISK, ont été arrêtés et poursuivis en vertu du droit pénal turc pour infractions contre l'Etat ou le peuple.

Les Gouvernements requérants affirment également que ceux qui assument les fonctions dans le cadre de la loi martiale ont pouvoir d'interdire les publications. Une autorisation spéciale est nécessaire pour lancer la publication de nouveaux journaux et magazines. La loi a introduit des dispositions sur la censure et le contrôle de la presse. De nombreux journalistes et intellectuels ont été arrêtés sous l'inculpation de délit d'opinion, sur la base des articles 141 et 142 du Code pénal turc.

Enfin, la liberté de réunion pacifique et d'association pouvait être restreinte par ceux qui assument leurs fonctions dans le cadre de la loi martiale à l'égard des membres des partis politiques et des syndicats et aussi du public en général.

Au titre des *articles 5 et 6* de la Convention, les Gouvernements requérants soutiennent que la loi sur l'ordre constitutionnel a interdit tout recours devant la Cour constitutionnelle contre les décisions du CNS. La compétence des cours martiales a été étendue au détriment des juridictions de droit commun et l'utilisation des articles 140, 141, 142 (délit d'opinion) et 146 (haute trahison) du Code pénal était fréquente et extensive comme lors de très larges accusations en matière pénale.

Les Gouvernements requérants allèguent la violation de l'article 5 d'une part par la loi n° 2515 qui autorise arrestation et maintien en garde à vue pour une durée de 45 jours sous la seule responsabilité de celui qui exerce ses fonctions dans le cadre de la loi martiale du commandant et sans aucun contrôle judiciaire de la légalité de la détention ; et, d'autre part, par la loi n° 2342 qui interdit tout recours contre les décisions administratives de ceux qui exercent leurs fonctions dans le cadre de la loi martiale, prises dans l'exercice de leurs attributions.

Les Gouvernements requérants allèguent les violations suivantes de l'article 6. Diverses lois ont accru la compétence des cours martiales pour les délits de droit commun et pour les délits d'opinion. Le CNS est habilité à créer et dissoudre les cours martiales et à en nommer les membres. Ces juridictions ne sont pas indépendantes du régime militaire. En outre, selon divers rapports de missions non gouvernementales en Turquie, les droits de la défense n'étaient pas respectés. Notamment, des accusés ont parfois été tenus dans l'ignorance des accusations pesant contre eux ; il existait une pratique selon laquelle il était demandé à l'accusé de signer le procès-verbal de son interrogatoire sans lui en avoir donné connaissance au préalable ; les défenseurs ont été fréquemment tenus dans l'ignorance des accusations pesant sur leurs clients et n'ont pas pu accéder à l'intégralité du dossier ; ils ont souvent fait l'objet d'intimidations et d'arrestations et, enfin, le droit de libre communication entre l'accusé et son conseil a été parfois considérablement restreint.

Au titre de l'*article 3* de la Convention, les Gouvernements requérants allèguent que des détenus ont été torturés ou soumis à un traitement inhumain ou dégradant. Des éléments de preuve existent qui montrent que ces cas ne sont pas des incidents isolés ou des exceptions mais constituent une pratique étendue et systématique. Les Gouvernements requérants renvoient à la jurisprudence de la Commission et de la Cour et soutiennent que les mesures prises par le Gouvernement turc pour combattre torture et mauvais traitements n'étaient pas suffisantes. Ils font valoir qu'au regard de la Convention, les autorités étatiques assument la responsabilité objective de la conduite de leurs subordonnés et on n'imagine pas que les autorités supérieures d'un Etat ignorent l'existence de pareille pratique.

A l'appui des allégations formulées sur le terrain de l'article 3, les Gouvernements requérants ont soumis, en introduisant leurs requêtes, les documents suivants :

- Document d'Amnesty International, en date du 8 juillet 1981 (AI Index EUR EE 44/05/81) ;

- Document d'Amnesty International en date du 5 mai 1981 (AI Index EUR 44/05/81) ;

- deux documents relatifs au cas d'Ataman Ince ;

- une pétition d'Ismail Yedigöl au secrétariat du Conseil National de Sécurité au sujet de son fils Nurretin Yedigöl et les déclarations d'Harun Kartal et d'Aslan Sener Yildirid au sujet de la même personne ;

- une lettre adressée le 15 février 1982 par Fahrattin Elmas à Amnesty International ;

- une traduction anglaise des transcriptions de certains documents officiels du procès du DISK ;

- une déclaration non datée de Medred Bilici ;

- un document d'Amnesty International, non daté, mis à jour jusqu'au 25 mars 1982 (AI Index 44/07/82) ;

- un document turc, non daté, avec traduction en anglais, au sujet de la torture ;

- une liste, en allemand, de victimes de la torture ;

- une liste, en turc, accompagnée d'une traduction en anglais, de personnes qui auraient pratiqué la torture ;

- extraits du rapport daté du 17 novembre 1981 adressé par Karl Nandrup Dahl, avocat, à la Confédération internationale des syndicats libres (pages 28 et 29) ;

- extraits du rapport n° 2, daté du 5 janvier 1982, adressé à la Confédération internationale des syndicats libres et à la Confédération européenne des syndicats par Karl Nandrup Dahl, avocat (pp. 49 à 58).

Les Gouvernements requérants ont soutenu en outre, en annexe à la réponse qu'ils ont faite le 15 avril 1983 aux observations du Gouvernement défendeur sur la recevabilité, un document intitulé « Extraits de déclarations faites par de nombreuses personnes ayant subi des tortures et des mauvais traitements en Turquie après le 12 septembre 1980 ». Ces déclarations n'indiquent ni le nom ni les coordonnées de leurs auteurs.

Au titre de l'article 15 de la Convention, les Gouvernements requérants soutiennent que, quelle qu'ait été la situation prévalant en Turquie avant le 12 septembre 1980, il n'existait pas au 1^{er} juillet 1982 un danger public menaçant la vie de la nation. D'ailleurs, le Gouvernement turc lui-même a reconnu que la situation générale en Turquie s'était beaucoup améliorée depuis le 12 septembre 1980. En outre, les mesures législatives et administratives et les pratiques mises en cause allaient bien

au-delà de la stricte mesure exigée par la situation. En outre, au regard de l'article 15, par. 2, un droit de dérogation ne peut pas être invoqué pour justifier des violations de l'article 3.

Les Gouvernements requérants soutiennent également que la Turquie n'a pas satisfait à l'obligation que lui fait le paragraphe 3 de l'article 15 de tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe «pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées». La Turquie a fait deux communications postérieurement au 12 septembre 1980 : la première se bornait à faire connaître au Secrétaire Général que l'état de siège avait été décrété sur l'ensemble du territoire. Aucune information n'était fournie sur les diverses mesures de dérogation ou sur les motifs les ayant inspirées. De rares informations ont été fournies ultérieurement sur quelques-unes des mesures prises après le 12 septembre 1980 et sur leurs motifs.

En ce qui concerne la règle de l'épuisement des recours internes (*article 26 de la Convention*), les Gouvernements requérants affirment que les requêtes ne concernent aucun cas individuel ou spécifique et qu'ils n'ont endossé aucune réclamation individuelle et ne demandent pas de réparation, dédommagement ou indemnisation pour les torts subis par des individus. Ils renvoient à la jurisprudence de la Commission et de la Cour et font valoir que lorsque les violations alléguées visent des législations ou des pratiques administratives, la règle de l'épuisement des recours internes ne s'applique pas. Ils soutiennent en outre qu'au demeurant les voies de recours existant en Turquie contre la torture et les mauvais traitements infligés aux détenus n'étaient pas efficaces. La torture est certes punie par le Code pénal, mais de nombreuses victimes ont été incapables de porter plainte contre la police ou les autorités militaires, par crainte de représailles. En outre, le pouvoir judiciaire a perdu son indépendance.

II. Argumentation écrite présentée par les parties sur la recevabilité de la requête

I. Quant au seuil requis en matière de preuve dans les affaires étatiques

Le *Gouvernement défendeur* prétend que la condition posée à l'article 24 de la Convention pour saisir la Commission, à savoir l'existence d'une violation de la Convention, n'a pas été satisfaite. Il soutient notamment que les rapports et déclarations soumis par les Gouvernements requérants ne sauraient être considérés comme des preuves juridiques valables. Certains de ces documents ont en effet été établis dans le seul but d'influencer le cours des procès qui se poursuivent devant les tribunaux. Certains sont des rapports «politiques» fondés sur des informations erronées ou tendancieuses. Certaines déclarations reconnaissent que les informations sur lesquelles elles se fondent n'ont pas été vérifiées. Du reste, les violations alléguées ne seraient imputables à la Turquie que si elles persistaient après épuisement des voies de recours internes.

Les *Gouvernements requérants* reconnaissent que les conclusions de la Commission concernant leurs allégations doivent reposer sur des bases solides. Toutefois, cette question ne peut se poser que lors d'un examen au fond de l'affaire. L'article 24 n'impose pas d'apporter la preuve d'une violation de la Convention pour pouvoir déposer une plainte. Selon ce texte, tout manquement que le Gouvernement requérant « croira pouvoir être imputé » au Gouvernement défendeur peut être soumis à la Commission. Il ressort clairement de cette formulation qu'au stade de l'examen au fond, le devoir de la Commission est de se prononcer sur la véracité des allégations. Cette conclusion est étayée par le libellé de l'article 28 a).

Le *Gouvernement défendeur* réplique que l'argumentation des requérants relative à l'examen de la recevabilité des requêtes présentées selon l'article 24 ne cadre ni avec les principes guidant généralement les juridictions internationales ni avec les principes de la Convention.

Sur les principes guidant les juridictions internationales, le Gouvernement défendeur renvoie aux règles et pratiques en matière de recevabilité devant la Cour internationale de justice (CIJ) et devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme. L'examen de la pratique de ces instances montre, selon le Gouvernement défendeur, que parmi les conditions de la recevabilité figurent non seulement les critères de compétence formelle mais aussi « toute autre exception » soulevée par l'Etat défendeur (CIJ), y compris l'absence d'un fondement manifeste de la requête (Convention américaine des droits de l'homme). Selon l'article 38 nouveau du Règlement intérieur de la CIJ, la Cour applique le terme « exceptions préliminaires » non seulement aux exceptions d'incompétence ou d'irrecevabilité, mais aussi à « toute autre exception sur laquelle le défendeur demande une décision avant que la procédure sur le fond se poursuive ». C'est un droit pour le défendeur que de faire clairement établir, avant que s'engage la procédure sur le fond, que, premièrement, l'action comporte *prima facie* une prétention juridiquement permise et qu'en deuxième lieu, l'objet et la nature de la prétention n'offrent pas matière à contestation ou malentendu.

Le Gouvernement défendeur invoque également l'article 47 de la Convention américaine qui dispose notamment que toute pétition étatique est irrecevable si « elle n'expose pas les faits constituant une violation des droits garantis par la présente Convention » ou si elle « est ostensiblement dénuée de fondement ou manifestement tout à fait non conforme aux normes ».

Quant aux principes consacrés par la Convention, le Gouvernement défendeur renvoie à l'obligation faite à la Commission par l'article 28 de rechercher un règlement amiable et à l'article 47 selon lequel la Cour ne peut être saisie d'une affaire qu'après la constatation par la Commission de l'échec du règlement amiable. Selon le Gouvernement, ces deux textes se fondent sur le prédicat que la Commission ne connaît que d'une prétention pour laquelle elle est compétente et qui est à première vue suffisamment fondée pour aboutir éventuellement à un règlement amiable. De plus, la genèse de la rédaction de la Convention démontre que les rédacteurs

n'avaient nullement l'intention de renoncer à appliquer les critères habituels de recevabilité dans le cadre des requêtes d'Etat contre Etat. Si ces critères sont détaillés par l'article 27 en ce qui concerne les requêtes individuelles, c'est que cela a été considéré comme nécessaire pour endiguer l'abus du droit de recours individuel à des fins politiques et parce qu'il n'existait dans la pratique internationale aucun ensemble de précédents permettant de régir l'exercice de ce droit. En conséquence, le point de vue exprimé par la Commission dans sa jurisprudence, selon laquelle elle n'a pas à rechercher au stade de la recevabilité si l'Etat requérant a porté un commencement de preuve de l'exactitude de ses affirmations, est incompatible avec les critères de recevabilité généralement applicables dans les procédures internationales judiciaires ou quasi-judiciaires opposant un Etat à un autre.

2. Au titre de l'article 15 de la Convention

Le *Gouvernement défendeur* soutient avoir valablement exercé le droit de dérogation prévu par l'article 15. En effet, un état de guerre voilée ou un danger public menaçant la vie de la nation existait en Turquie au moment de l'intervention militaire et continue d'exister. Le pays semblait rapidement dans la guerre civile fratricide. La situation était née du conflit entre l'extrême-gauche et l'extrême-droite, auquel s'ajoutait la violence du fanatisme religieux et les actes de provocation subversifs. Le nombre des victimes de la terreur était passé de 3 par an en 1974 à environ 25 par jour en 1980. Le nombre des armes saisies par les autorités depuis le 26 décembre 1978 s'élevait à 828 286 et la quantité de munitions à plus de 5 millions. On estime à environ un milliard de dollars la valeur des armes saisies. Dans ce contexte d'escalade de la terreur, le parlement, absolument paralysé, n'était plus en mesure d'exercer ses responsabilités. Il passa six mois à essayer en vain d'élire un président de la République. Les projets de loi urgents concernant le terrorisme, l'inflation et le chômage ne pouvaient pas être votés. Le pouvoir judiciaire lui aussi faisait l'objet d'attaques. Les terroristes essayaient de paralyser les tribunaux en assassinant les procureurs et les magistrats qui avaient condamné des criminels de droite ou de gauche. Une campagne analogue était en cours contre la presse. En outre, la police et la fonction publique étaient très fortement politisées. La polarisation de la police était d'ailleurs l'une des raisons de l'incroyable flambée du terrorisme dans les années qui ont précédé le 12 septembre 1980. Les facteurs décrits plus haut créaient un risque grave de voir la Turquie glisser inexorablement vers un régime totalitaire de droite ou de gauche. La situation que la Turquie devait maîtriser concernait les deux cas évoqués à l'article 15, par. 1, à savoir une « guerre » et un « danger » public menaçant la vie de la nation.

Le *Gouvernement défendeur* soutient en outre que les mesures prises n'allaient pas au-delà de la stricte mesure exigée par la situation. Il souligne que l'intervention ne visait aucun parti politique ni aucun syndicat, mais uniquement l'instauration en Turquie d'une véritable démocratie et le rétablissement des droits de l'homme. Le gouvernement qui a pris le pouvoir le 12 septembre 1980 se considérait comme investi d'une mission limitée dans le temps. Un programme dont l'objectif était de

restaurer la démocratie a été exécuté conformément au calendrier annoncé par le chef de l'Etat. Du reste, certaines des restrictions ont déjà été levées. Dès que la situation l'a permis, la période maximale de garde à vue autorisée a été réduite, les possibilités de recours aux tribunaux élargies, le couvre-feu supprimé dans tout le pays et, enfin, afin de permettre librement de débattre dans les médias de la nouvelle Constitution, les décrets n° 52 et 65 ont été considérablement atténués pour permettre ce débat sur le projet de constitution. Au demeurant, l'Etat jouit d'une marge d'appréciation pour déterminer s'il existe une situation de danger public et, dans l'affirmative, des mesures nécessaires pour y mettre fin. D'ailleurs, les autorités nationales, directement responsables du bien-être de la nation, sont mieux placées qu'une instance internationale pour apprécier le danger et décider des mesures nécessaires pour y parer.

C'est précisément à cause des mesures exceptionnelles adoptées que l'ordre a été rétabli et les personnes coupables de crimes graves poursuivies et châtiées. Les droits et libertés élémentaires tels que le droit à la vie, le droit à la sécurité de son domicile et la liberté de mouvement ont été restaurés. Les mesures prises ont peut-être réduit certaines libertés d'importance secondaire en période de danger public, mais elles étaient inévitables pour garantir des droits de plus grande importance. Le Gouvernement a agi de bonne foi pour lutter contre le danger public et restaurer la démocratie politique en Turquie. Comme la Commission l'a déclaré dans l'affaire *Lawless*, un gouvernement agissant de bonne foi ne saurait être accusé d'enfreindre la Convention. Si la situation s'est progressivement améliorée, il serait néanmoins erroné de supposer que tout est maintenant rentré dans l'ordre et que la situation de danger public a pris fin. Pratiquement chaque semaine, en effet, de nouveaux terroristes sont traduits en justice et des armes à feu et des munitions saisies. Dans la deuxième année suivant l'intervention, 1 170 actes de terrorisme se sont produits en Turquie (attaques et vols à main armée, plastiquages).

Le Gouvernement défendeur estime en outre s'être entièrement conformé aux termes du paragraphe 3 de l'article 15. Le 12 septembre 1980, le représentant permanent turc informait le Secrétaire Général, par deux notes verbales consécutives, des mesures prises et des motifs qui les avaient inspirées. Ces motifs étaient « les graves menaces pesant sur la paix intérieure, la paralysie totale du régime démocratique, la situation qui mettait en danger les droits et libertés fondamentaux dans le pays ». Des notes verbales furent également adressées le 27 décembre 1978 lorsque l'état de siège fut déclaré dans 13 départements et le 26 octobre 1979 lorsqu'il fut étendu à 19 autres départements. En outre, une note fut adressée au Secrétaire Général le 15 septembre 1980 exposant les objectifs des récents changements de politique intérieure ; un discours radiodiffusé du Général Evren décrivant les motifs qui avaient inspiré la dérogation notifiée par la Turquie fut également adressé le 15 septembre 1980 ; le représentant permanent de la Turquie a plus d'une douzaine de fois rendu visite au Secrétaire Général pour l'informer de la situation, le ministre des Affaires étrangères est intervenu lors de cinq sessions consécutives du Comité des Ministres

pour donner un compte rendu des événements ; le Secrétaire Général n'a jamais indiqué qu'il n'était pas satisfait des informations reçues, alors qu'il aurait pu demander un complément d'informations s'il en avait ressenti le besoin ; lors des réunions des Délégués des Ministres depuis le 12 septembre 1980, le représentant permanent de la Turquie a donné des réponses circonstanciées aux différentes questions de ses collègues ; enfin, de nombreuses délégations d'organisations européennes et d'autres instances se sont rendues en Turquie où elles ont reçu tous les renseignements disponibles.

Les *Gouvernements requérants* répliquent que la justification des mesures de dérogation prises par le Gouvernement défendeur aux termes de l'article 15 doit être appréciée à l'occasion de l'examen au fond et non pas au stade de la recevabilité. Ce point de vue est conforme à la jurisprudence de la Commission.

Le *Gouvernement défendeur* répond à cela que les questions relatives à l'article 15 doivent être examinées au stade de la recevabilité, conformément à la pratique suivie par les juridictions internationales pour ce qui concerne les exceptions préliminaires, comme indiqué plus haut. Or, les *Gouvernements requérants* n'ont pas apporté le moindre commencement de preuve ni produit aucun élément selon lesquels la Turquie aurait à tort dérogé à l'article 15. Ils se bornent à affirmer que les mesures adoptées le 12 septembre 1980 sont contraires à la Convention. Ils ne répondent pas sur les explications fournies par le Gouvernement turc à propos de la conformité des mesures adoptées avec les exigences de la situation, la persistance d'un danger public menaçant la vie de la nation et le respect de l'article 15, par. 3.

Le Gouvernement défendeur renvoie enfin à la réserve faite par la France à l'article 15, par laquelle la France ne reconnaît aux organes de la Convention aucun droit de regard sur des mesures à prendre par elle dans une situation de danger public. Selon le Gouvernement défendeur, il est exclu que la France intente contre la Turquie une action emportant l'examen de questions qui seraient couvertes par ladite réserve et ne pourraient donc pas être examinées dans le contexte d'une requête dirigée contre la France.

3. *Sur l'épuisement des voies de recours internes*

Le *Gouvernement défendeur* soutient que bon nombre des allégations formulées sont irrecevables pour défaut d'épuisement des recours internes. Il nie que les tribunaux aient perdu leur indépendance. Les juridictions civiles continuent à jouir d'une indépendance totale, garantie d'ailleurs par la nouvelle Constitution (article 138). Les tribunaux militaires sont eux aussi indépendants et, à l'exception d'un seul membre, ces juridictions se composent de juges civils et militaires tous de carrière. Le Gouvernement défendeur soutient également qu'il n'est pas difficile de porter plainte contre les forces de sécurité. Les plaintes contre les agents de l'Etat qui ne respectent pas les lois ne sont pas découragées mais encouragées par les autorités. Le Gouvernement donne, dans ses observations, divers exemples de jugements prononcés par des tribunaux de première instance ou des Cours de cassation et qui illustrent l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire turc.

Les *Gouvernements requérants* répondent que la règle de l'épuisement des recours internes ne s'applique pas lorsque les violations, objet de la plainte, visent des législations ou des pratiques. Cela ressort clairement de la jurisprudence de la Commission et de la Cour. L'article 26 ne peut donc pas être invoqué comme motif d'irrecevabilité sur la question de l'incompatibilité de certaines lois et réglementations turques avec les articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention. Il ne peut pas l'être non plus pour rejeter les griefs de torture en raison de l'existence d'une pratique administrative. Selon les *Gouvernements requérants*, les renseignements communiqués à la Commission révèlent l'existence d'une telle pratique, c'est-à-dire d'actes répétés et systématiques qui sont beaucoup plus que de simples actes isolés, joints à une tolérance officielle des autorités. Sous ce dernier aspect, il manque un élément essentiel dans les mesures prises par les autorités turques pour lutter contre la torture : les autorités ne se sont pas assurées que les directives émises étaient bien respectées par les personnes chargées des interrogatoires et elles n'ont procédé ni à des recherches actives ni à des vérifications méticuleuses à l'échelon le plus bas. En outre, il y a lieu de croire que les supérieurs des agents chargés des interrogatoires étaient de connivence avec cette désobéissance aux règlements, car la répétition fréquente de ces actes aurait été impossible sans cette connivence. Les *Gouvernements requérants* font valoir à cet égard qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'existence d'une tolérance officielle au plus haut niveau de l'Etat. Dans l'affaire d'Irlande du Nord, la Cour a déclaré que les autorités assument la responsabilité objective de la conduite de leurs subordonnés. Il n'est donc pas nécessaire de prouver la tolérance à quelque niveau que ce soit.

Les *Gouvernements requérants* soutiennent en outre que les voies de recours disponibles en Turquie ne sont pas efficaces. En effet, le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant puisqu'il se trouve soumis au contrôle du régime militaire. De plus, la crainte de représailles de la part des autorités signifie que le recours à l'appareil judiciaire n'est pas une possibilité réaliste.

Le *Gouvernement défendeur* nie l'existence d'une pratique administrative. Comme il le montre dans ses observations, il a fait tout ce qui pouvait être exigé pour empêcher la torture : les supérieurs des agents responsables des actes de torture ont pris les mesures disciplinaires et préventives nécessaires : les plus hautes instances de l'Etat, y compris le Chef de l'Etat, n'ont pas empêché les enquêtes de se poursuivre et les tribunaux étaient disposés à châtier les coupables.

4. Quant aux allégations tirées des articles 5 et 6 de la Convention

Le *Gouvernement défendeur* soutient que le judiciaire n'a pas été altéré après le 12 septembre 1980. Les cours martiales, créées par la loi de 1971 sur l'état de siège pour garantir l'efficacité des mesures de lutte contre le terrorisme, se composent soit de deux juges de carrière (militaire ou civil) et d'un officier, soit dans les juridictions plus importantes, de quatre juges de carrière et d'un officier. Les juges de carrière sont totalement indépendants.

Les personnes traduites en justice ont été inculpées et jugées en vertu de lois déjà en vigueur avant le 12 septembre 1980. Les procès sont publics et l'appel est possible pour les condamnations à des peines d'emprisonnement supérieures à six mois. Cette limitation du droit de faire appel ne fait d'ailleurs pas problème au regard de la Convention qui ne garantit pas, en tant que tel, un droit de recours en appel. Les membres de la Cour militaire de cassation sont tous des militaires, juges de carrière. Ils jouissent des mêmes garanties que les magistrats civils, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas être démis, mutés ou mis à la retraite avant d'avoir atteint l'âge normal.

Quant aux prétendues irrégularités de procédure, le Gouvernement défendeur déclare que les mesures en question ont été prises pour garantir le bon déroulement du procès, empêcher la destruction ou l'altération des preuves ou veiller à ce que la salle d'audience ne devienne pas un forum pour la propagande politique. De plus, les tribunaux ont déclaré que les aveux n'ont valeur de preuve que s'ils sont établis par une autorité judiciaire et non par la police ; et que les aveux signés sous une quelconque forme de contrainte ne sont pas valables. Au demeurant, toutes ces allégations concernent des procès en cours et aucune allégation de violation de la Convention ne peut être formulée avant l'issue d'une affaire en instance.

Le pouvoir de garder à vue pendant 45 jours était requis par les exigences de la situation. Pendant les douze premiers mois suivant le 12 septembre 1980, 43 140 personnes ont été détenues. Ce pouvoir de garde à vue était nécessaire pour procéder à l'enquête sur les personnes arrêtées. Cette mesure a été appliquée avec la plus grande circonspection et les autorités supérieures ont émis des ordres écrits pour que personne ne soit placé en garde à vue en l'absence de forts indices de culpabilité.

5. Quant aux allégations tirées des articles 9, 10 et 11 de la Convention

Le Gouvernement défendeur renvoie à l'argumentation qu'il a développée au titre de l'article 15 de la Convention et déclare que la paralysie des institutions démocratiques de l'Etat a été amenée par ces mêmes activités qu'évoquent les plaintes, à savoir l'action de la presse, des partis politiques et des syndicats. Le Gouvernement invoque également l'article 17 de la Convention dont le but est d'empêcher que les Constitutions soient graduellement sapées par des groupes et des individus se servant du "bouclier des libertés stipulées dans la Convention pour instaurer un régime autoritaire.

Le Gouvernement défendeur affirme que l'un des objectifs de la dissolution des partis politiques était de permettre à l'Assemblée constituante d'entamer ses travaux le 23 octobre 1981 sans être assujettie à aucune influence partisane. Du reste, les partis politiques n'étaient plus en mesure de s'acquitter de la mission qui doit être la leur dans une véritable démocratie. La mesure avait également un caractère provisoire puisque des élections générales étaient envisagées pour la fin de 1983. Aucune procédure judiciaire n'a été engagée contre des parlementaires pour ce qui concerne

leurs activités politiques antérieures au 12 septembre 1980 et les restrictions auxquelles ils ont été soumis étaient la conséquence normale des mesures prises pour faire face à une situation exceptionnelle.

Le Gouvernement défendeur affirme en outre qu'aucun syndicaliste n'a été poursuivi pour des actes relevant des activités syndicales habituelles. Les 52 syndicalistes poursuivis ont été inculpés pour participation à des activités illégales punies par le Code pénal. Leur procès est en cours et les voies de recours internes n'ont pas encore été épuisées. Quant à la désignation de syndics provisoires pour gérer les biens des syndicats suspendus, elle s'explique par le fait que l'Etat est tenu de prendre des mesures efficaces pour protéger les cotisations des travailleurs et les biens des syndicats ; des curateurs ont été nommés par les tribunaux du travail à cet effet. La nouvelle Constitution reconnaît et garantit le droit de grève. Le droit à la négociation collective n'est pas soumis à restrictions. Le choix de la voie de conciliation et l'institution par la loi n° 2364 du Conseil supérieur d'arbitrage, présidé par un président de la Cour de cassation, n'est contraire ni au droit du travail ni à la Convention. En tout état de cause, cette institution n'avait qu'un caractère provisoire. Le Gouvernement défendeur fait valoir en outre que les restrictions apportées au droit de grève, au droit de réunion et au droit de manifestation étaient des mesures nécessaires pour faire face à la situation d'urgence. De même, en était-il de l'instauration d'un système de censure et de contrôle de la presse. En pratique, ceux qui exercent leurs fonctions dans le cadre de la loi martiale n'ont fait usage de ces pouvoirs que « dans la stricte mesure exigée par la situation. »

Enfin, le Gouvernement défendeur met en doute l'objectivité et l'impartialité de certains des rapports invoqués par les Gouvernements requérants car il affirme que, dans certains cas, des individus et des groupes sont arrivés en Turquie avec des idées préconçues. C'est ainsi que le rapport de M. Thomas Rothpfeffer, lequel s'est présenté comme observateur, avait en réalité pour objectif avoué d'influencer le gouvernement turc. D'autres rapports ne cachent pas que leur but est d'influencer certains procès en cours. Ce genre de rapport tendancieux ne doit pas être retenu comme pièces justificatives.

6. Quant à l'allégation tirée de l'article 3 de la Convention

Le Gouvernement défendeur souligne que la torture est considérée comme répréhensible par le Gouvernement et interdite par la Constitution et le Code pénal turc ; que les autorités présidant à l'état de siège ont émis de nombreuses directives écrites pour empêcher les mauvais traitements ; que le gouvernement qui a pris le pouvoir le 12 septembre 1980 est l'un des rares à avoir rendu public le nombre de plaintes pour tortures signalées aux autorités judiciaires compétentes ; et que le 12 juin 1981, le Chef de l'Etat a créé, par instructions écrites, un mécanisme complexe pour empêcher les mauvais traitements. Selon ces instructions, les interrogatoires doivent être menés dans des centres de détention dûment spécifiés ; la déposition de l'accusé doit si possible être enregistrée sur bande magnétique ; lorsqu'un cas de torture est signalé, une enquête administrative et judiciaire est ouverte (plaintes et

dénonciations sont immédiatement adressées aux parquets militaires de l'état de siège qui ouvrent les enquêtes nécessaires; les résultats de ces enquêtes sont communiqués à l'Etat-major général); les familles des détenus sont informées sans délai de la situation.

Le Gouvernement défendeur fait valoir qu'un Etat qui encourage ou tolère la torture ne crée pas un mécanisme de ce type. Il renvoie aux poursuites et condamnations d'agents responsables de sévices sur les détenus et fait valoir qu'un gouvernement qui pratique la torture n'autorise pas la presse à relater ces faits. Il fait observer également que pratiquement aucun cas de torture n'a été signalé concernant la période récente, ce qui montre que les mauvais traitements ne sont pas tolérés par les autorités et que les mesures susdites en matière de prévention et de dissuasion sont efficaces.

Selon le Gouvernement défendeur, le critère de la responsabilité objective des actes des subordonnés n'est conforme ni au droit international ni au système de la Convention. Pour qu'un Etat soit déclaré responsable, il faut à son avis que la violation subsiste après épuisement des recours internes et devienne en quelque sorte un acte de l'Etat lui-même. Si l'Etat a créé un mécanisme efficace pour poursuivre ses agents commettant des infractions, celles-ci ne peuvent pas lui être imputées. Il n'est pas normal que des incidents qui ne constituent pas des pratiques administratives soient attribués au Gouvernement turc. Ce sont les auteurs de ces actes qui en sont personnellement responsables.

III. Argumentation développée oralement

Les observations susdites des parties sur la recevabilité des requêtes ont été développées à l'audience devant la Commission, les 2, 3 et 5 décembre 1983. L'argumentation des parties peut se résumer comme suit :

I. Le Gouvernement défendeur

Les plaidoiries du Gouvernement défendeur concernent notamment le niveau de preuve exigé, la situation de danger public existant, selon lui, en Turquie pendant la période des faits, la réserve faite par la France à l'article 15 et l'existence d'une pratique administrative prétendument contraire à l'article 3 de la Convention.

Le Gouvernement défendeur soutient que les requêtes manquent de clarté et de précision.

Il déclare, quant au seuil requis en matière de preuve que, selon le Black's Law Dictionary, l'existence d'un « *prima facie case* » suffit jusqu'à ce qu'il soit contredit et renversé par d'autres éléments de preuve. C'est là le seuil minimum exigé en matière de preuve pour déclarer une affaire recevable. Le « commencement de preuve » est d'un niveau légèrement plus élevé. Il suggère que les arguments doivent être sérieux et que la véracité des éléments de preuve doit être prouvée d'une façon ou d'une autre. La « preuve *prima facie* » est d'un niveau encore supérieur: il s'agit

d'éléments que l'on considère comme établis tant qu'ils n'ont pas été réfutés par la preuve contraire.

Le Gouvernement défendeur ne soutient pas que la réserve faite par la France à l'article 15 soit nulle au regard de l'article 64 de la Convention, mais plutôt qu'il n'est pas possible à la France d'engager contre la Turquie une action comportant examen de questions qui relèveraient de cette réserve, dont la portée est considérable. Il est admis, après l'affaire Autriche c/ Italie, que la Convention donne naissance à des obligations de caractère « objectif ». Cependant, lorsqu'une réserve produit des effets de caractère procédural, on ne saurait exclure totalement le principe de la forclusion ou de la non-opposabilité. C'est sur cette base plutôt que sur le principe de la réciprocité que l'argument est formulé et la France ne devrait pas pouvoir soulever des questions litigieuses au regard de l'article 15 qu'il serait impossible de soulever ou d'examiner contre elle-même.

Il ne devrait pas être permis à un Etat de formuler une réserve qui limite la portée du contrôle des organes de la Convention ou exclut d'importants domaines de ses propres obligations conventionnelles et de pouvoir ensuite opposer ces mêmes obligations à un autre Etat.

En réponse aux griefs tirés par les Gouvernements requérants de l'article 3 de la Convention, le Gouvernement défendeur complète les informations précédemment données à propos des procédures judiciaires engagées sur plaintes de tortures ou de mauvais traitements. Il renvoie notamment un certain nombre de jugements infligeant des peines sévères aux auteurs de ces traitements et indemnisant les familles des victimes.

Le Gouvernement défendeur remarque en outre que la France, les Pays-Bas et la Suède ont fait droit aux demandes d'extradition à la Turquie pendant la période sous étude et soutient que le grief tiré de l'article 3 doit être examiné à la lumière de cette pratique permanente d'extradition à la Turquie des délinquants en fuite. Dans le cas de la France, qui n'a pas de relations conventionnelles avec la Turquie, des délinquants ont été renvoyés en Turquie même après l'introduction de la requête. Dans le cas de la Suède, des individus ont été extradés nonobstant les dispositions législatives suédoises excluant l'extradition lorsqu'elle serait incompatible avec les principes humanitaires. De même, les Pays-Bas ont continué à extradier des individus à la Turquie après 1980, tout en ayant formulé une réserve à la Convention européenne de 1967 sur l'extradition, qui fait expressément référence aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Or, cette pratique n'est pas compatible avec les allégations faites au titre de l'article 3. Les Etats qui accusent la Turquie devant la Commission de maltraiter ses détenus et qui, dans le même temps, continuent à entretenir des relations normales en matière d'extradition montrent que leurs requêtes s'inspirent essentiellement de considérations politiques.

Le Gouvernement défendeur objecte également à la limitation des requêtes dans le temps et invite la Commission, lorsqu'elle en examinera la recevabilité à tenir

compte de l'évolution de la situation depuis l'introduction desdites requêtes. Il renvoie à cet égard à l'élection du Parlement turc le 6 novembre, à celle de son Président le 4 décembre 1983, ainsi qu'à la dissolution du Conseil national de Sécurité, qui prouvent un rétablissement progressif de la démocratie en Turquie. Il souligne que la législation en vigueur est à présent à la disposition du Parlement turc élu et que la plupart des lois et décrets qui constituent le fondement des requêtes ne sont plus en vigueur.

Les **conclusions** formelles* du Gouvernement défendeur sont les suivantes :

A. Au principal

I. Au titre des allégations de violation des articles 5, 6, 9, 10 et 11

à ne prendre en considération ces allégations au stade de la recevabilité qu'à titre subsidiaire et en liaison avec les conclusions auxquelles elle parviendra pour les questions II, III, IV, V et VII ci-après.

II. Sur l'article 15, par. 1

- i. à savoir examiner et à se prononcer séparément sur les divers éléments contenus dans les allégations globales faites par les requérants, à savoir
— l'existence d'un danger menaçant la vie de la nation ;
— la proportionnalité des mesures prises.
- ii. à constater que les requérants n'ont pas été à même d'apporter, sur la base des données de droit et de fait caractérisant la vie de la société en Turquie, les précisions et clarifications qu'appelle une bonne administration de la justice, et que par conséquent les contours d'un examen éventuel conforme à l'article 28 ne sont pas clairement définis.
- iii. à déclarer en conséquence les cinq requêtes irrecevables.

III. Sur les allégations de violation de l'article 15, par. 3

à les rejeter *de plano* comme étant dépourvues de tout fondement, les requérants n'ayant d'ailleurs pas contesté les précisions données par le Gouvernement turc.

IV. Sur l'action engagée par le Gouvernement français au titre de l'article 15, par. 1

à déclarer que le Gouvernement français n'est pas en droit d'intenter une action contre un autre gouvernement dans un domaine couvert par la réserve faite par la France à l'article 15, par. 1.

* Original français.

V. Sur les allégations relatives à l'article 3

à déclarer irrecevables comme manifestement mal fondées pour autant qu'elles concernent l'existence d'une prétendue pratique administrative ou irrecevables pour défaut d'épuisement des recours internes au sens de l'article 26, dans la mesure où elles concernent l'allégation de violations concernant des prétendues victimes.

V1. Sur toutes les autres allégations non expressément couvertes par les Conclusions qui précèdent

à les rejeter comme n'étant pas suffisamment étayées selon ce qu'exige une bonne administration de la justice.

B. A titre subsidiaire

à suspendre pendant six mois la procédure de recevabilité des allégations afin de donner aux cinq gouvernements la possibilité de préciser et d'explicitier l'objet et la portée de leur requête, en ce qui concerne notamment ses limites dans le temps.

2. Les Gouvernements requérants

Les observations présentées verbalement par les Gouvernements requérants concernent notamment l'allégation de l'existence d'une pratique administrative contraire à l'article 3 de la Convention.

Les Gouvernements requérants soulignent que leurs allégations au titre de l'article 3 ne concernent aucun cas individuel ou spécifique. Ils ne demandent pas de réparation, dédommagement ou indemnisation pour les torts subis par des individus. Ils n'exercent pas leur droit d'action en vertu de l'article 24 dans le but de sauvegarder des droits leur appartenant, mais afin de contribuer à maintenir l'ordre public en Europe.

Quant à l'argument du Gouvernement défendeur concernant le niveau de preuve exigé au stade de la recevabilité, les Gouvernements requérants font valoir que le point de savoir si les actes en question ont été commis ou si les circonstances dans lesquelles ils ont été commis sont de nature à les justifier ou à les excuser au regard de la Convention, sont des questions qui concernent uniquement le fond de l'affaire et ne doivent donc pas se poser à ce stade de la procédure. Ils conviennent que les allégations qu'ils formulent doivent s'appuyer sur des preuves solides, mais cette exigence ne vaut qu'après que la requête a été déclarée recevable.

Les Gouvernements requérants soutiennent en outre que les violations alléguées ne se ramènent pas à des incidents isolés ou à des exceptions, mais reflètent une pratique étendue et systématique dont le Gouvernement défendeur est responsable. Les cas particuliers auxquels se réfèrent expressément les documents soumis à la Commission doivent être considérés comme illustrant cette pratique administrative. Les documents fournissent suffisamment d'éléments pour établir l'existence d'une pratique administrative, à savoir la répétition d'actes et une tolérance officielle à leur

égard. La répétition des actes ressort du témoignage fourni par des victimes de tortures. Quant à la tolérance officielle, les Gouvernements requérants n'estiment pas que les mesures prises par le Gouvernement défendeur aient été suffisantes en l'espèce. Les autorités turques ne se sont pas acquittées de leur devoir de s'assurer que les directives émises et les mesures générales proclamées n'étaient pas méconnues ou transgressées par des organes responsables de l'interrogatoire des prisonniers. En effet, on ne peut assurer le respect de ces directives qu'en procédant à des enquêtes méticuleuses dans les locaux où l'interrogatoire est mené. Cette absence de recherches actives et de vérifications méticuleuses à l'échelon le plus bas constitue précisément la tolérance officielle des autorités en l'espèce. La commission délibérée de l'acte par les plus hautes autorités n'est pas la condition nécessaire pour engager leur responsabilité. C'est en effet leur négligence, leur inefficacité et leur passivité quant à la surveillance des méthodes d'interrogatoire qui constituent une tolérance officielle.

En réponse au renvoi que fait le Gouvernement défendeur à la poursuite des relations en matière d'extradition, les Gouvernements requérants soutiennent que leur pratique est conforme à l'allégation qu'ils formulent sur le terrain de l'article 3. Ils expliquent les circonstances des cas précis visés et soutiennent que, généralement, l'extradition éventuelle n'a lieu que pour les auteurs de crimes graves de droit commun ne comportant pas d'élément « politique » et que, d'autre part, le nombre de personnes extradées est insignifiant par rapport au grand nombre de refus de demandes d'extradition à la Turquie. Dans le cas de la France, aucune extradition à la Turquie n'a eu lieu en 1980, 1981 et 1983. En revanche, nombre de citoyens turcs ont sollicité et obtenu l'asile en France.

Les Gouvernements requérants soutiennent que la justification des mesures dérogatoires à l'article 15 prises par le Gouvernement défendeur doit s'apprécier au moment de l'examen du bien-fondé de l'affaire et n'est pas à examiner au stade de la recevabilité.

Ils soutiennent en outre que l'objection faite par le Gouvernement défendeur concernant la réserve de la France à l'article 15 ne concerne pas une question d'opposabilité comme le laisse entendre le Gouvernement défendeur, mais une question de réciprocité. Or, selon la décision prise par la Commission dans l'affaire Autriche c/ Italie, les considérations de réciprocité ne s'appliquent pas aux obligations objectives découlant de la Convention. La réserve faite par la France à l'article 15 n'est donc pas à prendre en considération pour statuer sur la requête de la France.

Les Gouvernements requérants confirment que leurs requêtes sont limitées dans le temps et soutiennent que l'évolution qu'a connue la Turquie après le 1^{er} juillet 1982 n'a pas à entrer en ligne de compte pour la recevabilité des griefs qui concernent des événements antérieurs.

Les Gouvernements requérants demandent donc à la Commission de déclarer les requêtes recevables.

EN DROIT

1. La Commission a examiné dans l'ordre suivant les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement défendeur.

- I. Défaut de clarté et de précision des requêtes ;
- II. Absence de preuve *prima facie* ;
- III. Défaut d'épuisement des voies de recours internes ;
- IV. Réserve faite par la France à l'article 15 ;
- V. Justification au regard de l'article 15 de la Convention des actes mis en cause.

I. Exception relative au défaut de clarté et de précision des requêtes

2. Le Gouvernement défendeur soutient que les requêtes adressées à la Commission doivent indiquer leur objet avec la clarté et la précision nécessaires pour pouvoir trancher l'affaire. Il estime que les présentes requêtes ne répondent pas à cette condition.

3. La Commission fait remarquer que les Gouvernements requérants se plaignent d'une législation précise et de pratiques dont l'existence est alléguée pendant une période déterminée (12 septembre 1980 - 1^{er} juillet 1982) et qu'ils estiment contraires à certaines dispositions de la Convention. De l'avis de la Commission, la teneur et la portée des requêtes, les observations présentées par écrit ayant été explicitées à l'audience, sont suffisamment claires et précises pour permettre un examen judiciaire au regard de la Convention.

4. La Commission relève à cet égard que les requêtes renvoient à des actes qui auraient été commis dans le passé et ne tiennent pas compte d'événements plus récents survenus en Turquie et qu'invoque à sa décharge le Gouvernement défendeur. Cette limitation de la requête dans le temps n'est pas incompatible avec la Convention.

Dans son examen sur le bien-fondé de la requête, la Commission examinera l'utilité des observations du gouvernement défendeur sur les événements survenus ultérieurement en Turquie et montrant un rétablissement progressif de la démocratie, avec l'élection du Parlement turc le 6 novembre 1983 et les mesures qui l'ont suivie.

II. Exception concernant l'absence de preuve *prima facie*

5. Le Gouvernement défendeur fait valoir qu'une requête présentée au titre de l'article 24 doit établir l'existence ou du moins présenter des éléments tendant à prouver un manquement à la Convention ; selon lui, cette condition n'a pas été remplie en l'espèce.

Les Gouvernements requérants répondent que l'article 24 ne pose pas comme condition de dépôt d'une requête la nécessité d'établir un manquement à la Convention.

6. La Commission fait remarquer que la *preuve complète* d'une violation de la Convention n'est pas requise pour déposer une requête au titre de l'article 24. Il découle tant du texte anglais («*alleged*» *breach*) que du libellé français («*qu'elle croira pouvoir être imputé*») qu'en principe une allégation de violation suffit au regard de cette disposition.

7. La Commission remarque en outre que le texte anglais de l'article 24 («*may refer to the Commission ... any alleged breach*») n'indique pas clairement si les allégations requises doivent émaner de la partie requérante ou si on peut les rechercher aussi chez des tiers, individus ou organisations, dont le requérant doit signaler les opinions mais pas nécessairement les adopter. Le texte français cependant explicite la situation en droit : les mots «*qu'elle croira*» montrent que seules les allégations de la partie requérante peuvent être soumises à l'examen de la Commission.

Les présentes requêtes remplissent bien cette condition. Il est exact qu'à l'appui de leur thèse, les Gouvernements requérants renvoient également à des allégations figurant dans les rapports de particuliers et d'organisations, mais les griefs qu'ils soumettent à l'examen de la Commission dans leur requête sont clairement identifiés comme émanant des Gouvernements eux-mêmes.

8. La Commission a ensuite examiné la question posée par le Gouvernement défendeur de savoir si la Convention exige une requête présentée au titre de l'article 24 apporte un *commencement de preuve* d'un manquement à la Convention. Elle rappelle ici que l'article 27 distingue, pour ce qui est de l'examen que doit entreprendre la Commission au stade de la recevabilité, entre les requêtes individuelles présentées en application de l'article 25 et les requêtes étatiques présentées conformément à l'article 24. Selon le libellé très clair de l'article 27, seuls les motifs d'irrecevabilité prévus au paragraphe 3, en liaison avec l'article 26, s'appliquent aux deux catégories de requêtes alors que ceux précisés aux paragraphes 1 et 2 ne concernent que les requêtes individuelles présentées au titre de l'article 25.

9. La Commission a donc toujours déclaré que, dans les affaires étatiques, il ne lui appartient pas, au stade de la recevabilité, «*d'effectuer un examen préliminaire au fond*», étant donné que les dispositions de l'article 27, par. 2 — qui l'habilitent à déclarer irrecevable «*toute requête introduite par application de l'article 25*» lorsqu'elle estime cette requête «*incompatible avec les dispositions de la présente Convention*» ou «*manifestement mal fondée*» — «*s'applique exclusivement, conformément à leur libellé explicite, aux requêtes individuelles introduites par application de l'article 25*» et qu'en conséquence, tout examen du fond de l'affaire doit dans les affaires étatiques «*être entièrement réservé au stade postérieur à celui de la recevabilité*» (Requête n° 8007/77, Chypre c/Turquie, DR 13, 85, à la page 228 = Annuaire 21, 101 aux pages 243 et 245 et références complémentaires).

10. Le Gouvernement défendeur conteste ce point de vue. Il renvoie à la réglementation et aux pratiques en vigueur pour la recevabilité des affaires devant la Cour internationale de justice et la Commission américaine des droits de l'homme pour prouver l'existence d'une règle générale de droit international, applicable en l'espèce, selon laquelle un examen préliminaire du fond de l'affaire fait nécessairement partie de l'examen de la recevabilité.

11. La Commission remarque que l'article 27 est une règle de recevabilité spécifique à la procédure prévue par la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui l'emporte sur les règles générales du droit international. Il s'ensuit que, dans les affaires étatiques introduites en application de l'article 24, la Commission n'a pas à procéder, au stade de la recevabilité, à un examen préliminaire du bien-fondé de l'affaire comme elle le fait pour les requêtes individuelles introduites en application de l'article 25.

12. La Commission a néanmoins examiné si, dans les affaires étatiques, l'article 27 laisse place à l'application d'une règle générale prévoyant un examen préliminaire du bien-fondé de l'affaire au stade de la recevabilité, dans une mesure plus restreinte que ce n'est le cas pour les requêtes individuelles. Elle constate que le libellé de l'article 27, par. 1 et 2, ne fait référence qu'à l'article 25 mais que, d'autre part, l'article n'exclut pas l'application d'une règle générale prévoyant la possibilité de déclarer une requête irrecevable au regard de l'article 24 s'il est clair, dès le début, qu'elle n'est pas du tout étayée ou que lui font autrement défaut les éléments constitutifs d'une véritable allégation au sens de l'article 24 de la Convention.

Cependant, selon la Commission, cette question ne se pose pas dans les présentes requêtes, que l'on ne saurait ainsi décrire. Il faut remarquer en effet d'une part que les requêtes concernent une législation expresse dont l'existence pendant la période considérée (du 12 septembre 1980 au 1^{er} juillet 1982) n'est pas contestée par le Gouvernement défendeur et à l'égard de laquelle ce dernier invoque un droit de dérogation conforme à l'article 15 de la Convention; et, d'autre part, que les Gouvernements requérants se plaignent de certaines pratiques à l'égard desquelles ils produisent des éléments de preuve détaillés.

13. La Commission formule l'avis que les requêtes ne sauraient être déclarées irrecevables pour défaut de preuve *prima facie* ou pour tout autre motif impliquant un examen de leur bien-fondé à ce stade.

III. Exception relative au défaut d'épuisement des voies de recours internes

14. Le Gouvernement défendeur soutient que les requêtes sont en partie irrecevables faute d'avoir épuisé les voies de recours internes comme l'exige l'article 26 de la Convention. Les Gouvernements requérants font valoir en revanche que cette règle ne s'applique pas lorsque, comme en l'espèce, se trouve contestée la compatibilité avec la Convention de mesures législatives ou de pratiques administratives.

La Commission relève que les Gouvernements requérants se plaignent en premier lieu de ce qu'une certaine législation est contraire à certains articles de la Convention.

Selon la jurisprudence de la Commission, les dispositions des articles 26 et 27, par. 3 sur l'épuisement des recours internes ne s'appliquent pas aux requêtes déposées en application de l'article 24 et qui visent à déterminer la compatibilité avec la Convention de mesures législatives (première Affaire grecque, première décision sur la recevabilité, Rec. 25, 92, pages 114 et 115 = Annuaire 11, 191, à la page 727 et références complémentaires). Il faut voir dans cette règle une conséquence de l'absence dans certains pays de voies de recours juridiques contre la législation en vigueur. La Commission relève ici l'argument des Gouvernements requérants, que ne conteste pas le Gouvernement défendeur, selon lequel la loi n° 2324 du 27 octobre 1980 (loi sur l'ordre constitutionnel) interdit tout recours visant à annuler les textes promulgués par le Conseil national de sécurité.

La Commission formule en conséquence l'avis que, dans la mesure où les requêtes concernent une législation précise, elles ne sauraient être déclarées irrecevables pour défaut d'épuisement des voies de recours internes.

16. La Commission relève que les Gouvernements requérants se plaignent ensuite de pratiques judiciaires et administratives. Elle note que ces pratiques, qui affecteraient notamment les droits garantis par les articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention, sont citées comme preuves de mise en œuvre de la législation d'exception incriminée, et de la situation qu'elle engendre. Elle estime par conséquent que, dans cette mesure, les griefs concernant les pratiques judiciaires et administratives ne sauraient être considérés isolément, mais plutôt comme accessoires aux griefs relatifs à la législation d'exception.

17. La Commission relève en outre qu'en invoquant l'article 3 de la Convention, les Gouvernements requérants se plaignent de l'existence d'une pratique de mauvais traitements contraire à la législation turque y afférente telle que l'a décrite le Gouvernement défendeur. Les Gouvernements requérants soutiennent que des détenus ont été torturés ou soumis à un traitement inhumain ou dégradant. Ils présentent également des éléments tendant à prouver que, pendant la période couverte par les requêtes, la torture ou les mauvais traitements n'ont pas été de simples incidents isolés ou des exceptions, mais qu'ils étaient tellement étendus et appliqués de manière si systématique qu'ils constituaient une pratique administrative au sens de la jurisprudence de la Commission et le la Cour.

18. Tout en reconnaissant que des actes isolés de torture ou de mauvais traitements ont pu être commis sur des détenus pendant la période considérée, le Gouvernement défendeur nie l'existence d'une quelconque pratique administrative laissant supposer un système organisé grâce à la tolérance des autorités turques. Il renvoie notamment à des jugements infligeant des peines pour sévices exercés sur des détenus.

19. La Commission rappelle qu'une pratique administrative comprend deux éléments : la répétition des actes et la tolérance officielle (rapport dans la première Affaire grecque, Annuaire 12/1, 196). Sur la répétition des actes, la Cour européenne des Droits de l'Homme les décrit, dans son arrêt sur l'affaire *Irlande du Nord* (au paragraphe 159) comme « une accumulation de manquements de nature identique ou analogue, assez nombreux et liés entre eux pour ne pas se ramener à des incidents isolés, ou à des exceptions, et pour former un ensemble ou système ». Par tolérance officielle, il faut entendre que les actes de torture ou de mauvais traitements, quoique illégaux sont tolérés en ce sens que les supérieurs des personnes immédiatement responsables connaissent ces actes, mais ne font rien pour en punir les auteurs ou empêcher leur répétition ; ou que l'autorité supérieure, face à de nombreuses allégations, se montre indifférente en refusant toute enquête sérieuse sur leur vérité ou leur fausseté, ou que le juge refuse d'entendre équitablement ces plaintes (rapport de la Commission dans la première Affaire grecque, page 13). Sur ce dernier point, la Commission ajoute que toute mesure prise par l'autorité supérieure doit être d'ampleur suffisante pour mettre fin à la répétition des actes ou provoquer une rupture dans l'ensemble dans le système. A cet égard, la Cour (op. cit.) a fait remarquer que :

« On n'imagine pas que les autorités supérieures d'un Etat ignorent, ou du moins soient en droit d'ignorer, l'existence de pareille pratique. En outre, elles assument au regard de la Convention la responsabilité objective de la conduite de leurs subordonnés ; elles ont le devoir de leur imposer leur volonté et ne sauraient se retrancher derrière leur impuissance à la faire respecter. »

20. En l'espèce, la Commission a examiné, à titre préliminaire, le point de savoir si l'on peut conclure à l'existence d'une pratique administrative lorsque les actes individuels qui constituent cette pratique ont fait l'objet de poursuites pénales. Elle rappelle ici qu'une pratique administrative peut exister en l'absence ou même en violation d'une législation précise (première Affaire grecque, 2^e décision sur la recevabilité, Recueil 26, 80 à la page 106 = Annuaire 11, 691, à la page 771). Elle relève en outre que la tolérance officielle peut être constatée à deux niveaux possibles : celui des supérieurs immédiats des agents responsables des actes incriminés ou celui d'une instance supérieure (rapport de la Commission dans l'affaire *Irlande du Nord*, Cour Eur. DH, Série B n° 23 - 1, 194). Ainsi donc, une pratique administrative peut être constatée par la répétition d'actes tolérés à un niveau inférieur même si aucune tolérance de ce genre n'est établie à un niveau supérieur et même si certains des actes en question ont donné naissance à des poursuites pénales.

La Commission constate donc que l'existence d'une pratique administrative de torture ou de mauvais traitements des détenus en Turquie, pendant la période considérée, ne saurait d'entrée de jeu être exclue au seul motif que les coupables ont dans un certain nombre de cas été punis. La question à trancher est celle de savoir si les autorités supérieures ont ou non été efficaces pour mettre un terme à la répétition de ces actes.

21. Cependant, conformément à la jurisprudence de la Commission en matière de recevabilité, il ne suffit pas d'alléguer simplement l'existence d'une pratique administrative. Il faut également, pour exclure l'application de la règle d'épuisement des voies de recours internes, démontrer par des preuves suffisantes l'existence de la pratique alléguée (première Affaire grecque, 2^e décision sur la recevabilité, op. cit. ; affaire Irlande du Nord, décision sur la recevabilité, Recueil 41, 3. à la page 85 = Annuaire 15, 81, à la page 243).

22. La Commission estime que cette condition est remplie en l'espèce. Elle observe en effet que l'expression « preuves suffisantes » utilisée dans la première Affaire grecque ne saurait être comprise comme signifiant une preuve complète. La question de savoir si l'existence d'une pratique administrative est ou non établie ne peut être tranchée qu'après un examen au fond. Au stade de la recevabilité, le commencement de preuve, certes nécessaire, doit également être considéré comme suffisant. La Commission rappelle ici avoir estimé dans l'affaire Donnelly (Recueil 43, 123, à la page 148 = Annuaire 16, 213, à la page 263) que la règle de « l'épuisement des voies de recours internes » posée à l'article 26 ne s'applique pas lorsque un requérant, relevant de l'article 25, présente « un commencement de preuve » d'une part de l'existence d'une pratique administrative et, d'autre part, de sa prétention à être victime d'agissements dans le cadre de cette pratique. Or, ce commencement de preuve d'une pratique administrative existe lorsque les allégations relatives à des cas individuels sont suffisamment étayées si on les considère dans leur ensemble et à la lumière des observations présentées tant par le requérant que par le Gouvernement défendeur. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'expression « preuves suffisantes ».

23. La Commission rappelle qu'au stade de la recevabilité dans la première Affaire grecque, elle n'a pas considéré comme preuve « suffisante » d'une pratique administrative la documentation détaillée fournie alors par les Gouvernements du Danemark, de la Norvège et de la Suède et comprenant des déclarations d'anciens détenus, des coupures de presse et d'autres publications, dont elle n'avait pas encore eu l'occasion d'examiner l'authenticité et la vérité (deuxième décision sur la recevabilité, Recueil 26, 91 - 106 = Annuaire 11, 749, 771).

24. Dans l'affaire d'Irlande du Nord, la Commission s'est trouvée devant une situation différente. Le Gouvernement irlandais invoquait, à l'appui de son grief concernant une pratique administrative contraire à l'article 3 de la Convention, le rapport d'une commission d'enquête nommée par le Gouvernement du Royaume-Uni (rapport Compton), des attestations sous serment et des déclarations d'anciens détenus, ainsi que des expertises médicales (décisions sur la recevabilité, Recueil 41, 14 = Annuaire 15, 99). La Commission a constaté l'existence d'une pratique administrative de cinq procédés d'interrogatoire évoqués dans le rapport Compton et fait observer, lorsqu'elle a déclaré recevable le reste du grief tiré de l'article 3 (Recueil 41, 86, 87 = Annuaire 15, 247) :

« Sans se prononcer en quoi que ce soit à ce stade sur la question de savoir si les allégations au titre de l'article 3 sont bien fondées ou non, la Commission

a procédé à un examen préliminaire des moyens de preuves et des autres faits présentés par le Gouvernement requérant à l'appui de ses allégations de formes de mauvais traitement autres que les cinq procédés. La Commission fait observer en premier lieu que, tout en déclarant d'une manière générale qu'il ne reconnaît pas les faits allégués, le Gouvernement défendeur n'a pas présenté de contre preuve ni fait des commentaires détaillés sur les faits soumis par le Gouvernement requérant.

En deuxième lieu, la Commission est d'avis que les allégations de mauvais traitement contraire à l'article 3 doivent être examinées comme un tout et que les autres formes de mauvais traitement alléguées ne peuvent être examinées séparément des cinq procédés précédemment autorisés sans tenir compte de ces procédés. La Commission a déjà déclaré que ces cinq procédés constituent une pratique administrative à laquelle la règle de l'«épuisement des voies de recours internes» de l'article 26 ne s'applique pas. D'après les éléments de preuve qui lui sont soumis, la Commission constate que d'autres formes de mauvais traitement ont été alléguées comme faisant partie de la pratique administrative reconnue d'interrogatoire «poussé» et que, par conséquent, il ne convient pas d'appliquer la règle des recours internes à ces allégations. Un examen approfondi de toutes les autres questions concernant l'étendue d'une telle pratique administrative et sa conformité aux dispositions de la Convention concerne le fond et ne peut donc être pris en considération par la Commission au stade de la recevabilité.»

Dans la même affaire, lorsqu'elle a décidé du point de savoir s'il y avait des preuves suffisantes de l'existence d'une pratique administrative contraire à l'article 2 de la Convention, la Commission a également pris en considération les argumentations des deux Parties (Recueil 41, 85 = Annuaire 15, p. 243).

25. En l'espèce, pour examiner s'il existe un commencement de preuve d'une pratique administrative de torture ou de mauvais traitements, la Commission a de nouveau tenu compte non seulement de l'argumentation des Gouvernements requérants, notamment des déclarations et rapports établis par des individus et des organisations, mais également de l'argumentation du Gouvernement défendeur.

26. La Commission rappelle que les requêtes ne concernent pas la situation actuelle en Turquie, mais des violations de la Convention qui se seraient produites entre le 12 septembre 1980 et le 1^{er} juillet 1982. Les informations contenues dans les observations du Gouvernement défendeur concernent cette période et la période postérieure.

Le Gouvernement défendeur affirme notamment (par. 165 et 278 de ses observations sur la recevabilité des requêtes) que du 12 septembre au 6 décembre 1982, 582 plaintes pour tortures ou mauvais traitements ont été déposées auprès des autorités compétentes en Turquie; qu'à partir de décembre 1982, 319 enquêtes étaient en cours et 263 terminées, dont 205 cas déclarés non fondés et 58 déferés aux

tribunaux ; de ces 58 cas, 16 ont déjà été conclus par les tribunaux ; aboutissant, dans 7 cas, à la condamnation de 15 fonctionnaires. Le Gouvernement défendeur renvoie en outre à une information plus récente (lettre du 18 octobre 1983 adressée par le Représentant permanent au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe) indiquant que depuis le 22 août 1983, 669 plaintes ont été enregistrées pour torture ou mauvais traitements ; que des enquêtes sont en cours dans 312 cas, dont 256 ont été déclarés non fondés et 63 déferés aux tribunaux ; dans 38 affaires, les poursuites judiciaires ont abouti à la condamnation de 63 fonctionnaires et à l'acquittement de 50. Le Gouvernement défendeur cite également des instructions édictées par le chef de l'Etat le 12 juin 1981 et évoquant les procédures légales en cours « contre 65 agents de sécurité ayant eu un rapport avec des personnes mortes ou blessées à la suite de torture. »

27. La Commission estime que les documents soumis par les Gouvernements requérants, consistant comme dans la première Affaire grecque en déclarations faites par d'anciens détenus, en coupures de presse et autres publications, dont elle n'a pas pu pleinement vérifier l'authenticité et la vérité, doivent être examinés à la lumière des informations susdites fournies par le Gouvernement défendeur et qui confirment partiellement les allégations des requérants. Ces informations montrent que, pendant la période d'application d'une législation d'exception dérogatoire aux droits consacrés par la Convention, quantité de plaintes pour torture ou mauvais traitements de détenus ont été déposées devant les autorités compétentes de Turquie et que, pour un certain nombre, il a été constaté que la torture avait provoqué des lésions graves, voire la mort des intéressés.

28. La Commission estime donc sur la base de cet examen préliminaire, qu'il existe un commencement de preuve d'une « répétition d'actes » (cf. supra par. 19) contraires à l'article 3 de la Convention pendant la période considérée.

29. La Commission a ensuite examiné s'il existait également un commencement de preuve d'une « tolérance officielle » à l'égard de ces actes.

30. La Commission relève qu'en l'espèce, le chef de l'Etat a édicté le 12 juin 1981 des instructions détaillées pour empêcher la torture ou les mauvais traitements de détenus (reproduites au paragraphe 282 des observations du Gouvernement défendeur sur la recevabilité) et que, sur plaintes déposées par des particuliers, des procédures pénales ont été engagées dans un nombre important de cas qui concernaient des allégations de torture ou de mauvais traitements.

Cependant, comme indiqué supra (par. 19), toute action prise par les autorités supérieures doit être d'une envergure suffisante pour mettre un terme à la répétition des actes ou pour provoquer une rupture dans le schéma ou le système ; il peut y avoir pratique administrative si des actes répétés sont tolérés à un niveau inférieur même lorsque cette tolérance n'est pas établie au niveau supérieur ; du reste, les auteurs de certains des actes en question ont fait l'objet de poursuites pénales (par. 20).

La Commission relève qu'un grand nombre de plaintes pour torture ou mauvais traitement de détenus semblent avoir été adressées aux autorités compétentes de Turquie entre le 12 juin 1981 (date des instructions précitées) et le 1^{er} juillet 1982 et qu'il y a eu ouverture d'une action pénale dans un nombre important de cas. Ceci paraît indiquer que les efforts du Gouvernement pour empêcher les violations massives de l'article 3 de la Convention n'ont pas été suffisants et, du moins pendant la période considérée, n'ont pas atteint leur but. Cela semble indiquer également que ces violations ont été tolérées au niveau des supérieurs hiérarchiques des agents directement responsables des actes incriminés. La Commission renvoie ici à ses conclusions (au stade du fond et non de la recevabilité) dans l'affaire d'Irlande du Nord (rapport op. cit. p. 474).

31. Pour ses conclusions précédentes dans la présente affaire, la Commission fait remarquer qu'elle a tenu compte des informations fournies par le Gouvernement défendeur sur les poursuites engagées suites à des plaintes pour torture ou mauvais traitements, également en ce qui concerne les décisions judiciaires postérieures au 1^{er} juillet 1982. Cependant, les présentes requêtes concernent une période précise du passé. Il n'appartient donc pas à la Commission, à ce stade de la procédure, d'examiner si les mesures prises par le Gouvernement défendeur depuis le 12 septembre 1980 ont réussi, après le 1^{er} juillet 1982, à empêcher ce genre de violation.

32. En conclusion, la Commission estime également, sur la base d'un examen préliminaire, qu'il existait pendant la période considérée des éléments constituant le commencement de preuve d'une « tolérance » d'actes contraires à l'article 3 de la Convention.

33. La Commission relève l'argument du Gouvernement défendeur selon lequel, pendant cette même période, la France, les Pays-Bas et la Suède ont accédé à des demandes d'extradition à la Turquie et la réponse des Gouvernements concernés, selon laquelle ces extraditions n'ont concerné qu'un petit nombre de cas bien précis. Elle n'estime pas, sur la foi des éléments dont elle dispose, que ces informations modifient les conclusions concernant l'existence de la pratique alléguée en Turquie pendant cette période.

34. Il s'ensuit que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas ici et que les griefs tirés de l'article 3 par les Gouvernements requérants ne sauraient, contrairement à ce que demande le Gouvernement défendeur, être déclarés irrecevables au regard des articles 26 et 27, par. 3 de la Convention.

IV. Exception relative à la réserve faite par la France à l'article 15 de la Convention

35. Dans l'argumentation qu'il a développée au titre de l'article 15, le Gouvernement défendeur répond à la requête introduite par la France (n° 9940/82) en se référant à la réserve faite par ce même Etat à cet article et dont il ne conteste pas d'ailleurs la validité. Selon lui, la France ne peut pas intenter contre la Turquie une action

qui oblige à examiner des questions couvertes par cette réserve et qui ne pourraient donc pas être examinées dans le contexte d'une requête dirigée contre elle-même. A son avis, la présente réserve doit être distinguée du problème soulevé dans l'affaire Autriche c/Italie dans la mesure où elle touche à titre permanent à la portée du contrôle exercé par les organes de la Convention.

36. Les Gouvernements requérants, se fondant sur la décision de la Commission dans l'affaire Autriche c/Italie, estiment que la réserve faite par la France à l'article 15 ne doit pas entrer en ligne de compte pour statuer sur la requête française.

37. La Commission relève qu'en ratifiant la Convention, la France a émis à propos de l'article 15, par. 1 la réserve selon laquelle :

« d'une part, les circonstances énumérées par l'article 16 de la Constitution pour sa mise en œuvre, par l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1878 et par la loi du 9 août 1849 pour la déclaration de l'état de siège, par l'article 1^{er} de la loi n° 55 - 385 du 3 avril 1955 pour la déclaration de l'état d'urgence, et qui permettent la mise en application des dispositions de ces textes, doivent être comprises comme correspondant à l'objet de l'article 15 de la Convention et, d'autre part, que pour l'interprétation et l'application de l'article 16 de la Constitution de la République, les termes « dans la stricte mesure où la situation l'exige » ne sauraient limiter le pouvoir du Président de la République de prendre « les mesures exigées par les circonstances ». »

Tout comme les parties, la Commission n'estime pas qu'elle soit en l'espèce saisie de la question de la validité de cette réserve au regard de l'article 64 de la Convention.

38. La Commission fait remarquer que l'exception soulevée par le Gouvernement défendeur ne concerne pas une question de forclusion ou d'opposabilité, mais de réciprocité.

39. La Commission estime que le principe général de réciprocité en vigueur en droit international et la règle figurant à l'article 21, par. 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités relative aux relations bilatérales aux termes d'un traité multilatéral ne s'applique pas aux obligations découlant de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, celles-ci ont « essentiellement un caractère objectif, du fait qu'elles visent à protéger les droits fondamentaux des particuliers contre les empiètements des Etats contractants, plutôt qu'à créer des droits subjectifs et réciproques entre ces derniers » (Autriche c/Italie, Annuaire 4, 116, à la page 141). Dans son arrêt sur l'affaire d'Irlande du Nord, la Cour européenne des Droits de l'Homme (par. 239 de son arrêt) a de même évoqué les « obligations objectives » créées par la Convention en sus d'un réseau d'engagements synallagmatiques bilatéraux.

40. La Commission rappelle en outre que le mécanisme de mise en œuvre prévu par la Convention repose sur le concept d'une « garantie collective par les Etats

contractants des droits et libertés définis dans la Convention » et que, lorsqu'elle saisit la Commission conformément à l'article 24 d'une violation alléguée de la Convention, un Etat contractant « ne doit donc pas être considéré comme agissant pour faire respecter ses droits propres, mais plutôt comme soumettant à la Commission une question qui touche à l'ordre public de l'Europe » (Autriche c/Italie, op. cit.).

41. La Commission a déclaré antérieurement qu'une requête introduite sur la base de l'article 24 « n'implique pas l'existence de droits ou d'obligations directs entre les Etats Contractants concernés », car les obligations objectives particulières acceptées par les signataires de la Convention sont des obligations à l'égard des personnes relevant de leur juridiction et non vis-à-vis des autres Parties contractantes (requête n° 8007/77, Chypre c/Turquie, DR 13, p. 220 = Annuaire 21, 227, 229). Elle remarque en outre à cet égard que la Convention indique clairement les cas où une question de réciprocité peut exceptionnellement se poser en ce qui concerne un droit d'action né de ses dispositions. C'est le cas avec l'article 46, par. 2 concernant la reconnaissance de la compétence de la Cour, mais ce n'est pas celui de l'article 24 qui ne contient aucune indication de ce genre.

42. Il découle de ce qui précède que le caractère objectif de la Convention doit également être respecté lorsqu'il s'agit d'une réserve qui, comme ici, concerne le mécanisme de mise en œuvre de la Convention.

43. La Commission formule l'avis qu'il n'est pas interdit à la France d'introduire contre la Turquie et conformément à l'article 24 une requête amenant à examiner des questions qui relèveraient de la réserve faite par la France à l'article 15 de la Convention.

V. Exception relative à la justification au regard de l'article 15 de la Convention des actes mis en cause

44. Le Gouvernement défendeur soutient que nombre des actes litigieux sont des mesures dérogeant que la Turquie était autorisée à prendre au regard de l'article 15 de la Convention.

45. Les Gouvernements requérants estiment que, dans les affaires étatiques, l'examen des questions litigieuses au regard de cet article doit être réservé pour l'examen au fond.

46. La Commission rappelle que, dans les requêtes introduites en application de l'article 24 de la Convention, elle n'a pas à procéder au stade de la recevabilité à un examen préliminaire du bien-fondé de l'affaire, comme elle le fait pour les requêtes individuelles introduites en application de l'article 25 de la Convention (cf. supra par. 11 à 13). En conséquence et conformément à sa jurisprudence, les effets des dérogations au titre de l'article 15 de la Convention doivent, dans les affaires interétatiques, être réservés pour la phase de l'examen au fond (première Affaire de

Chypre, Annuaire 2, 183, 185 ; première Affaire grecque, première décision sur la recevabilité, Recueil 25, 115 = Annuaire 11, 279 ; affaire Irlande du Nord, Recueil 41, 46 = Annuaire 15, 249, 251).

47. En conséquence, la Commission réserve pour un examen au fond la question de savoir si et dans quelle mesure les actes attaqués dans les présentes requêtes se justifiaient comme mesures dérogatoires prises en application de l'article 15 de la Convention et la question connexe de savoir si la Turquie a satisfait aux obligations qui lui incombent au titre du paragraphe 3 de cet article.

Par ces motifs, la Commission,

tous moyens de fond étant réservés,

DÉCLARE LES REQUÊTES RECEVABLES.